

ISSN 0013-2993

ГОДИНА / YEAR

LXI

КНИЖКА / BOOK

5 • 2016

Икономическа мисъл Economic Thought

БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ИКОНОМИЧЕСКИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

BULGARIAN ACADEMY OF SCIENCES
ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE

СЪДЪРЖАНИЕ

CONTENTS

Камен Каменов	Политическият процес – устойчивост чрез власт, решения и поведение.....	3
Kamen Kamenov	The political process - sustainability through power, decisions and behavior.....	29
Екатерина Тошева, Ива Тасева, Драгомир Драганов, Венелин Бошнаков	Ефекти на промените в данъчно-трансферната система върху разпределението на доходите на домакинствата в България: симулационен анализ чрез модела EUROMOD за периода 2011-2015 г.....	51
Ekaterina Tosheva, Iva Tasseva, Dragomir Draganov, Venelin Boshnakov	Effects of changes in tax-transfer system on households income distribution in Bulgaria: simulation analysis using EUROMOD for 2011-2015.....	72
Доброслав Моллов	Управление на устойчивите вериги за доставка.....	92
Dobroslav Mollov	Sustainable supply chain management	
Даниела Георгиева	Приложимата база на отчетността в публичния сектор.....	108
Daniela Georgieva	The applicable base of the accountancy in the public sector	
	КОНСУЛТАЦИИ / CONSULTATIONS	
Георги Николов	Роля и значение на държавните политики и стратегии за регионалното развитие на икономиката.....	119
Georgi Nikolov	Role and importance of state policies and strategies for the regional development of economy	
	ПРЕГЛЕДИ / REVIEWS	
Даниела Балева	Бюджет за защита на населението при бедствия.....	136
Daniela Baleva	Budget for protection of the population in case of disasters	
	ОТЗИВИ / REFERENCES	
Митко Димитров, Илиян Петров	Многогодишно и фундаментално изследване на икономическите реформи в съвременна Русия.....	149
Mitko Dimitrov, Ilian Petrov	Long-term fundamental study of economic reforms in modern Russia	

EDITORIAL BOARD

Prof. LIUDMIL PETKOV, Dr.Ec.Sc. – Editor-in-chief (Economic Research Institute at BAS), **Prof. STATTY STATTEV, Dr.Ec.Sc.** – Deputy Editor-in-chief (University of National and World Economy), **Prof. VALENTIN GOEV, PhD** (University of National and World Economy), **Prof. VESSELIN MINTCHEV, PhD** (Economic Research Institute at BAS), **Prof. GANCHO GANCHEV, PhD** (South-West University “Neofit Rilski”), **Prof. GARABED MINASSIAN, Dr. Ec. Scs.** (Economic Research Institute at BAS), **Prof. DARINA RUSCHEVA, PhD** (Economic Research Institute at BAS), **Prof. ZOYA MLADENOVA, PhD** (University of Economics - Varna), **Prof. YORDAN HRISTOSKOV, PhD** (Economic Research Institute at BAS), **Prof. JOSIF ILIEV, Dr.Ec.Sc.** (University of National and World Economy), **Prof. KAMEN KAMENOV, Dr.Ec.Sc.** (Academy of Economics “D. A. Tzenov” - Svishtov), **Prof. POBEDA LOUKANOVA, PhD** (Economic Research Institute at BAS), **Prof. ROSSITSA RANGELOVA, Dr.Ec.Sc.** (Economic Research Institute at BAS), **Prof. ROSSITSA CHOBANOVA, Dr.Ec.Sc.** (Economic Research Institute at BAS), **Prof. RUMEN BRUSARSKI, PhD** (University of National and World Economy), **Assoc. Prof. TSVETAN KOTSEV, PhD** (European Higher School of Economics and Management - Plovdiv)

EDITORIAL COUNCIL

Prof. ANTONIO SÁNCHEZ ANDRÉS, PhD (Universidad de Valencia), **Prof. BORISLAV BORISSOV, PhD** (University of National and World Economy), **Acad. Prof. VALERIY M. GEETS, Dr. Ec. Scs.** (Institut po ekonomika i prognozirane pri NANU - Ukraina), **Prof. JACQUES VILROKX, PhD** (Free University of Brussels), **Prof. YORGOS RIZOPOULOS, PhD** (Université Paris 7 Diderot), **Prof. ILIA BALABANOV, Dr.Ec.Sc.** (Economic Research Institute at BAS), **Prof. Dr. LUCIAN-LIVIU ALBU** (Institute for Economic Forecasting - Bucharest), **Prof. LIUBEN KIREV, PhD** (Academy of Economics “D. A. Tzenov” - Svishtov), **Prof. MARIANA MIHAILOVA, PhD** (European Higher School of Economics and Management - Plovdiv), **Prof. PLAMEN ILIEV, PhD** (University of Economics – Varna), **Assoc. Prof. TEODOR SEDLARSKI, PhD** (Sofia University “St. Kl. Ohridski”), **Prof. FUSAO ITO, PhD** (Tohoku University - Sendai, Japan), **Prof. YURY YAKUTIN, Dr. Ec. Scs.** (Gosudarstvennyy Universitet Upravleniya - Moscow)

Editor-in-charge **HRISTO ANGELOV**, Editor **NOEMZAR MARINOVA**

Address of the editorial office: Sofia 1040, 3, Aksakov Street

Tel. 810-40-37; Fax 988-21-08

<http://www.iki.bas.bg>; E-mail: econth@iki.bas.bg; ineco@iki.bas.bg

© ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE AT BAS

2016

c/o Jusautor, Sofia

All rights reserved! No part of this issue may be copied, reproduced or transmitted in any form or by any means without prior written permission.

The journal is published with the support of the University of National and World Economy

UNWE Printing House

Проф. д-р ик. н. Камен Каменов*

ПОЛИТИЧЕСКИЯТ ПРОЦЕС – УСТОЙЧИВОСТ ЧРЕЗ ВЛАСТ, РЕШЕНИЯ И ПОВЕДЕНИЕ

Анализирани са някои проблеми, свързани с устойчивостта на политическия процес. Акцентирано е върху специфичните особености при неговата реализация, обособени от упражняването на власт, вземането на решения и поведението на управляващите. Направена е нестандартна характеристика на властта в съответствие с нейните детерминанти и са изследвани връзките и зависимостите при правенето на политика. Разгледани са въпроси, засягащи контрола и самоконтрола над политическата власт, както и ролята на тълпата като коректив или източник на управленска политика. Посочени са особеностите на политическите решения и вариантите на проявление при реализацията на политическия процес. Политическото поведение е представено като функция на политическата власт и политическите решения, като е наблегнато върху формите и мотивите за проявление на различните видове политическо поведение.

JEL: J24; L16; G33

Постигането на устойчивост в социалните системи е една от важните цели пред всяко усъвършенстване на управлението. Това може да се осъществи само ако са налице ясно очертани граници на използването на властта. Потребността от власт се свързва с установяването на определен ред, който – добър или лош, е предпоставка за относителна устойчивост. В човека обаче е заложена нуждата от промяна и той се стреми да възпроизведе това свое желание също чрез властта. При този, на пръв поглед, противоречив процес в обществото не трябва да се отминава фактът, че именно то – обществото, е в основата на раждането на властта. Власт, родена от общество с болна имунна система, не може да бъде здрава, т.е. ефективна. В този смисъл традициите, нравите, ценностите и моралът в социалните системи са в основата на овластяването на субектите. Колкото те са по-ярко изразени и трайно закрепени като базови ценности в отношенията между институциите, групите и отделните личности, толкова по-голяма е вероятността властта да служи на обществените интереси.

Политическата власт се свързва с реализацията на глобални идеи и постигането на значими обществено-икономически резултати. Тя се осъществява от политическите субекти на основата на дадени от институциите правомощия. За целта се вземат конкретни политически решения, които се изпълняват чрез обектите на управление. За да се реализира устойчив политически процес, значение има, на първо място, начинът, по който са изградени институциите.

* kamenov2007@abv.bg

Именно тук се проявява обществената зрялост. Структурата и функциите на институциите се свързват с рамката на правомощията на субекта на власт и в този смисъл оказват влияние върху поведението в управлението. Правилно изградените институции трябва да съответстват на глобалните идеи на водената политика, а чрез конкретизацията им в стратегически цели да се търсят резултати в различните обществено-икономически области.

Устойчивостта на политическия процес е в пряка зависимост от начина, по който са формирани и функционират институциите; от правомощията, които се дават на политическия субект; от неговите решения и професионалната подготовка и мотивацията на изпълнителите. Или естественият път на политическия процес е по веригата институции-правомощия-субект-власт-обект-изпълнение. Особеното при неговата реализация са начините на упражняването на политическата власт, решенията, които се вземат, и поведението на овластените политици.

Власт и политическа власт

Един нестандартен поглед при характеризирането на властта

Властта като право за изработването и вземането на решения се свързва с конкретни въздействия върху управляваните обекти. Краткият преглед на известните в научната литература определения за властта ни насочва към два основни извода – първо, че тя винаги засяга конкретен субект и конкретен обект, и второ, че управленският процес е немислим без власт. В реален план се разглеждат различни източници на власт и различни пътища за нейното прилагане. Все пак такива определения като „недостатъчна власт“, „огромна власт“, „силна власт“, „слаба власт“ и т. н. почти не се тълкуват, а най-често зад тях може да се открие определен ръководител или ръководен екип. По същество в такива случаи властта се идентифицира с тези, които я прилагат. Това обаче не е съвсем точно. За да се анализира по-пълно властта, трябва да се вземат предвид някои нейни специфични особености.

● *Първо, властта винаги е точно определена по сила и мощ, различни са само нейните притежатели и начин на упражняване.* Тази особеност произтича от потенциала на управлявания обект - той ограничава целите, които могат да се осъществят. Каквато и власт да се използва (принудителна, условна, компенсаторна), не могат да се постигнат по-високи цели, ако те са реално отражение на потенциала. Една от големите грешки на практиката е, когато проблемът с по-високите цели намира решение чрез увеличаване на властта като възможност за налагане на определено поведение, вместо да се търсят начини за повишаване на капацитета на управлявания обект. Това се дължи най-често на обстоятелството, че управляващите не познават обекта на управление, което ги кара да смятат, че не притежават достатъчна власт. От този аспект понятието „достатъчна власт“ се свързва с онова количество власт, което, упражнено върху обекта на управление, напълно разкрива неговия потенциал от гледна точка на поставените цели.

Честата управленска заблуда за достатъчност на властта произлиза от неумението за целеполагане, т.е. да се определят реални стратегически цели пред управляваните обекти. Нарушеното съответствие между власт, потенциал и цели създава погрешна представа за достатъчност на властта. В процеса на реализация на целите властта може да се упражнява от ръководители на различни равнища, които я притежават в различна степен. От направеното уточнение, че властта, превишаваща потенциала на обекта на управление, е своеобразна илюзия за мощ, произтича заключението, че тя може да бъде разпределяна по различен начин. Приетата и утвърдена в практиката схема на йерархична структура се свързва с йерархичната власт. Последната е толкова по-голяма, колкото е по-близо до върха на структурата и обратно – към основата намалява. Тъй като количеството на властта е ограничено от потенциала на управляваните (подчинените), то притежаването ѝ в йерархията е въпрос на разпределение. Когато има концентрация на власт на върховите равнища, това е за сметка на по-ниските нива в управлението и обратно – увеличаването на властта на по-ниските нива намалява количеството ѝ в централните органи на управление. С други думи, не може да е налице едновременно силна централна власт и силна власт на средните и ниските равнища. От гледна точка на количествения критерий може да се определи и понятието „слаба власт“, т.е. власт, по-малка от съответстващия ѝ потенциал на обекта на управление. Получава се при неефективно изградена нормативна база или при непознаване на обекта на управление.

● *Второ, властта може да бъде оценена само ако бъде употребена*, т.е. всяка власт се осмисля като такава, ако се упражни. В случая значение имат времето, моментът на нейното използване, а също и насочеността ѝ като средство за промяна на поведението на управляваните (подчинените). Във връзка с това могат да се използват например позитивни или негативни стимули. Важна за активизиране на подчинените е и употребата на властта за промяна на характера и съдържанието на техните потребности.

В управленската практика са възможни случаи на несъответствие между употребата на властта и конкретната ситуация, което най-често се проявява в неподходящия стил на ръководство. При решаването на всяка отделна ситуация, възникнала в управлението, е необходим специфичен подход. Един ще бъде той при кризисни обстоятелства, друг - при стресови и съвсем различен - при екстремни. Доказателство за ефективността на упражняваната власт са резултатите от решаването на всяка конкретна ситуация.

Тази отличителна характеристика на властта показва, че по своята същност тя е нито добра, нито лоша - всичко зависи от начина на нейната употреба.

● *Трето, потребността от власт е генетично заложена в човека*. Основание за формулирането на тази специфична особеност на властта ни дава агресивният нагон, който е генетично детерминиран компонент на човешката психика. За да се превърне в действие, той поражда преди това своеобразно

вътрешно напрежение (импулс). Агресивността е насочена към промяна на определени компоненти на средата, респ. в поведението на хората. Това може да стане по пътя на силата, принудата, чрез убеждение и т.н. У всеки човек обаче по различен начин и в някаква степен е заложен потенциалът за агресивност. В този смисъл може да се обобщи, че стремежът към притежаване на власт при отделните индивиди е различен, но винаги съществува.

Съчетаването на власт и агресивност е комбинация, която невинаги води до добри управленски резултати. Преодоляването на агресивността в поведението при използването на властта може да се осъществи преди всичко чрез промяна в ценностната система. Нерядко, когато бъдат овластени, дори утвърдени професионалисти проявяват поведение, което буди не само негативизъм у подчинените, но може да предизвика разрушаването на колективи и екипи. Причините могат да бъдат от различно естество, но сред най-често срещаните са прекаленият педантизъм, налагането на недотам смислени професионални изисквания (което усложнява и бюрократизира управленския процес), ограничаването на инициативите и креативността и т.н.

• *Четвърто, единствената „храна“ за номенклатурата е властта.* По своята същност номенклатурата е сбор от ръководни длъжности, чиито кадри се подбират не от ръководителя на даденото ведомство, а от висшестоящата партийна инстанция. Или в конкретен план, това е списък на лицата, които заемат такива длъжности или са в резервната листа за тези места (Восленски, 1993, с. 95). Съществуването на номенклатурата произтича от властта, а привилегиите и богатството са последици от нея. При напълно оформената капиталистическа класа, в чиято основа е залегнала собствеността върху капитала, политическата власт най-често е следствие от притежаването на капитала (Восленски, 1993а, с. 107). Това води до извода, че номенклатурният подход на издигането на кадрите може да се преодолее само от хора, чието съзнание не е обременено от грижата за придобиване на капитала.

• *Пето, всяка революционна промяна е мотивирана от стремежа към притежаване на власт.* Много наблюдатели и анализатори на политически събития през тази епоха на революции са впечатлени от това колко често революционерите започват да приличат на онези, срещу които са се бунтували, веднага щом вземат властта (Бренър, 1993, с. 100, 186). Преди около сто години Бърнард Шоу заявява с характерното си чувство за хумор, че единственото нещо, което всяка революция може да постигне, е да прехвърли отговорността за потисничеството от раменете на едни върху раменете на други. Интересни в това отношение са и разсъжденията на Ч. Бренър, „че революционерите са най-често слепи за преобразуванията, които настъпват в тях, подобно на бореца, станал тиранин. Те и последователите им смятат, че такова обвинение е напълно естествено. Дори вярват, че са останали на първоначалните си идеи и че все още са защитници на свободата и правата на човека. Според тях тези, които твърдят, че са станали като предишните управляващи, са злонамерени, клеветници и тайни контрареволюционери“ (пак там, с. 186, 187).

Психоанализата твърди, че както консерватизмът, така и ирационалността, които са характерни за политиката, произлизат от един и същ несъзнаван източник - от нагонния конфликт в детството. Това дава основание за извода, че „революционерите се ръководят от несъзнавано желание да станат такива, каквито са били предишните управници, които те съзнавано ненавиждат, да се ползват от същите привилегии и да се наслаждават на същия авторитет. Какъв е произходът на тези несъзнавани желания в психиката на искрения революционер, който е убеден, че ако успее, ще бъде съвсем различен от онези, които ще свалят от власт“ (Бренър, 1993, с. 187). Отговорът е, че както вече посочихме, в човека е генетично заложена потребността от притежаване на власт, а това произтича от детерминирания в психиката агресивен нагон.

●*Шесто, в основата на всяка диктатура и корупция е неконтролираната власт.* Хората са положили много усилия, за да открият недостатъците на римските императори, чрез които да се обяснят проявите на тяхната невъздържаност. Причината за престъпленията им е съвсем ясна – тя е в безграничната върховна власт, с която са се ползвали. „Ако се вземе един нормален човек, с обикновена добродетел и разсъдък, и му се даде голяма власт, той скоро ще започне да прави лудости. Нерон, лишен от власт още отначало, щеше да води по всяка вероятност един безславен буржоазен живот, без прословути пороци“ (Тулуз, 1909, с. 69).

Тази специфична характеристика на властта се потвърждава от анализа на нейните източници, които според Гълбрайт са: личността (индивидуалността), собствеността и организацията (вж. Гълбрайт, 1993, с. 12, 13).

Много важни при упражняването на власт са такива качества на ръководителя като интелект, морална убеденост, физически данни и т.н., но другите два източника – собствеността и организацията, ако не се поставят под определена форма на контрол, могат да се превърнат в основа на диктатура и корупция в обществото. Собствеността или богатството според Гълбрайт (1993, с. 13) са гаранция за влиятелно положение и сигурен успех, а това може да предразположи останалите към условно подчинение. Чрез тях се осигуряват средства за купуване на подчиненост. Ако в едно общество не съществува контрол върху системата за придобиване на богатство, на върха на управленската йерархия лесно могат да се окажат хора със съмнителни качества, причина за което е именно купеното чрез богатството подчинение при издигането по стълбицата на властта.

Що се отнася до организацията като източник на власт, тук значение имат организационните форми за съвместна дейност на нейните членове – от най-малкия колектив до държавата. Голяма част от несполуките в човешката история са в резултат от логичната на пръв поглед форма на поведение, при която се смята, че най-безгрешни са нещата, приети с общо одобрение. Във връзка с това Сенека пише: „И тъй става, както в изборните събрания, дето същите хора, които са избрали известни лица за претори, се чудят как са ги избрали, щом подвижната им благосклонност се промени. Едни и същи неща одобряваме, едни и

същи неща укоряваме. Това е изходът на всяко съдене, когато се решава в зависимост от това какво мислят повечето хора“ (Сенека, 1927, с. 6).

Една от причините организацията да се превърне в източник на власт, водеща до диктатура и корупция, произтича от убеждението за ролята на мнозинството и свързаната с него подчиненост на целите на организацията. Подобно схващане автоматично води до извода, че мотивирайки се с мнозинството, по-големите организации могат да налагат цели на по-малките. При това е възможно те да бъдат съвсем искрени в аргументите си и добронамерени в организационно си поведение, но в основата му да стоят погрешни, дори абсурдни разбирания и мотиви. Погледнат от този ъгъл, самият принцип за решаването на проблемите чрез мнозинство трябва да се реализира само ако е налице добре изградена система за вътрешен самоконтрол в организацията.

Без да се твърди, че разгледаните особености на властта я характеризират изцяло във всичките ѝ форми на проявление, представеният нестандартен поглед към някои от тях и познаването им от ръководителите и подчинените могат да допринесат за по-малко изненади при нейната употреба.

Политическата власт – връзки и зависимости при правенето на политика

1. Политическа власт, нормативна база и политическа отговорност

Често обществените очаквания за събъждането на определено значимо събитие не се осъществяват в рамките на заложените параметри, като в тези случаи се дава кратката и ясна обосновка „това е политическо решение“. Ето защо е важно да се пояснят някои връзки и зависимости от формален и неформален характер, например:

- политическа власт - нормативна база;
- политическа власт - партийна политика;
- политическа власт - политическа отговорност;
- контрол - самоконтрол над политическата власт;
- тълпата - коректив или източник на управленска политика.

Конкретно проявление на политическата власт е партийната власт, която се свързва с провеждането на определена партийна политика. В демократичните общества чрез принципите на свободното изборно поведение се дава мандат на една или повече партии, които се асоциират с партийната, респ. с политическата власт. Така на практика, когато се говори за политическа власт, се има предвид власт, която е в ръцете на конкретна партия или партии. И обратно, когато към даден момент става дума за партийна политика, тя неминуемо се свързва с понятието „политическа власт“.

Преплитането на връзките политическа власт-политическа отговорност и нормативна база е с богато практическо съдържание. Когато под формулировката „политическо решение“ се „замита“ нормативната база, се поражда въпросът за политическата отговорност. Липсата на ясно и точно дефинирана

нормативна база, от една страна, и субективното ѝ тълкуване, от друга, прави съпротивата срещу политическата безотговорност плаха и немотивирана. При това субективната интерпретация на решения на слабо структурирани и неясно дефинирани проблеми превръща всеки, който се опитва да се съпротивлява, в отговорен пред закона. Не са малко, образно казано, „дремещите“ закони и нормативни решения, които се активират, когато трябва да се усмирят политическите противници. Същевременно затъването в ежедневната бюрокрация прави хората политически неадекватни и притъпява бдителността им относно политическото поведение. Много често това е източник не само на грешно тълкуване на едни или други резултати от политическите решения от страна на обществото, но и на неадекватни реакции по отношение на неправилно структурирани и решавани в погрешна посока проблеми. За да се преодолеят негативните последици, в редица случаи е наложително да се изготвят стандартни анализи за причините, които са ги предизвикали, но възможността за промяна вече е пропусната. Последващите действия обикновено са ориентирани по-скоро към прехвърляне на отговорността на други, отколкото към критичен самоанализ, насочен към коригиране на поведението и извършване на реална промяна. Най-често груповият характер на взетото решение на практика води до липсата на конкретна отговорност.

Най-важната стратегическа отговорност на политическата власт е в целеполагането. Създаването на предпоставки за възникване на кризисни ситуации от различно естество и в различни мащаби до голяма степен зависи от съответствието между политическите цели и институциите (табл. 1).

Таблица 1

Връзката „политически цели - институции“

Политически цели	Институции	Резултати (очаквания)
Правилно поставени	Несъответстващи	Институционална блокада
Неправилно поставени	Съответстващи	Коригиране на целите на политиката
Правилно поставени	Съответстващи	Ускорени промени, развитие и икономически растеж
Неправилно поставени	Несъответстващи	Криза в политиката и стопанството

Възможни са следните варианти (вж. Каменов, 2003, с. 18):

- *Правилно поставени цели* на политиката, но *несъответстващи институции*. В този случай е налице институционална блокада, т.е. целите на политиката се ограничават от остарели в структурно и функционално отношение институции.

- *Неправилно поставени политически цели и съответстващи институции*. При подобен вариант поради пропуски или недостатъчен професионализъм в субекта на власт е възможно да се сгрее в самото целеполагане. Изходът от

такава ситуация е да се коригират целите на политиката, което може да бъде предшествано от промени в субекта на власт.

- *Правилно поставени цели и съответстващи институции.* Това е най-благоприятната комбинация, която създава условия за ускорени промени и икономически растеж.

- *Неправилно поставени цели и несъответстващи институции.* Този вариант е показателен за криза в политиката и стопанството. Особено тук е, че поради професионални, организационни, мотивационни и други слабости на субекта на власт самото целеполагане не може да започне да изпълнява ролята си на ориентир за евентуални институционални промени. Обикновено процесите на промяна в такива случаи са бавни и мъчителни и могат да бъдат резултат от формирането на някакво по-активно ядро в субекта на власт. Възможно е движението към промяна да се ускори чрез външни сили, но невинаги се създават подобни ситуации. За целта определено значение могат да имат и политическата активност и гъвкавост.

Политическата власт като определяща стратегическите цели за развитие на социалните и икономическите системи трябва да осигури устойчиви и ефективни политики на базата на оценка и анализ както на вътрешните, така и на външните фактори. Понеже тяхното въздействие може да бъде в различни посоки, важно е да се търси по-гъвкав начин за постигане на съответствие между политическите цели и институциите. Сляпото следване на емоционално изработени партийни политики може само да усложни процесите на промяна.

В областта на личния и обществено-стопанския живот поведението на човешкия фактор се регулира от съответна нормативна база. В такъв смисъл всяка институция също се свързва с нормативната уредба. Тя е в основата на поведението на институцията, а то от своя страна предопределя реализирането на целите на политиката. В тази верига на връзки и зависимости водеща е ролята на нормативната база, която се определя и е резултат от законодателната власт. Съответствието „цели и институции - нормативна база“ има голямо значение за устойчивостта на управленския процес (табл. 2).

Таблица 2

Съответствие „цели и институции - нормативна база“

Цели и институции	Нормативна база	Резултати
Нарушено съответствие	Съвременна	Възможни промени в целите и институциите
Нарушено съответствие	Остаряла	Политическа и институционална криза
Наличие на съответствие	Остаряла	Инициативи на политическа основа за промяна в нормативната база
Наличие на съответствие	Съвременна	Развитие на общественния сектор и икономически растеж

Възможните варианти са следните (вж. Каменов, 2003, с. 19, 20):

- *Нарушено съответствие между цели и институции, но съвременна нормативна база.* При този вариант са възможни промени в целите и институциите с оглед постигането на желаните съответствия.

- *Нарушено съответствие между цели и институции и остаряла нормативна база.* Тази комбинация говори за кризисно състояние, поради което са наложителни съществени промени в институционалната структура, последвани от осъвременяване на нормативната база. Инициативите за такива промени могат да бъдат както вътрешни, така и външни.

- *Наличие на съответствие между цели и институции, но остаряла нормативна база.* Обикновено в този случай се очакват преди всичко инициативи от политически характер за промяна в нормативната база.

- *Наличие на съответствие между цели и институции и съвременна нормативна база.* Това е най-благоприятното съчетание, тъй като при него съществува политическа и стопанска стабилност, даваща възможност за ускорено развитие в обществения и стопанския сектор.

Постигането на пълно съответствие между цели и институции, от една страна, и нормативната база, от друга, е не лека задача. Най-често изоставането е в нормативната база, като на различни етапи то може да засяга различни институции. Това е една от основните причини за възникването на междуинституционални конфликти, което води до нарушаването на устойчивостта на управленския процес и до пораждаването на кризисни ситуации. Не по-малко важна роля играе и целеполагането. Определянето на обективно обосновани политически цели, които да не са повлияни от политически компромиси и неформален външен натиск, е в основата на ефективния управленски процес. Функционирането на всяка социална система се свързва с поведението на човешкия фактор. При грешно целеполагане обаче неговото отношение към определени цели може да бъде различно. Причините за това са също различни – като се започне от политическо пристрастие и се завърши с недостатъчен професионализъм. При такава ситуация грешните политически цели намират опора в политически назначения, а професионализмът се превръща в опозиция. Това предизвиква сериозно нарушение в устойчивостта на управленския процес в две посоки: първо, когато се изпълняват неправилно поставени цели, е налице безсмислено изразходване на ресурси (човешки, материални, финансови); второ, когато се предприеме промяна в целите, тя може да бъде забавена поради различно отношение към новите цели и появата на евентуални конфликти. Възникването на подобни ситуации в обществения и в стопанския живот е сериозна предпоставка за създаването на условия за кризи на институционална основа. За това допълнително допринася и опитът за външна намеса в работата на институциите, продиктуван от политически и икономически интереси.

2. Контрол и самоконтрол над политическата власт

За да се реализира ефективен политически процес, от съществено значение е изпълнението на контролната функция. Контролът и самоконтролът са

важни не само за постигане на крайните цели на политическата власт, но и за регулиране на възникналите по пътя на тяхното осъществяване отклонения. Те са в основата на спазването на нормативната база – вътрешна и външна.

Контролът е начин на упражняване на власт, а за личността е вътрешно-присъща потребността да контролира заобикалящия я свят. Когато няма външни обекти за контрол, по субективна преценка човек се обръща към себе си. Ако не бъдат предприети специализирани действия обаче, такъв своеобразен себеконтрол може да доведе до някои психични проблеми. Именно тази чисто психологическа особеност на контролната функция може да се превърне както в позитив, така и в негатив при упражняването на власт. Това важи особено за политическата власт, тъй като при нея в масовия случай заемането на определени позиции се базира на изборното начало, а правото да се изработват и вземат решения е от първостепенно значение за реализацията на политическия процес. Ето защо след заемането на определени политически позиции е особено важна *способността за самоконтрол*.

Политическата власт е функция на сравнително широко предварително обществено обсъждане, при което се търси общественото доверие чрез използването на такива категории като „нравственост“, „морал“, „доверие“ и т.н. Когато тези ценности не се зачитат, формата на реализация на политическата власт се променя и действията ѝ накърняват интересите на обществото – назначения на възлови длъжности на удобни хора, търсене на себеизгода от определени решения, създаване на лобита в различни общественно-икономически структури за прокарване на изгодни решения и т.н. Именно в тези случаи от значение са различните форми на *външен контрол*. Те обаче невинаги са ефективни, което може да се дължи на заинтересуван политически пробив във важни контролни институции или на несъвършена нормативна база. Последната също е в полето на политическата активност, но ако се съчетаят определени субективни интереси на политическо мнозинство и на опозиция, тогава в нея се извършват „косметични“ или удовлетворяващи именно такива интереси промени. Това до голяма степен нарушава ефективното протичане на политическия процес и много често излизането от този омагьосан кръг става с помощта на тълпата.

3. *Тълпата – коректив или източник на управленска политика*

Връзката между реализацията на политическия процес и поведението на тълпите е ясно очертана. В нередки случаи те са своеобразен клапан за преодоляване на натрупано обществено напрежение и възможен коректив или източник на управленска политика. С увеличаването на демократичните придобивки и освобождаването на поведението в обществото все повече се откроява зависимостта между политическия, икономическия и социалния процес и силата на натиска от страна на тълпите.

Произходът на тълпите се свързва с групите от хора, събрани заедно, и най-вече с тяхното ново поведение, което обикновено се провокира от нови идеи. За последните Г. Льо Бон смята, че „...всяка цивилизация е производна от малко на брой фундаментални идеи, които рядко търпят обновление“ (Льо

Бон, 2003, с. 42). Историческите сътресения са резултат най-вече от измененията в тези фундаментални идеи. Идеите се приемат от тълпите, ако придобият много проста форма и бъдат представени в съзнанието им във вид на образи. Това твърдение на Лео Бон навежда на мисълта, че тълпите не се нуждаят от съществени и дълбоки анализи на конкретната обстановка - за тях е важен емоционалният заряд, който дава идеята. Именно от това най-често се възползват политическите сили, когато искат да наложат определени идеи. Лео Бон мотивира смисъла от познаването на психологията на тълпите като „средство за държавника, който иска не да ги управлява – това днес е много трудно, но иска да не бъде изцяло управляван от тях“ (пак там, с. 12).

Това, което впечатлява тълпата, се свързва основно с образите. Лео Бон изтъква, че „ако не разполагаме винаги с тези образи, то възможно е да ги предизвикаме чрез умелото използване на думите и изразите ... при това, думи с най-неясен смисъл понякога въздействат най-силно. Такива са например демокрация, социализъм, равенство, свобода и др., чийто смисъл е толкова смътен, че дебели томове не стигат за уточняването им“ (Лео Бон, 2003, с. 75). Нещо повече, думите „социализъм“ и „демокрация“, посочва Лео Бон, отговарят на напълно противоположни представи при хората с латински и англосаксонски произход. „У латинците думата „демокрация“ означава предимно заличаване на волята и на инициативността на личността пред тези на държавата... У англосаксонците същата дума „демокрация“ означава, напротив, бързо развитие на волята на индивида, отдръпване на държавата ... следователно едни и същи думи у тези два народа притежават коренно противоположни значения“ (пак там, с. 79).

След като една дума може да се интерпретира по различен начин и да предизвиква различни внушения, излиза, че чрез подходящо подбрани изразни средства е възможно да се оказва не само емоционално въздействие, но и да се въвежда в заблуда. И понеже инстинктивно човек най-често се насочва към очакваното по-добро, политиките чрез подходящо подбрани думи и изрази, изказани от добре подготвени личности, при определени ситуации могат да привлекат огромен брой поддръжници. В случая се използват такива прийоми като търсене на повърхностни връзки между лица и събития, обобщаване на частни случаи и т.н. Липсата на съждения и логическа подреденост на ставашото около отделната личност, я поставя на нивото на тълпите. Когато това се превърне в масово поведение, на практика тълпите попадат в една благодатна среда. Тогава техният живот се удължава, а заблудата става всеобща.

В поведението на тълпите се откроява уважение към силата, а доброта прави незначително впечатление и те бързо я възприемат като вид слабост. Във връзка с това Г. Лео Бон отбелязва, че „вечно готова да въстане срещу слабата власт, тълпата угоднически се огъва пред силната власт“ (Лео Бон, 2003, с. 38). По този начин при слаба власт тълпата прави опит да въздейства върху политическия процес. Това обикновено се случва, когато властта

е корумпирана, когато е поверена в ръцете на непрофесионалисти, когато е съпроводена с вътрешни междуособици и конфликти и когато е манипулирана отвътре и отвън. Обратно, при силна власт чрез умело водени политики може да се влияе върху тълпата и върху нейната идейна основа.

Уличните тълпи са тези, които най-често се опитват да бъдат коректив или източник на политика, като в много случаи тяхното поведение е резултат от задкулисни политически интереси. За да успее уличната тълпа да повлияе върху политическия процес, насреща ѝ трябва да има много слаба власт, но и дори и тогава, въпреки стремежа си да се превърне във висш регулатор на политиката, тълпата не може да произведе нито едно конкретно политическо решение или да въздейства върху политическата система. При изчерпан политически потенциал обаче тя може да бъде използвана поради високата неопределеност на нейното поведение за оказване на политически натиск. В такива случаи, когато опозиционните сили „яхват“ недоволството на тълпата, става въпрос за политическа конкуренция. За да запази статуквото, реакцията на официалната власт е да предприеме мерки за коригиране на провежданата от нея политика. Когато въпреки тези действия недоволството не утихва, може да се стигне до формирането на нова управленска политика, което на практика означава смяна на властта.

Поради високата неопределеност в поведението на тълпите е много трудно да се намери целенасочен и разумен начин на действие спрямо тях. Подпомагани често от медиите и търсейки активна подкрепа в социалните мрежи, тълпите могат да се превърнат в реален фактор, влияещ върху протичането на политическия процес. До каква степен и колко време ще продължи това, зависи от две условия – трайността на идеала, който ги вдъхновява, и силата на властта. Обстоятелството, че тълпите в доста случаи отричат доскоро харесвани от тях неща, ги прави силни и им дава неформална власт, което затруднява правилната и ефективна ответна реакция на формалната власт и може да доведе до съществени грешки във водената политика. Възможно е конкретна корекция в официалната политика да удовлетвори определена група от хора в съответния момент, но с течение на времето тя може да бъде отречена поради подвижната идейна благосклонност на тълпата. Вероятно правилната реакция е да не се отстъпва конюнктурно, а властта да отстоява основните принципи на провежданата от нея политика. Разбира се, това не изключва съпътстващ анализ на отделни елементи на политическия процес, но промените не бива да стават под натиск, а при доказана от направения анализ необходимост.

Решение и политическо решение

Философско-поведенческа характеристика на решението

Да се дискутира върху теорията на решението, която е една от най-добре разработените теории, и да се прибави нещо ново, е не само трудно, но и до голяма степен излишно. Това, което трябва да се направи, е на базата

на известното до момента да се търси връзка с други страни и особености на изработването, вземането и изпълнението на решенията, каквито несъмнено съществуват при реализацията на политическия процес.

Всяко решение е стремеж към промяна. Тя може да бъде насочена както към физическите измерения на средата, така и към поведението на човека. Обикновено се разчита решенията, които се вземат в социалните системи, да доведат до положителни промени – ето защо тяхното степенуване на „добри“, „по-добри“ или „най-добри“ може да се свърже с очакванията, които внушават. При това всяко решение получава своята характеристика в момента на неговото вземане, но то трябва да се доказва във времето. Не са редки случаите, когато добрата или много добрата оценка на дадени решения в момента на вземането им от субекта на управление, могат да не се потвърдят в процеса на изпълнението. Нещо повече, възможно е някои от тях да се окажат дори неосъществими. Това е често срещано явление при политическата борба за власт и може да се дължи на *различни причини*, например:

- Разминаване във времето между момента на вземане и изпълнението на решението. Най-добрият вариант е, когато времевият интервал между момента на вземането и изпълнението дадено решение е максимално кратък, но такива решения не са от съществена важност за организациите. С определящо значение са решенията, чиито резултати се проявяват в сравнително по-дълъг период след момента на вземането им. Те носят стратегически потенциал и по тази причина са важни за обектите, които засягат. Това обаче не бива да омаловажава качеството на решенията с оперативен характер.

- Равнище на изпълнителите. Най-добре е, когато квалификацията, мотивацията и екипната съвместимост съответстват на сложността на решението и на срока за неговото изпълнение. По-дългите срокове намаляват вероятността за постигане на такова съответствие.

- Промяна в средата. Тя не само че трябва да бъде обект на непрекъснато наблюдение и анализ, но е необходимо действията да се ориентират към получаването на изпреварваща информация за евентуални благоприятни или неблагоприятни промени в нея. Това е фактор, чийто начин на проявление не е в обсега на прякото въздействие и контрол от страна на заинтересуваните от реализацията на решението. Ето защо често стремежът към активна промяна на средата може да се замени с приспособяване към нейните дадености. Подобна политика обикновено не среща одобрение, защото се отразява върху очакваните резултати от изпълнението на решението.

Понякога поради непремежен политически ентусиазъм или стремеж към удовлетворяване на тяснопартийни интереси (а в отделни случаи и на лични) избраният вариант на решение се квалифицира като най-добър. Ако се излезе извън рамките на чисто политическите интереси, всяко решение - независимо от широката мотивация за неговата ефективност в съответния момент, съдържа скрити „дефекти“, също както човек живее с различни потенциални болести, които се активират, щом се създаде благоприятна среда. И така определеното

като най-добро решение в момента на вземането му може да прояви „дефекти“ във времето, свързани с:

- *насочване към очаквания, които е възможно да не се сбъднат.* В много случаи вземащите решения изповядват философията на стрелеца – да се мерим по-високо от целта, за да попаднем в нея. Това е често използван политически прием за печелене на предварително доверие или изборни успехи. В социалните системи обаче подобна логика е невинаги издържана, тъй като непредвидимостта в поведението на човека и на групите може да доведе до неочаквани обрати;

- *демобилизирание на хората и екипите в стремежа им към положителни промени.* Обикновено това става, ако не се постигнат очакваните от изпълнението на решението резултати. Известно е, че човешката психика е устроена така, че положените труд и усилия активират личността, когато се увенчат с успех. Тогава човек е готов за нови действия чрез пълноценно разкриване на своя потенциал, а активността води и до определени креативни решения в процеса на работа. Обратно, неуспехът демобилизира личността, особено ако не се случва за първи път, което предизвиква ограничаване на инициативността и на творческото отношение в работния процес. С това вероятно до известна степен може да се обясни политическото поведение, когато и при явни кризисни ситуации се говори за стабилност и устойчивост;

- *спад в доверието на другите.* Най-често той е в резултат от афиширането на очаквани резултати, които впоследствие не се реализират. Отработен политически ход в такива случаи е причините да се търсят в предишните управляващи. Ако не са налице убедителни аргументи обаче, обикновено се губи политическата власт;

- *демотивиране на изпълнителите.* Наблюдава се, когато липсват очакваните от изпълнителите стимули, и се засилва като негативна тенденция, когато взаимното доверие постепенно спадне, а приемливите обяснения от страна управляващите се изчерпат.

Имайки предвид „скритите дефекти“ на най-доброто решение, несъмнено като такова от гледна точка на очаквания резултат може да се определи *изпълнителното решение*. Как обаче да се разбере кое е то? Отговорът на този въпрос е непосредствено свързан с потенциала на решението. В структурно отношение в него се включват:

- изпълнителите – определящо значение за добрия потенциал имат тяхната квалификация, опит и мотивация;

- ресурсите – изпълнението на всяко решение изисква наличието на финансови и материални ресурси, които трябва да се набавят ритмично във времето;

- организацията – означава най-малко две неща: първо, правилно осигуряване и разполагане във времето на ресурсите по количество и качество, второ, активно поведение на човешкия фактор във връзка с тяхното ефективно използване.

Ако след изпълнението на решението проблемът е заличен, може да се даде положителна оценка за резултатите от него. Много често обаче в практиката на управлението се появява несъответствие между потенциала на решението и характера на проблема. Известно е сравнението, че врабчетата на едно дърво могат да се унищожат както с един патрон, така и с един снаряд, но последният е 100 пъти по-скъп. Именно с такъв характер могат да бъдат някои политически решения, когато трябва да се наложи определена политическата воля. Нерядко решения без съществен потенциал се насочват към преодоляването на сложни проблеми и тогава резултатите са или нерешаване на проблема, или частичен успех. Налице са обаче и случаи, когато се организира използването на мощен човешки, финансов и материален ресурс за решаването на елементарни проблеми. В подобни ситуации би било интересно да се отговори на въпроса къде се насочва остатъкът от ресурсите. А използването на клишето „политическо решение“ много често слага край на питанията във връзка с това.

Във всяко решение могат да се открият два компонента: задължителен и гъвкав. Първият е конституцията на решението - той е безусловен, т.е. не допуска промяна в процеса на изпълнението на решението. Вторият дава възможност за по-голяма динамика и позволява този процес да се съобрази с особеностите на средата. Съотношението между двата компонента може да бъде различно - то се предопределя от редица фактори, като най-съществени са потенциалът на решението, времето за неговото изпълнение, стабилността на средата, в която се изпълнява, и т.н. Слабост на практиката при вземането на управленски решения са крайностите – или прекалена конституция, или прекомерна гъвкавост. Единият вариант се характеризира с твърде голяма централизация и своеобразен диктат в управлението, а при другия заради възможността за текущи промени може да не остане нищо от първоначалния замисъл на решението. Не са редки случаите, когато изборът на някой от посочените варианти е в зависимост от чисто субективната политическа оценка на възникналите проблеми и емоционалния подход на идейна основа за тяхното решаване.

Политически решения – особености и варианти на проявление при реализацията на политическия процес

Съществена особеност на политическите решения е, че много често те се свързват с комплекс от координирани действия за оказване на влияние върху общественото мнение. Насочеността им зависи от дефинираните политически цели, което създава и предпоставките за несъответствие – определят се приемливи за обществото цели, вземат се политически решения с отклонения от тях, а впоследствие на практика са възможни коренно различни от набелязаните цели действия. Именно тези несъответствия дават основание някои публични личности да дефинират политиката „като свят, където от предателството се печели“ (Валери Тривильор, френска журналистка). Във всяко твърдение, изве-

дено от практиката - крайно или не, винаги има определена доза истина. Даден политически акт например може да доведе до подмяна на целите на решението по неформален път за удовлетворяването на определени политически интереси. Така се постига и желаният резултат. Много често се афишират целите, а интересите остават скрити. При това целите се мотивират по начин, различаващ се от този при интересите.

За да се проследи връзката „цел на решението – интереси“, трябва да се даде отговор на-малкото на следните три въпроса:

1. *Кой стои зад формулираните цели?* Отговорът може да се намери чрез установяването на страните, които имат интерес да се изпълни взетото решение. Това може да се приеме за нормално, ако не беше свързано с втория въпрос.

2. *Има ли разминаване между мотивацията на целите на решението и тези на интересите?* Възможно е целите на решението да са обосновани по един начин, а интересите – по друг, т.е. в основата на интересите да лежат мотиви, различни от тези на целите на решението, които на практика се афишират. Това по същество може да стане повод да се търси разделение и в самото поведение на човешкия фактор - то би било едно от гледна точка на целите, но друго - от позицията на интересите. Когато такава двойственост е въплътена в ръководителя или в управленския екип, изводите са ясни – целите на решението са прикритие на други интереси. Всяка организация, в която протичат такива процеси, е със съмнително бъдеще. При това тя съзнателно може да бъде насочвана към фалит от самия ръководен екип. Възможен е вариант, когато подобно поведение се внушава на екипа отвън под формата на добронамереност или натиск - тогава организацията се предава отвътре, за да се обслужат чужди интереси.

3. *Може ли да се приеме, че когато мотивите за целите на решението и тези на интересите се разминават, в самото решение се съдържа потенциал за стратегическа измама?* При положение, че интересите се крият зад други мотиви, различни от тези на целите, отговорът на този въпрос е утвърдителен. Подобно несъответствие може да се запазва от различни източници:

• **Лобизъм.** Обикновено това се приема като нормална практика за отстояването на определени интереси – най-вече групови, но не са изключени и личностни. Погледнато обаче извън контекста на интересите, лобизмът е в противоречие с един основен демократичен принцип – възможността за свободна конкуренция. Това се отнася както за материалния, така и за духовния пазар. Да имаш лоби на определени етажи на властта, означава, че винаги може да разчиташ най-малкото на внимание във връзка с възникнал проблем за разлика от тези, които не разполагат с такава привилегия. При това няма гаранция, че потенциалът на вторите не е по-добър, отколкото на първите. Откритият лобизъм все пак дава възможност за прозрачност относно определени интереси и мотивите за тяхното удовлетворяване. Не така обаче стоят нещата при скритото

лобиране. Възможно е да се отстояват позиции, на пръв поглед необслужващи нечи интереси, но впоследствие да стане ясно, че това не отговаря на истината. Или да се окаже, че решение, взето в даден момент, не е обективно и безпристрастно, а е прието целенасочено, за да обслужи конкретни интереси. При скритото лобиране най-добре проличава разминаването между обосновката на целите на решението и мотивите на интересите. Включването на елементи на подобно поведение при реализацията на политическия процес може да доведе до това конкуренцията между стоки и услуги на материалния пазар и между идеи на духовния да бъде изместена от надпревара между лобистки центрове във властта. Лобизмът обаче е практика, разпространена както в развитите, така и в развиващите се страни, поради което би било несериозно да се смята, че може да се елиминира като поведение на управляващите. Ето защо засега не би могло да се предприеме нищо друго освен, съобразявайки се с тази практика, чрез различни форми на контрол да се направи опит за ограничаване най-вече на скритото лобиране. Само така лобизмът ще излезе от онова състояние, което го превръща във вторичен пазар на конкуриране, където мотивите на целите на решението се разминават в значителна степен с тези на интересите.

● *Обслужване на тесни корпоративни интереси.* Често добри професионалисти, разполагащи с подходяща информация (като количество и качество), могат да предприемат инициативи за вземането на решения, които на пръв поглед са от полза за цялата организация, но впоследствие става ясно, че това не е така. Когато зад подобни инициативи стоят тяснопартийни интереси и над тях е осигурен „партиен чадър“, е възможно ръководството да вземе решения или да имитира заблуда, обслужвайки по този начин конкретни корпоративни интереси. При това поведението на ръководния екип може да говори за сериозна мотивираност при формулирането на целите на решението. Времето обаче доказва, че тези цели са обслужвали интересите не на организацията, а на определен кръг от хора в и извън нея.

● *Влияние на групови интереси, свързани със сенчестия бизнес.* Типичен пример е „мутризацията“ на икономиката у нас през т.нар. години на преход към пазарна икономика. Този феномен на икономическо поведение е една еклектика от прийоми на мафията, проява на корпоративни интереси, партиен лобизъм и брутално използване на концепцията за стратегическа измама. Каквито и опити да се правят за поставяне на диагноза на това явление в настоящето, може би няма да бъдат точни. Само от дистанцията на времето, когато се очертаят контурите на истинската политическа система и се извърши правилното ѝ вътрешно структуриране, би могло да се даде оценка на тези процеси в общественоекономическия живот на страната. Но сега е сигурно едно - че зад привидната еклектика се крие сериозна и стройна система, чиято идейна основа не е дело на „духовни вегетарианци“. Зад нея стоят подготвени хора, които добре комуникират с политическата система. Ето защо на този етап е много трудно да се докаже правно разминаването на мотивите на целите на вземаните решения с мотивите на интересите.

● *Влияние на външни сили.* В това отношение определена роля играят икономическото и научно-техническото разузнаване. Особено място тук има използването на концепцията за стратегическата измама и внедряването на добри професионалисти в представляващите интерес фирми и организации. В редица случаи под формата на консултации, съвети и пряка финансова помощ се осигурява вземането на такива управленски решения, чиято издръжаност не буди съмнение. Възможно е обаче времето да покаже, че целите на тези решения са мотивирани по начин, обслужващ чужди интереси. Подобни процеси могат да се задълбочат, ако професионализмът при оценка на ситуации се измести от политическа намеса.

● *Вземане на решения „под условие“.* Схемата тук на пръв поглед е елементарна – събитие „Б“ се сбъдва, при условие че се реализира най-напред събитие „А“. Или трябва да се вземат и изпълнят решения, поставени от онези, които влияят върху осъществяването на второто събитие. Самият факт на условието показва, че целите на решенията, осигуряващи реализацията на събитие „А“, ще бъдат мотивирани съобразно интересите на тези, които влияят върху събитие „Б“. Това е типичен пример за налагане на решения, при който ясно се очертават мотивите на интересите. Този процес е осъществим само при упражняването на политическа власт и преди всичко с помощта на скритото лобиране.

Като волеви акт решението е непосредствено свързано с поведението на човешкия фактор, поради което от изключително голямо значение е да има съответствие в поведението на вземащите управленските решения с това на изпълнителите. Разнопосочността е възможна в немалко случаи, но особено често са тези, свързани с несъобразяването на потенциала на решението и проблема, който трябва да се реши, както и с разминаването между мотивите на целите на решението и мотивите на интересите по неговото изпълнение. До подобни ситуации се стига най-вече, когато се вземат политически решения, несъобразени с действителното положение. Всяко отклонение в тази посока обикновено се компенсира с упражняването на повече власт. Това обаче се съпътства и от обратна реакция от страна на поставените в такива условия, което неминуемо повишава напрежението в социалните системи. За да се избегнат подобни ситуации, трябва добре да се диагностицират проблемите, по които се вземат решения, както и да се познават и елиминират основните източници на несъответствие между мотивите на целите на решението и мотивите на интересите от неговото изпълнение. По-конкретно става въпрос за политическа намеса, открито и скрито лобиране и т.н.

Поведение и политическо поведение

Политическото поведение - функция на политическата власт и политическите решения

Най-общо може да се приеме, че стремежът към определен ред в социалните системи поражда потребността от власт. От своя страна редът (порядъкът),

добър или лош, е предпоставка за относителна устойчивост. У хората обаче е заложена потребността от промяна, която те искат да възпроизведат чрез властта. Най-често това желание се осъществява на основата на правото им да изработват и да вземат определени решения. Така в един на пръв поглед противоречив процес - устойчивост чрез власт и промяна чрез власт, се реализира конкретно политическо поведение.

Политическото поведение се свързва преди всичко със стратегията за развитие на институциите, като за целта се изготвят и приемат съответни политически решения. Именно те са един от главните регулатори на икономическите и социалните отношения в обществото. Да се приеме вариантът, че политическото поведение винаги е функция на решението, означава придържане към кауза, която с течение на времето би могла да загуби позиции. В такъв случай самото решение встъпва в ролята на детерминанта и ако се излезе извън рамките на конкретните му предписания, следват негативни последици за тези, които са ги нарушили. Другият вариант – когато поведението се смята за функция на ситуацията, води до асиметрични резултати и до липса на последователност в прилаганата политика. В обществото това се приема като неконтролируем демократизъм, който в отсъствие на регулация предизвиква хаос в институционалните отношения.

Нерядко, за да се съхрани временната устойчивост, в политическото поведение намират място прояви, водещи до жертване на далеч по-важни и дълготрайни ползи и придобивки. Обикновено това се случва, когато, следвайки слъпо партийни политически директиви, на практика партийната политика се отделя от професионалната компетентност и се насочва към преследването на собствени политически цели, несъобразени с реалната действителност. Най-често при такова поведение времето заличава колективната безотговорност, а проблемите се игнорират, което обаче не означава, че те изчезват - напротив, натрупването им се превръща не само в заплаха за устойчивостта на социалните системи, но може да доведе и до тяхното разрушаване. За това допринасят и хаотичните промени. Когато няма изяснено политическо отношение към дадена институция, тя става подвластна на организационна нестабилност и хаотично поведение във времето. Политиците са наясно, че когато се прави едно и също, не могат да се очакват различни резултати, поради което често се налага да имитират реформи. Подобно поведение може да засегне добре функциониращи и устойчиви институции, което да доведе до промяна в тяхната структура и дейности, несъответстваща на потребностите им. Желанието за лично самосъхранение на заемащите определени политически и властови позиции често е мотив за вземане на политически решения, които не съответстват на обществените очаквания. Натрупването на практика в тази насока обаче със сигурност не води до политическо дълголетие.

Политическата власт, използвана неправилно, може да предизвика нарушаване на отношенията между институциите, групите, дори между отделни личности. Ако си представим една политическа фигура без власт и оценим

чисто човешките ѝ качества, е много вероятно да открием разминаване между личностното и политическото поведение - властта може да прикрива недостатъци в характера на личността и да внушава поведение и клишета, които не се проявяват в обикновеното ежедневие. Човекът с власт може да се отклони от естественото си поведение и да демонстрира качества, които той самият не подозира, че притежава. Затова, ако се наблюдават внимателно напусналите властта, при тях обезателно ще се забележат остатъци от неестествено поведение, което в среда без власт може да се открие до такава степен, че да буди недоумение у околните. Разбира се, има и по-гъвкави и приспособими личности, в чието поведение липсата на власт не се отразява съществено - вероятно именно такива хора са и добри политически ръководители.

Отпечатъкът на властта върху поведението на личността неминуемо се свързва с морала. Това се откроява най-ярко при загубата на властта. Поради тази причина пристрастените към властта често са източник на политическо поведение, което води до „роене“ на различни по големина партии. В немалко от случаите на такова поведение чрез властта се търси и своеобразен щит за извършени нормативни нарушения. Ако си представим някои от най-големите диктатори без власт, те със сигурност биха попълнили редиците на най-обикновените личности, докато други, следвайки нагонния си импулс и нарушавайки законите, вместо да ги създават, могат да попаднат под техния удар. Независимо че неподготвените да управляват трудно се задържат дълго на върха на управленската пирамида, делът на тези, които са изкушени от това, не е никак малък. Стремещт към властта, респ. правото да се вземат решения и съответната личност да определя съдбата на другите, изглежда, е заложен в човешката природа. И ако в този стремеж няма нищо неестествено, то въпрос на морал е пътят, който се следва за неговото осъществяване.

Разсъжденията за морала и етиката в управлението са непосредствено свързани и с политиката. Това не е лесна задача - дори един велик философ и мислител като Сенека разбира едва на 65-годишна възраст, че „грубите реалности на политиката са по-силни от морала“ (Сенека, 1987, с. 22). Основата на политиката е идейна, но без бизнеса и властта тя не може да се реализира. По въпроса относно това с кое да се започне – с бизнеса или с политиката, е написано доста, като в повечето изследвания се утвърждава становището, че в политиката трябва да влизат преуспели хора. В теоретичен план вариантите са следните:

- Човек преуспява в живота, става богат и след това влиза в политиката.
- Човек влиза в политиката и след това започва да се стреми към власт и богатство.
- Предприемчивите развиват бизнеса, а склонните към политиканстване влизат в политиката.
- Човек се развива едновременно и в бизнеса, и в политиката.

Всеки от посочените варианти се свързва с конкретно поведение на човешкия фактор, което на практика го води към поставената цел.

Най-добрият вариант е четвъртият – да се върви успоредно и в бизнеса, и в политиката. При него не може да става дума за компромиси със съвестта и системата от възприетите в обществото морални норми и принципи не се нарушава. Това обаче е по-често изключение, отколкото правило в живота.

При първия вариант, ако се приеме, че успехът в бизнеса е резултат от спазването на приетите правила, може да се допусне, че в политиката ще влязат морални личности. Опасностите тук произтичат от два фактора: първо, начинът на придобиване на богатството да остане скрит от обществото; второ, да не е налице политически опит. Все пак политиката се гради най-напред на идейна основа, а бизнесът се развива от прагматични хора, които, докато са реализирали предприемаческите си инициативи, вероятно не са имали достатъчно време и за идейно усъвършенстване. Ако това е така, тогава този вариант се покрива с четвъртия.

Най-атакуем е вторият вариант – да се влезе в политиката и в резултат от това да се прояви стремеж към натрупване на богатство и власт. Не че няма хора, които са влезли и излезли от политиката, без да променят материалното си положение, но повечето от тях спадат към изключенията. При този вариант вече се повдига въпросът за морала на политика и как „предприемачеството“ в политиката се трансформира в предприемачество в бизнеса. Разбира се, в едно гражданско общество подобна трансформация е трудно допустима, защото съществуват достатъчно разнообразни форми на контрол. Ако има такива случаи, те наистина са рядкост.

На пръв поглед най-демократичен е третият вариант – всеки се развива в полето, за което има нужните качества. Това би могло да се случи, ако политиката освен идейна основа нямаше и материални потребности. Оттук започват взаимните компромиси – бизнесът осигурява материално политиката, а в замяна тя „разпъва чадъри“ над него. В такива ситуации и в двете полета - и на бизнеса, и на политиката, не може да се говори за морал. Третият вариант наистина би бил добър, ако държавата финансираше партиите с достатъчно средства, което предполага да бъдат прекъснати нерегламентираните контакти с бизнеса. Това е характерно за развитите общества, където има правилно структурирана политическа система и партиите са само няколко (макар че и там могат да се получат пробиви). При наличието на десетки и стотици партии обаче този подход е неосъществим.

Когато се говори за морал, независимо дали става въпрос за бизнес, управление или политика, целта е една – чрез спазване на приетите в дадено общество условни норми и принципи на поведение да се намали „триенето“ в човешките отношения. Или образно казано, силата на морала може да трансформира конфликтната енергия в двигателна и по този начин да се увеличи реактивността на социалните системи. Само така човешкият капацитет може да се използва за лично и обществено добро.

Очевидно политическата власт е с потенциал, който може да се развива в различни направления. Това дали посоката ще бъде негативна, или позитивна,

зависи от морала на политиците при вземането на решенията. На практика той е регулатор на политическото поведение, което е функция на политическата власт и на политическите решения.

*Форми и мотиви за проявление на различни видове
политическо поведение*

1. Политическото мнение, внушение, манипулиране и действие като форми на политическо поведение

Реализацията на политическия процес се свързва с постигането на определени цели. Това изисква да са изпълнени две важни условия – професионализъм на всяко равнище в йерархията и поведение, позволяващо използването на професионалния потенциал. Именно поведението на личността е в основата на груповия успех. Има хора, надарени с ум и професионални знания, които вегетират, тъй като не проявяват поведенческа адекватност по отношение на възникващите ситуации. Много често, подтиквани към бързи успехи или към малките, непосредствени блага в живота, такива личности рискуват далеч по-трайни и големи придобивки. Те лесно се превръщат в обект на манипулация, защото липсват на стратегическо мислене и късият времеви хоризонт, към който се стремят, ги правят неуверени в действията им.

Професионалният потенциал и поведенческата адекватност при решаването на възникващи проблемни ситуации са в основата на успеха. Всяка личност може да има различно поведение в конкретен случай, което да е провокирано от разнообразни причини. Например даден човек може да се прояви коренно различно в едни и същи ситуации заради хората, които са ги предизвикали, и обратно – различни обстоятелства могат да провокират еднакво поведение.

Отношението към определена ситуация може да се характеризира като вътрешно усещане за справедливост, т.е. да е напълно мотивирано при конкретните дадености. Това зависи преди всичко от ценностната система. Политическото мнение като изразено отношение може да се повлияе както от конкретните обстоятелства, така и от прозорливостта, т.е. от способността да се погледне напред във времето. Всяка проблемна ситуация е причина за мобилизиране на усилията на личността и групите. Когато това се свърже с правилно обоснована политическа идея, очакваните резултати ще бъдат добри. Към такива резултати се достига не само по пътя на единното мнение, но и чрез внушението като стремеж да се убедят изпълнителите в предимствата от реализацията на идеите. Когато обаче сложността на възникналите проблеми значително превишава потенциала на изпълнителите и евентуално е съпътствана от ресурсни затруднения (човешки, финансови, материални), се стига до демотивираност. Ето защо политическото поведение трябва да внушава и да осигурява възможно най-обективно отношение към проблемите и към начина за тяхното решаване. Не са редки случаите, когато се поемат инициативи и се дават обещания, разминаващи се сериозно с икономическия

потенциал, с организацията и мотивацията за реалното им изпълнение. Вследствие от това или възникват проблеми, чието решаване не може да се осигури, или се стига до манипулиране на общественото мнение, като се търсят оправдателни причини. Най-често, освен че не вдъхват увереност и не звучат убедително, подобни оправдания могат допълнително да демотивират изпълнителите. В този смисъл една от причините за грешно политическо поведение е емоционалното отношение към властта. Това води до честа смяна на идеи, което не би било негативно поведение, ако с натрупването във времето не предизвиква промяна на принципите, определящи политическата същност на субекта. По този начин чрез изменение на основните правила, които са го правили разпознаваем, може да се стигне до сериозно деформиране на неговата същностна страна. Така чрез честа смяна на идеи, а впоследствие и на принципи немалка част от политическите субекти се обезличават, защото започват много да си приличат по политическо поведение.

Отношението като мисловен модел не се свързва с външна изява, то е в съзнанието на личността, т.е. представлява форма на пасивно поведение. Изразяването на мнение, опитът за внушение или манипулиране, както и предприемането на конкретни действия са външна изява на отношението и като форма на активно политическо поведение се свързват с характера на ситуацията, благоприятното или неблагоприятното стечение на обстоятелствата, преценката за стратегически изгоди и т.н. Конкретните резултати зависят от базовите политически идеи и тяхното трансформиране в съответна политика.

2. Политически клишета и политическо говорене

Пренасянето на предназначението на клишето върху ситуации в обществения живот буди интересни разсъждения. Най-напред клишето няма стойност, ако не бъде употребено, и в същото време честото му използване води до неговото износване. В обществото има различни източници на клишета. Без да се стремим към изчерпателност или градиране, сред по-важните можем да посочим политиката, религията, професионалните деформации в мисленето и др.

Като че ли най-ярко клишетата се открояват в политиката. Лозунги, призови, поведение и т.н. – всичко е ориентирано към една цел – властта. При това самите клишета не призовават към нея, те имат други, по-приемливи за масите послания, често основани не на разумното, а на емоционалното поведение. Ето защо, както вече беше посочено, през епоха на революции прави впечатление колко често революционерите започват да приличат на онези, срещу които са се бунтували, щом получат политическата власт. Има политически клишета, които, поднесени емоционално, така завладяват съзнанието, че да не им се довериш, би означавало липса на здрава логика. Именно те вкарват политическото поведение в рамка, излизането от която се смята за отклонение от водената политика.

Политическото говорене често се различава от обикновеното общуване. Това, което го прави различно, е стремението да се формира добро впечатление в отсрещната страна и да се привлекат съмишленици. В много случаи обаче

казаното не се покрива с истината за конкретните ситуации, за което спомагат и привлечените за по-голяма убедителност клишета. Така за определено време може да се създаде една, на пръв поглед, добра среда – политиците са приети от хората заради това, което казват, а „слушателите“ чуват онова, което очакват. Рано или късно обаче се разкрива действителната картина за съответните ситуации и тогава едната страна губи авторитет, а другата – доверие.

Чрез политическото говорене може да се изрази мнение, да се направи внушение и манипулация. Тъй като в основата на всичко това е политическата власт, е много опасно да се допусне тя да се обедини с властта на подземния свят. Тогава се стига до непреодолими за легитимните структури проблеми – на преден план излиза манипулирането, съчетано с подбрани клишета, а резултатите от конкретните действия нямат нищо общо с политическото говорене. Подобно поведение води до силен спад на доверието в политическите структури.

3. Обществени очаквания и политически посредници

Когато политиците познават добре философията на очакването, тя може да се превърне в инструмент за въздействие върху масите. Най-общо тази философия се свързва с това, че човек иска повече от себе си, от хората, с които работи съвместно, от социалната среда, т.е. той очаква промяната, понеже не е удовлетворен напълно от настоящето.

Очакването, без да се осъзнава непрекъснато от личността, е стимул за живот. Дори и при най-критичното състояние очакването за положителна промяна крепи човешкия дух. В такъв смисъл са философските размисли на Сенека, който стига до заключението, че „човек никога не се намира в най-лошото си състояние“. Политиците, познаващи човешката психика от този ъгъл, си дават ясна сметка, че това може да послужи за въздействие не само върху отделна личност или група, а и върху цялото общество. Връзката на очакването с емоционалния живот намира израз в пристрастието към определени неща – богатство, кариера, власт и др., което може да се използва по подходящ начин за манипулиране на масите. Възможно е човек да бъде искрен в разсъждения, свършено погрешни и абсурдни – тогава чувството „замъглява“ съзнанието и очакванията стават коренно различни, несъобразени както с личния потенциал, така и със социалната среда. „За влюбения, казва Молиер, всички недостатъци на любимата са качества.“ В този смисъл не са редки случаите, когато в два различни момента пристрастеният политик еднакво чистосърдечно и красноречиво защитава доброто и лошото на едно дело.

Неконтролирани от разума, емоционалните очаквания се превръщат в подходящо средство за манипулация както на отделената личност, така и на групите. Във връзка с това, за да се попречи очакването да бъде използвано като средство за манипулация в социалните системи, голяма роля играе емоционалното възпитание. В редица случаи то може да доведе до грешно подреждане на приоритетите и за маловажни неща да се изразходва много обществена енергия, като с това да се рискува постигането на далеч по-значими във времето цели.

Липсата на задържащи сили в някои политики и неумението им да оценят ефекта от дадено действие в стратегически план създава напрежение в социалните системи, което се отразява върху устойчивостта на политическия процес.

Когато се търсят политически решения и методи за въздействие върху обществените очаквания с цел активиране на масите, неминуемо трябва да се погледне от позицията на отделната личност. Отчитайки особеностите на очакването като психологически инструмент, е важно да се вземе предвид следното:

- Очакването се свързва с емоционалния живот на личността и породените от това реакции са строго индивидуални. В този смисъл едни и същи потребности и равни стимули могат да предизвикат различна активност у хората. Неотчитайки това, много политически решения не дават резултати от гледна точка на обществените очаквания.

- Всяка личност притежава различна морална сила, т.е. реагира на емоциите по различен начин, което означава, че има и собствена философия за очакванията. Това, което може да се превърне в своеобразен обединител на индивидуалните философии, е значимата политическа идея. Идеиният дефицит или „подхвърлянето“ на недобре обмислени идеи демотивира масите и превръща обществените очаквания в пасивно чакане.

- Политическите сили трябва добре да осъзнават, че формирането на активност чрез очакване е своеобразен кредит на доверие. Ако последното не бъде оправдано, следва дълбоко и трайно демотивиране. Ето защо обещанията на политическите лидери трябва да бъдат добре осмислени и оценени във времето.

- Динамиката на личните, груповите и обществените потребности променя и отношението към очакването. Това, което в даден момент е стимул за активност, в друг може да не е такъв. В този смисъл е и необходимостта от гъвкаво политическо отношение към обществените очаквания.

- В условията на кризисни ситуации обществените очаквания могат да се използват като инструмент за активиране на масите. Определяща роля в случая играят политическите лидери, които трябва да са в основата на правилното насочване на обществената енергия. Много е важно да се вземе предвид, че нереализираните очаквания са по-опасани от липсата на очаквания.

Съществено място при използването на очакването като инструмент за въздействие върху масите заемат и политическите посредници. Макар че дължностна характеристика за такива няма, те все пак съществуват. Да не се отчита това, когато се търси подреденост в обществото, би било логическа грешка. Служейки за връзка между тях, посредникът познава и двете страни. Често на него се възлага това, което не може да бъде обект на политическо говорене или да се изрази чрез друга публична форма. Използвайки допълнителни факти и информация, той може да се превърне в сериозен катализатор на обществените очаквания. И освен конфиденциалността в това вероятно

няма нищо лошо, ако посредникът не изпълнява и други функции, които не са в съответствие със закона, и по такъв начин обслужва „задкулисието“. В този смисъл най-често в основата на сериозни политически сътресения са именно посредниците. Когато броят им се увеличи, се разбира и какви са конкретните скрити методи, които са използвани, за да се превърне очакването в инструмент за политическо въздействие.

Използвана литература:

- Бренър, Ч.* (1993). Психоанализа. С.: „Отворено общество“.
- Восленски, М.* (1993). Номенклатурата, Т.1. С.: ИК „Хр.Ботев“.
- Восленски, М.* (1993а). Номенклатурата, Т.2. С.: ИК „Хр.Ботев“.
- Гълбрайт, Д.* (1993). Анатомия на властта. С.: ИК. „Хр. Ботев“.
- Каменов, К.* (2003). Управленският процес. В. Търново: „Абагар“.
- Льо Бон, Г.* (2003). Психология на тълпите. „Жарава 2002“.
- Сенека* (1927). За щастливия живот. С.: Държавна печатница.
- Сенека* (1987). Избрани диалози (въстъпителна студия). – В: Философско наследство. С.
- Тулуз, Ед.* (1909). Изкуството да се живее. С.

4.V.2016 г.

THE POLITICAL PROCESS - SUSTAINABILITY THROUGH POWER, DECISIONS AND BEHAVIOR

The article examines issues related to the sustainability of the political process. Specific features of its implementation are highlighted in connection with power-exercising, decision-making and behaviour of the governors. In particular, an unusual characteristics of power is made, in connection with its determinants. Furthermore, issues associated with political power and the connections and dependencies in policy-making are analyzed. Issues of control and self-control over political power are discussed and the role of the crowd as a corrective or source of management policy is considered. The specifics of political decisions and the options of manifestation during the implementation of the political process are considered. Political behaviour is presented as a function of political power and political decisions. Emphasis is placed on the forms and motives for manifestation of various types of political behaviour.

JEL: J24; L16; G33

Establishment of stability in social systems is one of the important goals for any improvement of the governance. This can be achieved only if the limits of power use are clearly outlined. Power is needed to establish order. Order, good or bad is a prerequisite for relative stability. However, the need of change is intrinsic for humans who attempt to reproduce this need through power. In this seemingly contradictory process in society the fact should not be neglected that power originates namely from society. Power, born of a sick society immune system can not be healthy, i.e. effective. In this sense, traditions, customs, values and ethics in social systems are the foundation of empowering individuals. The more pronounced and permanently fixed as basic values in relations between the institutions, groups and individuals they become, the more likely it is for power to serve public interest.

Political power is associated with the implementation of global ideas and achievement of meaningful socio-economic results. It is implemented by the political subjects based on powers vested in them by institutions. For this purpose, specific political solutions are taken, which are implemented through the objects of governance. The most important factor to achieve a sustainable political process is the manner in which institutions are established. Social maturity is manifested especially in this area. The structure and functions of the institutions are associated with the framework of the powers of the subject of power and therefore, they affect behaviour in management. Properly organized institutions must comply with the global ideas of conducted policy, and through their specific strategic objectives - results in different socioeconomic areas should be pursued.

The sustainability of the political process is directly dependent on the manner in which institutions are established and operate, on the powers vested in the political subject, on its solutions and the professional training and motivation of the performers. Therefore, the natural path of the political process proceeds along

the chain - institution (powers), subject (authority), object (performance). The specific fact with its implementation are the ways of exercising political authority, the decisions taken and the behaviour of the empowered politicians.

Power and political power

One unusual view on the characterization of the power

Power as the right to development and decision-making is associated with specific impacts on the managed objects. The brief review on the famous scientific literature definitions of power results in two main conclusions - first, that power is always associated with a particular subject and a particular object, and second, the management process is impossible without power. Actually various sources of power and different ways to its implementation are considered. However, such definitions as "insufficient power," "enormous power", "strong power", "weak power" etc. are almost not interpreted, but most often they reveal a manager or a management team. Essentially, in these cases, power is identified with those who apply it. However, this is not quite right. To analyze fuller the power, the following specific features may be taken into consideration:

• *Firstly – the power is always precisely determined as to strength and power, with varying holders and method of exercising.* This feature is associated with the potential of the managed object. Actually, it limits the objectives that could be achieved. Whatever power is used (forced, conditional, compensatory) it is impossible to achieve higher goals, if they reflect the potential properly. A big mistake observed in practice is when the problem with the higher objectives, increase of power is solved by means of increasing the power as an attempt to impose a certain behaviour, rather than looking for opportunities to increase the potential of the managed object. This is mainly due to the fact, that the governors do not know the object of governance by the governors, which leaves them with the impression that they do not have enough power. From this perspective, the concept of 'sufficient power' is associated with that amount of power which, when exerted on the object of governance fully reveals its potential in terms of the set objectives.

A common misconception of power sufficiency by authority of power originates from its inability to set objectives, i.e. to determine real strategic objectives for the managed objects. The disturbed compliance among power, potential and objectives creates a wrong impression of power sufficiency. In the process of the objectives' implementation power may be exercised by managers at various levels who possess varying degrees of power. Since it was stated that power exceeding the potential of the managed object is a kind of illusion of power, it could be concluded, that power allocation can be done in a different way. The practically adopted and approved organized scheme of the hierarchical structure is associated with hierarchical power. The latter increases upwards to the top of the structure, and decreased downwards. Since the amount of power is limited by the potential of the managed (subordinates) its possession in the hierarchy is a matter of alignment. If there is a

concentration of power at peak levels, it will be at the expense of the lower levels of management - if more power is concentrated in lower levels of management, the amount of power in the central authority decreases. In other words a strong central authority and a concentration of central power and a strong power of the middle and lower levels are impossible to coexist. In terms of quantitative criterion to determine the term "low power" i.e. power smaller than the corresponding potential of the object of control. It is produced by the established ineffective legislation or ignorance of the object of control.

● *Secondly - power can be assessed only if it is consumed. In fact, this means that any power is rationalized if it is exercised.* In this case, important are the time of using the power and its direction as means of changing the behaviour of the managed (subordinate) persons. In this regard, for example, positive or negative incentives can be used. Another important fact for activation of the subordinates is the use of power to change the nature and content of their needs.

In management practice, there are cases of discrepancies between power use and the specific situation. Most often this occurs at the wrong leadership style. Any situation in management could be solved with a specific approach. One approach is applicable in crisis situations and another - in stress cases and quite different – in extreme cases. The results of solving any particular situation can serve as a proof of the effectiveness of the exercised power.

The main conclusion that can be drawn from this specific feature of power is that it is neither good nor bad. It depends on the manner of its use.

● *Thirdly - the need of power is a genetically inherent human feature.* The formulation of the specific characteristics of power is rooted in the aggressive drive which is a genetically determined component of human psychics. Before being activated, it generates this specific kind of inner tension (impulse). Aggressiveness is aimed at changing certain components of the environment, respectively of people's behaviour. It could be achieved by power, force, persuasion etc. However, the aggressiveness potential is laid in a different way and to a different degree with each person. To sum up, different people have different ambitions for power, but the strive for power is always present.

The mixture of power and aggression is a combination which does not always produce good management results. The aggressive behaviour in the use of power can be eliminated mainly through changes in the value system. Quite often, even professionals when empowered, behave in a way which raises not only negativity in subordinates, but can cause the destruction of groups and teams. The reasons may be of various nature, but the common ones are excessive pedantry, imposing not so meaningful professional requirements, among others, which complicates the management process, making it more bureaucratic, limiting initiative, creativity, etc.

● *Fourthly - the only "food" of nomenclature is power.* In fact, nomenclature is a list of management posts, with staff selected not by the head of the specific agency but by a senior party. Or, in particular, this is a list of persons occupying such positions or staying on the reserve list to occupy them (Voslenski, 1993, p. 95).

The basis for the existence of the nomenclature is the power and privilege and wealth are the consequences. The conclusion that can be drawn is that the nomenclature approach of promoting the staff can be overcome by people whose consciousness is not burdened by care for the acquisition of wealth.

●*Fifthly* - every revolutionary change is motivated by strive for power. Many observers and analysts of political events in this era of revolutions find how often the revolutionaries begin to resemble those against whom they rebelled as soon as they take the power (Brenner, 1993, p. 100, 186). About one hundred years ago Bernard Shaw said with his characteristic sense of humor that the only thing that every revolution can achieve is to transfer this responsibility for oppression from shoulders to other shoulders. Brenner writes interesting revelations, that "the revolutionaries are most often blind for the transformations that occur in them, like a fighter who became a tyrant. They and their followers believe that such an accusation is completely natural. They even believe that they keep their original ideas and still defend freedom and human rights. According to them, those who claim that they have become as the previous governors are malicious, slanderous and covert counter-revolutionaries" (Ibid., p. 186, 187).

Psychoanalysis asserts that conservatism and irrationality, characteristic of policy, originate from the same unconscious source - the drive conflict from childhood. This provides grounds to conclude that "Revolutionaries are guided by the unconscious desire to become the same as the previous rulers, which they consciously loathe, to enjoy the same privileges and the same prestige. What is the origin of those unconscious desires residing in the psyche of a sincere revolutionary who believes that, if he succeeds, will be quite different from those that toppled" (Brenner, 1993, p. 187). The answer is that the need of holding power is genetically laid in humans, which originates in aggressive drive determined in the psyche.

●*Sixthly - uncontrolled power is at the heart of every dictatorship and corruption.* People have worked hard to reveal the shortcomings of Roman emperors which might have accounted for their excesses. The reason for their crimes is quite clear - it lies in boundless sovereignty power used by them. "If you take a normal person with ordinary virtue and mind and give him/her more power, it will soon start to act crazy. If Nero were deprived of power yet in the beginning, he would probably have lived an inglorious bourgeois life without notorious vices" (Tuluz, 1909, p. 69).

This specific characteristic of power is confirmed by the analysis of the sources of power. According to Galbraith they are: personality (individuality), ownership and organization (see Galbraith, 1993, p. 12, 13).

Assuming leaders possess such qualities as intelligence, moral conviction, physical data, etc. to while exercising power, the other two sources - ownership and organization, if not placed under some form of control can become the basis of dictatorship and corruption in society. According Galbraith (1993, p. 13), property or wealth, provide influential position, guaranteed success, and this may predispose others to conditional obedience. They are used to provide funds for the purchase of subordination. A society where there is no control over the system of wealth

acquisition may be easily populated by people with dubious morals people on top of the management hierarchy. The reason for this lies namely in the purchased obedience wealth in elevating the ladder of power.

As for the organization as a source of power, in this case the organizational forms of people's joint activity - from the smallest team to the State. Not a few evils to humanity is a result of a seemingly logical form of behaviour in which it is believed that the most errorless are the things that have been accepted with general approval. In this regard, Seneca wrote: „And this happened, as in election meetings, where the same people who have chosen some individuals to Pretoria wonder how they had chose them as their mobile favor changes. We approve the same things and blame same things. This is the outcome of any judgment when deciding depending on what most people thought" (Seneca, 1927, p. 6).

One of the reasons for the organization to become a powerhouse, leading to dictatorship and corruption is the resulting conviction about the role of the majority and the associated subordination of the organization's objectives in this case. This automatically leads to the conclusion that larger organizations can impose objectives on smaller ones, which is motivated by the majority. Moreover, they can be quite sincere in their arguments and the displayed organizational behaviour of goodwill, but underlying this wrong, even absurd reasoning. Seen from this angle, the very principle of solving problems through majority should be accomplished only in a well-organized system of internal self-control.

Not alleging that the discussed specifics of power characterize it completely in all its forms, an unusual look at some of them and their knowledge by managers and subordinates may diminish the surprises associated with its use.

Political power - links and dependencies in policymaking

1. Political power, regulatory base and political responsibility

Not rarely, the public expectations resulting from the occurrence of a certain significant event do not take place as expected which could be briefly and clearly explained as follows - it is a political decision. In this case, it is important to explain these links and dependencies of formal and informal nature, such as:

- Political power and legislation;
- Political power and party politics;
- Political power and political responsibility;
- Control and self-control over political power;
- The crowd - corrective or source of management policy.

A specific manifestation of political power is the party's power, which is associated with the conduct of a certain party politics. In democratic societies, through the principles of the free choice election behaviour actually, one or more parties are actually nominated, that associate in themselves party power, respectively political power. Thus, in practice, when speaking of political power, the power associated with a particular party or parties is meant. And vice versa, when speaking from time to time of party politics, it is inevitably associated with the concept of "political power".

The interweaving of political power and political responsibility relations with legislation has a rich practical content. When the wording "political solution" hides the legal basis, arises the issue of political responsibilities. The lack of clear and precisely defined legislation, on one hand, and its subjective interpretation make the resistance to political irresponsibility timid and unmotivated. In this subjective interpretation of solutions of poorly-structured and vaguely defined problems makes everyone, trying to resist, responsible before the law. There are not a few "dormant" laws and regulatory decisions that are activated to appease the political opponents. And getting bogged down in the daily bureaucracy makes people politically inadequate and their vigilance effort for the political behavior. This gave a reason not only for the society's misinterpretation of some result or other of political decisions, but also of inadequate responses, incorrectly structured and focused on solving problems in the wrong direction. What follows from the results obtained, are the standard analyses of the reasons leading to negative consequences, but with no possibility for change. Subsequent actions are aimed rather at transferring responsibility to others than at critical introspection to correct the behaviour and effect real change. Most often, the collective nature of the decision taken in practice leads to lack of specific responsibility.

The most important strategic responsibility of political power is associated with the setting of objectives. The establishment of preconditions for the emergence of crises of various kinds and scales depends largely on the correlation between political objectives and institutions (Table 1).

Table 1

The relationship between political objectives and institutions

Political objectives	Institutions	Results (expectations)
Correctly set	Mismatching	Institutional blockade
Incorrectly set	Matching	Correction of political objectives
Correctly set	Matching	Accelerated changes, development and economic growth
Incorrectly set	Mismatching	Crisis in policy and economy

Here, the following options are available (Kamenov, 2003, p. 18):

- *Properly set political objectives, but mismatched institutions.* In this case, there is an institutional blockade, i.e. the policy objectives are limited by institutions which are structurally and functionally outdated.

- *Incorrectly set political objectives and matching institutions.* Under this option, because of errors or insufficient professionalism of the subject of power, it is possible to mistake the very setting of objectives. The outcome of this situation is to correct the political objectives which may be preceded by changes in the subject of power.

- *Correctly set political objectives and matching institutions.* This is the most favorable option, which provides conditions for accelerated change and economic growth.

- *Improperly set political objectives and mismatching institutions.* This is an option which is indicative for a crisis in policy and economy. The specific in it is that because of professional, organizational, motivational and other weaknesses of the subject of power, the very goal-setting can not position itself as the benchmark for any institutional changes. Usually the processes of changes in such cases are slow and painful and may result in the formation of a more active nucleus in the subject of power. It is possible to accelerate the process of change by external forces, but similar situations do not always emerge. For this purpose, political activity and flexibility can be essential as well.

The political power, as one by determining the strategic objectives for the development of the social and economic systems must provide flexible and effective policies based on evaluation and analysis of both internal and external factors. Because they can be with different orientation of impact, it is important to find more a flexible way of correspondence between political objectives and institutions. Blindly following an emotional crafted party policy can only complicate the process of change.

In the field of personal and socio-economic life, the behaviour of the human factor is governed by relevant regulations. In this sense, each institution is also associated with regulations. It is the basis of the behaviour of the institution, and this in turn determines the implementation of the policy objectives. In this chain of relationships and dependencies regulations play a leading role. It is also determined by the results from the legislative authority. The compliance "objectives and institutions" and "legislation" is important for the sustainability of the management process (Table 2).

Table 2

Compliance among objectives and institutions and legislation

Objectives and institutions	Legislation	Results
Disturbed compliance	Modern legislation	Possible changes in the objectives and institutions
Disturbed compliance	Outdated legislation	Political and institutional crisis
Available compliance	Outdated legislation	Politically based initiatives for change in legislation
Available compliance	Modern legislation	Development of the public sector and economic growth

The possible options are as follows (Kamenov, 2003, p. 19, 20):

- *Disturbed compliance between objectives and institutions, but modern legislation.* Under this option, changes in the objectives and institutions are possible to achieve the desired compliances.

- *Disturbed compliance in goals and institutions and outdated regulations.* This option is a basis for a crisis. In it, major changes are required in the institutional structure, followed by updated base regulations. The initiatives for such changes can be both internal or external.

- *Compliance available between goals and institutions, but outdated regulations.* Usually, in such case primarily initiatives for change in the regulatory base of a political nature are expected.

• *Compliance available among objectives and institutions and modern legislation.* This is the most favorable combination. Under this option, there is a political and economic stability, enabling accelerated development in the social and economic sectors.

The achievement of a full compliance between the objectives and institutions, on the one hand, and regulations, on the other hand, is not an easy task. Most often the lag is caused by legislation, and it can affect different stages and different institutions. This is one of the main causes of conflict between institutions, which disturbs the sustainability of the management process and generates crisis situations. The setting of objectives plays not less important role. The determination of evidence-based policy objectives that are not influenced by political compromises and informal external pressure is the basis of the effective management process. The functioning of any social system is associated with the behaviour of the human factor. In case of wrong setting of objectives, however, the attitude of the human factor may be different for certain purposes. The reasons for this are different - ranging from political bias and ending with insufficient professionalism. In such a situation, the wrong policy objectives are backed up by political appointments and professionalism turns into opposition. This is a reason for a serious disturbance of the sustainability of the management process in two directions – first, if the implementation of the set goals is wrong, there is an irrational spending of resources (human, material, financial) and secondly, the attempt to change objectives can outline a significant delay of the changes due to the different attitudes toward the new objectives and possible conflicts. The occurrence of such situations in the social and economic life is a major prerequisite for the establishment of conditions for crises on institutional basis. This factor, augmented by the attempted interference in the work of the institutions dictated by political and economic interests, thus accelerating the onset of institution-based political and economic crisis.

2. Control and self-control over the political power

To implement an effective political process, it is essential to establish a control function. Control and self-control over political power are important not only to achieve the ultimate objectives of the political power, but also to adjust the deviations that might appear in the course of their implementation. They are based on compliance with the legislation – external and internal.

Control is a way of exercising power. The need of individuals to exercise control over certain things from the surrounding world is their intrinsic characteristic. When no external objects to control are available, at his discretion, man turns to himself. This kind of self control can lead to certain psychological problems, if certain specialized steps in this direction are not taken. This purely psychological peculiarity of the control function can turn either positive or negative during the exercise of power. This is particularly true for political power, where in most cases, the electoral principle for occupying certain positions is applied. The right to produce and make decisions becomes crucial for the implementation of the political process. Therefore after the occupation of certain political positions, the ability for self-control of particular importance.

The political power is a function of a relatively broad previous public discussion, looking for public confidence by using categories such as values, morality, ethics, trust, etc. When these values are not considered, the form of exercising political power is changed and its actions violate the public interest - appointments to key positions of convenient people, search of personal benefit from certain decisions, establishment of lobbies in different socio-economic structures to convey effective solutions etc. In these cases, extremely important are the different forms of external control. However they are not always efficient, which may be due to an interested political breakthrough in important control institutions or to imperfect legislation. The latter is also in the field of political activity, but when the interests of the political majority and the opposition are coordinated, then the changes are just cosmetic, satisfying only such interests. Thus, the smooth running of the political process is disturbed and in most cases this vicious circle may be exited only through the crowd.

3. The crowd - a corrective or a source of management policy

The relationship between the implementation of the political process and the behaviour of crowds is clearly outlined. In many cases, they are type of valve to overcome the accumulated social tension and a possible corrective or source of management policy. With the increase of democratic benefits and the free behaviour in society the relationship between political, economic and social processes and the power of pressure from the crowds becomes more clear.

The origin of crowds actually is associated with groups of people gathered together, and especially with their new behavior. It is usually provoked by new ideas. Concerning the last, G. Le Bon believes that "... every civilization is derived from a small number of fundamental ideas that rarely suffer renewal" (Le Bonn, 2003, p. 42). Historical turmoil is a result mainly from changes in these fundamental ideas. The ideas are accepted by the crowds, if they had a very simple form and are represented in their minds in the form of images. This statement of G. Le Bon suggests that the crowds do not need a significant and profound analysis of the specific situation. To them, the emotional charge that gives the idea is important. It is namely this feature which is most often made use of by the political parties when they want to impose certain ideas. Le Bon motivates the meaning of knowing crowd psychology as a "tool for the statesman who wishes not to manage them - it is now very difficult, but wants to not be fully controlled by them" (Ibid., p. 12).

What impresses the crowd is mainly associated with images. Le Bon points out that "If you do not always have these images, it is possible to challenge them through skillful use of words and phrases ... moreover, words with the vaguest sense sometimes have the greatest impact. These include democracy, socialism, equality, freedom, etc., whose meaning is so vague that thick volumes are not enough to specify them" (Le Bonn, 2003, p. 75). Moreover, Le Bon says "that the words "socialism" and "democracy" correspond to completely opposite ideas in Latin and Anglo-Saxon souls. "For the Latin the word "democracy" means primarily the deletion of the will and initiative of the individual at the expense of those of the state ... For the Anglo-Saxons the word "democracy" means, on the contrary, the rapid development of

the will of the individual and the withdrawal of the state ... therefore, for these two nations the same words have radically different meanings" (Ibid., p. 79).

Since a certain word can be interpreted differently, making different suggestions, it turns out that, by appropriately selected words and phrases, not only emotional impact may be produced, but mislead as well. And since man instinctively tends to the expected better, politicians can, by appropriately selected words and phrases, voiced by well-trained individuals in certain situations, attract huge numbers of supporters. In this case, approaches are applied such as the search for superficial relationships between people and events, summarizing private events, etc. The lack of reasoning and logical order for what is going on around the individual, puts him/her on the level of the crowds. When this becomes a mass behavior practically crowds fall in a favourable environment. Then, their life is extended and delusion becomes universal.

The behavior of crowds is dominated by the respect for the power and goodness makes negligible impression and crowds quickly see it as a kind of weakness. In this connection G. Le Bon noted that "always ready to revolt against weak power, crowd obsequiously bends to strong power" (Le Bonn, 2003, p. 38). Thus, in case of weak power, crowd attempts to influence the political process. This usually happens when power is corrupted, when it is vested in the hands of non-professionals, when is accompanied by internal strife and conflicts, or when is manipulated from inside or from the outside. On the contrary, the strong power can influence the crowd and its conceptual basis ideas by skillfully led policies.

Street crowds are the ones which most often try to be a corrective or a source of policy. Moreover, their behavior is often influenced by backroom political interests. In order to influence the political process the enable street mob must have been encountered by a very weak power. But even then, the crowd can not produce any specific political decision or influence the political system, despite its strive to become the supreme policy regulator. In case of exhausted political potential, however, the crowd can not be used due to the high uncertainty of its behaviour when trying to exert political pressure. In such cases, it comes to political competition, when opposition forces "mounts" the crowd's protest. The reaction of the official power to maintain the status is to correct the conducted policy. Where it is impossible to calm down the protest in this way, a new management policy may be designed, which actually means a change of power.

Due to the high uncertainty of the behaviour of crowds, it is difficult to search and find targeted and prudent action against them. Often supported by the media and seeking active support from social networks, the crowds can turn to be a real factor influencing the course of the political process. To what extent and for how long, this depends on two conditions - the durability of the ideal that inspires them, and the power of power. The fact that crowds can deny what they have liked until recently endows them with informal power, which creates major difficulties for the proper and effective response of the formal power. It is possible for a certain adjustment of the conducted policy to satisfy the crowd for a while, but with time it

can be denied as a result of the crowd's changeable conceptual affiliation. Thus, obeying the situational suggestions of the crowd can lead to significant errors in the conducted policy. Perhaps, the proper response for power is not retreat under situational pressure, but to defend the basic principles of the conducted policy. Of course, this does not exclude concomitant analysis of individual elements of the conducted policy (political process), but the changes should not be made under pressure, but only in case of analysis-proven necessity.

Decision and political decision

Philosophical and behavioral characteristics of the decision

To discuss on decision theory and add something new would be not only difficult but quite unnecessary as well. What can be done is, based on what we know up to now to seek connection with other aspects and characteristics of making, taking and implementing the decisions. This kind of decisions necessarily exist in the implementation of the political process.

Every decision is a desire for change. It can be directed either to purely physical dimensions of the environment or to human behaviour. The decisions taken in social systems are expected to result in positive changes; in this respect, their marking as "good" and "better" or "best" may be associated with the expectations suggested by them. Moreover, any decision gets its characteristics at the time of being made by the governor, but must be proved with time. What's more - some of them may prove to be unfeasible. A phenomenon that occurs frequently in the conduct of political struggle for power and may be due to various reasons, such as:

- *Discrepancy in time of "taking-implementation" of the decision.* The best option is when a solution is implemented within the shortest period of time between taking and implementing it. Such decisions are not significantly important to the organisations. With crucial importance are the decisions whose results appear after a relatively long period of time from the decisions-taking moment. They carry strategic potential and are very important to the subjects concerned. However, this should not undermine the quality of operating decisions;

- *Level of the performers* - it is best when training, motivation and team compatibility match the complexity of the decision and the deadline for its implementation. Longer periods reduce the likelihood of such compliance;

- *Change in the environment* - it should not only be subject to continuous monitoring and analysis, but actions should aim to obtain information in advance about any favourable or unfavorable changes in it. This is a factor which, by its manner of manifestation, does not fall within the scope of the direct influence and control by those interested in the decision's implementation. Therefore, there are many cases when striving for active change of the environment can be replaced by adapting to its circumstances. Usually such a policy is not approved because it affects the expected results of the decision's implementation.

Quite often, for reasons of imperative political enthusiasm or desire to satisfy some narrow party (or in some cases, personal) interests, a certain decision is qualified

as the best one. If you go beyond the purely political interests, any decision, regardless of the general justification of its effectiveness, in the respective moment incorporates hidden "defects" as a person living with a variety of potential diseases that are activated when favourable conditions appear. So, what was qualified as the best solution at the time of taking the decision, can display some "defects" with time, as a result of:

- *Having expectations that may not come true.* Very often, decision makers profess the philosophy of the shooter - to aim higher than the target, so as to hit it. This is an often used political approach for making an advance trust or electoral success. In social systems such a logic is not always sustained because the unpredictable behaviour of people and groups can cause unexpected twists.

- *Demobilization of people and teams in pursuit of positive changes.* Usually this happens in case of failure to achieve the expected results of the decision. It is known that human psyche is tuned so that the applied work and efforts activate personality if being successful. Then, people are ready for a new action disclosing fully their potential. Activity can also leads to certain creative decisions in the working process. On the contrary a failure demobilizes people, especially if it happens for the first time. This leads to restriction of the initiative and creative attitude in the process. And to some extent this may explain the political behavior when in obvious crisis we talk about stability and resistance.

- *Decline in trust of others.* Most often this happens when promoting expected results which subsequently do not come true. A common political move is to blame the previous governments. In the absence of convincing arguments, usually the political power is lost.

- *Demonization of the performers.* This is observed in the absence of the incentives expected from the performers. It increases as a negative trend when in time the processes of mutual confidence decrease and the most acceptable explanations provided by government are exhausted.

Given the "hidden defects" of the best decision undoubtedly can be determined *the executable decision* - as such in terms of the expected result. But how can we understand *which* is the executable decision? The answer to this question is directly linked to the potential of the solution.

Structurally, the executable decision includes:

- Performers - of key significance for the good potential is their qualifications, experience and motivation;
- Resources - the implementation of any decision requires financial and material resources, that should be provided regularly in time;
- Organization - means at least two things: first, proper provision and allocation in time of the resource by quantity and quality, and secondly, active behaviour of the human factor in relation to their effective use.

If after the decision's implementation the problem has been settled, positive assessment of the results of the decision may be given. Too often, in however, a discrepancy is observed in management practices, between the potential of the decision and the nature of the problem. It is well known that the sparrows on a tree can

be destroyed with one cartridge or with one projectile, but the second option is 100 times more expensive than the first one. Some political decisions are namely of such nature, when a certain political will has to be imposed. Quite often, decisions without any substantial potential, are applied to solve complex problems. The results are either not solving the problem at all, or solving it with partial success. But there are also cases where powerful human, financial and material resources are engaged to solve simple problems. In such situations, it would be interesting to answer the question where the remaining portion of the resources has been directed. And the use of the cliché "a political decision", often puts an end to such questions.

Any decision features two components - mandatory and flexible. The first one is the constitution of the decision which should not be changed, or which is impossible to change in the process of the decision's implementation. The second one provides for greater dynamics and allows to comply the implementation with the peculiarities of the environment. The correlation between the two components can be in different proportions. This is determined by a number of factors: in the first place, the potential of the decision, the time for its implementation, the stability of the environment in which it is implemented, etc. A weakness of the decision-making practice of the management decisions are extremes - excessive constitution, or excessive flexibility. The first option is characterized by excessive centralization and a kind of dictatorship in the management, while in the second, the possible ongoing changes can make the original idea of the decision to be abandoned. Quite often, the choice of one of the above-mentioned options depends on the subjective political assessment of the problems and the emotional approach to the conceptual basis for their development.

Political decision - features and options of manifestation in the implementation of the political process

An essential feature of political decisions is that they are very often associated with complex coordinated actions to influence public opinion. The focus depends on the defined policy objectives. This is the way to create the prerequisites for non-compliance – is determined acceptable to the society purposes, political decisions are taken which deviate from the set objectives and it is possible in fact fundamentally different actions. Exactly this kind of non-compliance gave rise for some public figures to define policy "as a world where betrayal wins" (Valerie Trivilyor, French journalist). In any statement, whether extreme or not, which has been derived from practice, there is always some truth. As a result of a political action, for instance, it is possible to replace the objectives of the decision in an informal way to satisfy certain political interests. Thus the desired result is achieved. Quite often, the objectives are advertised while the interests remain hidden. Moreover, objectives are motivated in a different way than interests.

To trace the "decision objective - interests" relationship, at least three questions should be answered:

1. *Who stands behind the defined objectives?* The answer can be found by looking for the parties which are interested in implementing the taken decision. Everything could be assumed normal, were it not linked with the second question.

2. *Is there any difference between motivation of the objective of the decision and motivation of the interests?* The answer to this question is - maybe, yes. It is possible that the objectives of the decision are motivated in one way, and the interests – in another way, i.e. the underlying interests are other motives, different from the motives of the decision which are actually advertised. This option essentially creates possibility to search a division in the behavior of the humans factor. One would be in terms of the objectives and another in terms of interests. If this duality is embodied in the head or in the management team, the conclusions are clear - the objectives of the decision serve as a cover for other interests. Any organisation where such processes take place has a dubious future. And it can consciously be driven to bankruptcy by the management team. The option is possible when such a behavior can be suggested to the team from the outside and may be in the form of goodwill or pressure. In such cases, the organization is betrayed from within to serve foreign interests.

3. *Can it be assumed that in case of divergence between the reasons for the decision and the interests, the decision itself contains potential of strategic deception?* The answer is yes, if the interests are hidden behind other motives – different from the objectives. The discrepancy between the objectives and these interests can have different supply of origins. The most common are related to:

- *Lobbyism*. Usually this is accepted as a normal practice for defending most of all the interests of the group, but the personal interests are not excluded. But outside the context of interests, lobbyism confronts a basic democratic principle –the possibility of free competition. This applies to both the physical and the spiritual market. Having a lobby on a certain levels of power means that you can always count on at least attention being paid to a problem, as opposed to those who do not have this privilege. Moreover, there is no guarantee that the potential of the latter is not better than the first. Open lobbyism still gives transparency to certain interests and the reasons for their satisfaction. With the hidden lobbyism it is possible to back-up positions that seemingly do not serve certain interests but afterwards it may turn out, that this is not true. Or a decision which is taken now afterward turns out to serve specific interests. In the hidden lobbyism the discrepancy between the reasons of the objectives of the decision and the motives of the interests becomes evident. The inclusion of elements of such behaviour in the implementation of the political process can lead to the replacement of the competition of goods and services on the material market and ideas for the spiritual market, due to competition among centers of lobbying in power. However, lobbyism is a practice characteristic of both developed and developing countries. It would be frivolous to believe that it can be eliminated as a behaviour of the government. There is no other option but to comply with such a practice by means of different forms of control, to restrict it to hidden lobbyism. Only in this way the lobbyism will come out of that state, which turns it into secondary market of competition, where the motives of the objectives of a decision diverge significantly from the motives of the interests.

- *Serving close corporate interests*. Quite often, good professionals having adequate information (by quantity and quality) can bring out initiatives for taking

decisions in the organization that seemingly serve the interests of the entire organization, but afterwards it turns out that that this is not the case. When narrow party interests stand behind such initiatives and a party umbrella is provided for them, it is possible for the management to take decisions or to mimic deception, and thus serve specific corporate interests. Moreover, the behaviour of the management team can manifest serious motivation in formulating the objectives of the decision. But time proves that these objectives did not serve the interests of the organization but those of a certain number of people inside or outside it.

● *Influence of group interests associated with the shady business.* A typical example of this is the "mobbing" of economy in the country during the so-called years of transition to market economy. This phenomenon of economic behaviour is seemingly an eclecticism of mafia tactics, manifestation of corporate interests, party lobbyism and brutal use of the concept of strategic deception. Any attempts to diagnosticate this phenomenon now may not be accurate. Only from a distant time perspective the contours of the real political system might be outlined and its proper internal structuring performed, making an assessment of these processes in the socio-economic life of the country. But one thing is certain now, that behind the apparent eclecticism a serious and coherent system lies, the ideological basis of which is not the work of "spiritual vegetarians." It is backed up by prepared people who communicate well with the political system. It is also very difficult to legally prove on this stage the discrepancy between the reasons of the objectives of the decisions and the motives of interests.

● *The influence of external forces.* In this regard, economic and scientific Intelligence has a special place. A specific place here has the concept of strategic deception and introduction of good professionals in companies and organizations of special interest. In the form of consulting, advice or direct financial support management can be provided taking this kind of management decisions in whose correctness there is no doubt. Time can show that the reasons of these decisions are motivated in a way that serves foreign interests. These processes can aggravate, if professionalism in assessing situations is replaced by political interference.

● *Taking decisions "on condition".* The scheme in this case is seemingly simple - event "B" comes true if event „A" will be realized first. There is a need of taking and implementing decisions which is a set by those people who affect the realization of the second event. The fact on the condition shows that the reasons of the decisions realizing of the event „A" will be motivated in the interest of those who influence event "B". This is a typical example of imposing decisions in which the motives of the interests are clearly outlined. This process is only feasible in the exercise of political power and foremost, with hidden lobbying.

The decision as a volitional act is directly related to the behaviour of the human factor. It is particularly important to have a conformity in the behavior of decision makers with the behavior of the performers. Diversity is possible in many cases, but particularly important are those connected with non-compliance of the potential of the decision and the problem which has to be solved, and the divergence of the motives for the objectives of the decision and the motives of the interests in its implementation.

Most often, such situations arise when making political decisions inconsistent with the actual situations. Any deviation in this direction is usually compensated by exercising additional power. However, this process is accompanied by backlash from those who are placed in such conditions, which inevitably increases the degree of tension in social systems. To avoid such situations, it is necessary to improve diagnose problems on which decisions are taken and to be aware of and eliminate the major sources of discrepancy between the motives for the objectives of the decision and the motives for the interests in the decision's implementation. In particular, it comes to political interference, open and covert lobbying and others.

Behaviour and political behaviour

Political behavior - a function of political power and political decisions

In general, it can be assumed that the pursuit of a certain order in social systems gives rise to the need for power. For its part, order, whether good or bad, is a prerequisite for relative stability. However, the intrinsic need for change in humans makes them attempt to reproduce this desire of theirs through power. Most often, this is accomplished based on the right to produce and take appropriate decisions. Thus, in a seemingly contradictory process - sustainability through power and change through power, a specific political behaviour is implemented.

Political behavior is associated primarily with the institutions' development strategy. They make one of the major regulators of public economic and social relations. They are the one of the main regulators of economic and social relations in society. Assuming the option that political behaviour is always a function of the decision means adherence to a cause that in time can lose its positions. This is so, because the decision itself assumes the role of a determinant, and if you go beyond specific prescriptions, negative consequences for the trespassers follow. With the other option - the behaviour as a function of the situation asymmetrical results and lack of coherent in the policy making. Overall, in the society this is assumed as uncontrollable democracy, which in the absence of regulation leads to chaos in institutional relations.

Frequently the cases when because of keeping temporary resistance the political behaviour finds an expression in sacrificing more important benefits and gains over time. Usually, this happens when party political directives are followed. Then the party policy is separated from professional competence and aims at its own political objectives which are away from reality. Most often, with such behaviour, time erases collective irresponsibility and the problems are ignored. But that does not mean that they disappear, on the contrary, their accumulation becomes not only a threat to the sustainability of the social systems, but it can also lead to their destruction. The chaotic changes contribute to this. Since policy-makers are well aware that with making one thing you can not expect different results they often imitate reforms. Such a behaviour can affect institutions that have worked well and have had a certain stability, that could change their structure and activities, not matching their needs. The personal self-conservation of certain political and power positions is often a motive for taking policy decisions that do not correspond to

public expectations. The accumulation of practice in this area certainly does not lead to political longevity.

Political power, when used inadequately, can cause distortions of the relations between institutions, groups, and even between individuals. If you imagine a political figure without power, and evaluate his/her purely human qualities, no wonder to find the gap between personal and political behaviour. This is so, because power can conceal flaws in human qualities and inspire behaviour and clichés, which have no value in ordinary life. Thus, a man of power can leave his natural behaviour and show qualities that he himself did not suspect. Therefore, if you observe carefully those who have been deprived of power, you will surely spot some remnants of unnatural behaviour. In an environment where they possess no power, it can be highlighted to such an extent as to raise bewilderment in others. Of course, there are more flexible and adaptable individuals who, when deprived of power, do not display significant deviations of behavior. Perhaps these are the people who are good political leaders.

The imprint of power on the behaviour of individuals is inevitably associated with morality. This is most clearly pronounced when you lose power. For this reason, those addicted to power, are often a source of political specific behaviour in politics, expressed as "swarming" of parties of various sizes. The cases are not rare where such conduct seeks a kind of shield in authority for committed legislative violations. If we imagine some of the greatest dictators deprived of their power they would surely fill the ranks of most ordinary people, while others following their drive impulse and breaking laws rather than creating them, might fall them to victim. Although those who are not prepared to manage hardly stay for a long time on top of the management pyramid, the share of those who are tempted for this, is not small. Power, respectively the right to take decisions and to determine the fate of others, seems to be embedded in human nature. And if in this striving there is nothing unnatural, it is a matter of morality which way is followed to this end.

Reflections on morality and ethics in management are directly linked to politics. It seems that this is not an easy task even for a great philosopher and thinker as Seneka who understood only the age of 65 said that "rough realities of politics are stronger than morality" (Seneka, 1987, p. 22). Policy is based on ideas, but without business and power, it is unfeasible. Therefore, there is a lot written about with which one to start - business or politics, and in most cases it is an established view that people who enter politics should be successful. In purely theoretical terms the options are as follows:

- A man becomes successful in life, gets rich and then enters politics.
- A man joins politics and then seeks power and wealth.
- Entrepreneurs develop businesses, those prone to politicking enter politics.
- A man progresses both in business and in politics.

Each of the variants is associated with specific behavior of the human factor. In practice, it leads him to the objective.

The best option is the fourth one - to progress both in business and in politics. There is no place for compromises with conscience and the system of moral norms

and principles adopted in a society does not get affected. But in practice this is more often an exception than a rule.

In the first case, assuming that success in business is a result of compliance with the agreed rules, it can be assumed that moral people will join politics. There are a couple of dangers here - first, the method of acquiring wealth may remain hidden from the public and, secondly, the lack of political experience. However in politics, the conceptual basis comes first and while business is for pragmatic people who, while they developed their entrepreneurial skills, certainly did not have enough time for ideological improvement. If so, then this option is identical with the fourth one.

It seems that the most vulnerable option is the second one – joining politics and then striving to accumulate wealth and power. While it could not be said that there are no people who joined and left politics without changing their material status, it is a fact that they are mostly exceptions. With this option we could talk about politician's morality and how "entrepreneurship" in politics is transformed into entrepreneurship in business. Of course, in a civil society such transformation is hardly accepted because there are enough various forms of control. Or, if such cases occur, they are really an exception.

The third option seems to be the most democratic one - everyone develops in his field, for which he has the necessary qualities. That might be so, if politics had only ideological basis and no material needs. And here, the mutual compromises start - business provides politics with material support, while politics in return "stretches umbrellas over it." In such situations, it is not possible to speak of morality, neither in business, nor in politics.

Of course, the third option is really good, if the State funded the parties sufficiently. Then it is expected that the unregulated contacts with the business would end. And it is so in developed societies where there is a properly structured political system and few parties (although it is possible to have breaches), but with tens or hundreds of parties this approach is impossible.

When talking about morality, whether it comes to business, management or policy/politics, the goal is the same - by respecting the conditional norms and principles of behavior adopted in a society to reduce "friction" in human relations. Or figuratively speaking, the power of morality can transform conflict into driving force and thus increase the reactivity of social systems. Only in this way human potential can be used for personal and social good.

Obviously, political power has a potential that can be developed in different directions. Whether the direction will be negative or positive depends on the morality of politicians in taking decisions. In practice, it is a regulator of political behavior that is a function of political power and political decisions.

Forms and motives for manifestation of various types of political behavior

1. Political opinion, suggestion, manipulation and action as forms of political behaviour

The implementation of the political process is associated with the achievement of certain objectives. This requires two important conditions to be satisfied -

professionalism at every level of hierarchy and behaviour, allowing the use of professional potential. It is namely behaviour of the individual which is the basis of group success. There are people well endowed with intelligence and professional knowledge, who vegetate for the lack of behavioral adequacy to the emerging situations. Quite often, in their strive for quick success or small, immediate benefits in life, they tend to risk far more durable and major acquisitions. Thus, they become easily subject to manipulation because of the lack of strategic thinking, and the short time horizon they aspire to make them unconfident in their actions.

Professional potential and behavioral adequacy in addressing the emerging problematic situations are the foundation of success. Each person can behave differently in a specific situation, which is provoked by various reasons. For example, the same persons can be radically different in identical situations because of the people who have provoked them. The opposite case is also possible - different situations provoking the same behavior.

The attitude to a given situation can be defined as an inner sense of justice, i.e. fully justified in the particular circumstances. It depends primarily on the value system. Political opinion as expressed attitudes can be influenced both by the specific situation as well as by the foresight, i.e. the ability to look forward in time. Every problematic situation is a cause to mobilize the efforts of individuals and groups. When this is associated with a well reasoned political idea, the expected results can be good. These results, however, may be achieved not only through an unanimous opinion, but by suggestion/insinuation as an effort to persuade the performers of the benefits from the ideas' implementation. However, when the complexity of the problems significantly exceeds their potential and is possibly accompanied by resource problems (human, financial, material) this causes demotivation. Political behavior must inspire and provide the most objective manner to the problems and ways to solve them. There are not rare cases in which initiatives are taken and promises are made that have serious discrepancies with the economic potential, the possible organization and motivation for their practical implementation. In such cases the possible outcomes are - to create problems, solutions to which are not provided, or to manipulate the public opinion, seeking justifying reasons. Most often they not only do not inspire confidence and sound unconvincing but may additionally demotivate the executors. In this sense, one of the reasons for bad political behaviour is the emotional attitude to power. This leads to frequent change of ideas, which wouldn't be a negative behaviour if it hadn't lead to change of the principles that define the political nature of the subject. Thus, by changing the basic rules that made it recognizable, serious distortion of the essential part may occur. Thus, by frequent change of ideas, and then of principles, considerable part of the political subjects become depersonalized because they begin to look very similar in their political behavior.

Attitude as a mental model is not associated with external expression, it is in the mind of the individual and therefore is a form of passive behaviour. The expressing of opinion, attempted suggestion/insinuation or manipulation, as well as taking specific actions is an external manifestation of attitude as a form of active political behavior

associated with the nature of the situations - favorable or unfavorable circumstances, assessment of strategic benefits and more. Specific results depend on the basic political ideas and their transformation into a specific policy.

2. Political clichés and political speaking

If the purpose of the cliché gets transferred to situations in the public life, interesting reflections will be caused. First, the cliché has no value if not used, while its frequent use leads to its wearing-out. In society, there are different sources of clichés. Without any claim to be exhaustive or to rank them, the more important ones are politics, religion, professional distortions in the way of thinking and more.

It seems that clichés stand out most clearly in politics. Slogans, appeals, behaviour, etc., everything is targeted at the same goal - power. Moreover, the clichés themselves do not call for it, they have other, objectives, more acceptable to the masses, which are often based not on rational but on emotional behaviour. Therefore, in this era of revolutions, it is impressive how often revolutionaries are beginning to resemble those against whom they rebelled, once having acquired political power. There are political clichés which, when served emotionally, have such a great effect on the mind that not trusting them would mean lack of sound logic. It is namely these clichés which put political behaviour within a framework that could not be exited without the act being considered a deviation from the policy pursued.

Political speech often differs from ordinary communication. What makes it different is the strive to make a good impression on the opposite party and attract followers. As a behavior it is fine, but sometimes it does not coincide with the truth about the specific situations. This gets reinforced through the use of clichés selected to sound more persuasive. Thus, for a while, a seemingly good environment could be created – politicians are well received for what they say, and "listeners" hear what they expect. But this does not last long because over time the true picture of the respective situations gets revealed. Thus, one side loses integrity and the other one loses trust.

Using political speech one can express an opinion, make an insinuation or manipulate. As it is based on political power it is very dangerous to allow it to be combined with the power of the underworld. This leads to compelling problems for the legitimate structures. The peculiar thing is that what comes to the forefront is manipulation combined with selected clichés and the results of the specific actions have nothing to do with the political speech. Such a behaviour leads to a strong decrease of trust in political structures.

3. Public expectations and political intermediaries

When politicians know well the philosophy of expectation, it can turn into an instrument to influence the masses. In general the philosophy of expectations is associated with the fact that a person wants more from himself, from the people he works with, from the social environment as a whole, i.e. the individual expects the change because he is not fully satisfied with the present.

The expectation, without being constantly realized by the person, is an incentive for life. Even in the most critical situation, expectation of positive change supports the individual's spirit. In the same sense are the philosophical reflections of Seneca that "one is never in his worst condition". Politicians who know human psyche from this viewpoint are perfectly aware that this can be used to influence not only an individual or a group, but society as a whole. The link between expectation and emotional life can take advantage of the partiality for certain things - wealth, career, power and can be used to manipulate the masses. In such cases, a person can be sincere in reasoning that is completely false and absurd. Feelings 'obscure' the mind and expectations may be disparate, inconsistent with both personal potential and social environment. "For the one who is in love, says Moliere, all flaws of the beloved one appear to be virtues." In this sense, there are many cases where an addicted politician, at two different points of time, advocates equally sincerely and eloquently the good and the bad of the same case.

Emotional expectations outside the sphere of control by the mind become a convenient means of manipulation of both individuals and groups. To allow expectation to be used as a means of manipulation in social systems, emotional upbringing matters. Not rarely, this underlies wrongly ordered priorities. Thus, much public energy may be spent on minor issues, thereby risking the achievement of much more significant goals with time. The lack of restraining forces in some politicians and their inability to evaluate the effect of an action in the long run creates tension in social systems, which affects the stability of the political process.

When searching for political solutions and methods to influence public expectations aiming to activate the masses, one should necessarily look at the situation from the viewpoint of the individual. Accounting for the particularities of expectation as a psychological tool, it is important to have in mind the following:

- Expectation is associated with the emotional life of the individual and the resulting reactions are strictly individual. In this sense, the same needs and equal stimuli may cause different activity in people. Not taking into account this feature, some political decisions do not provide any results in terms of public expectations.
- Each individual possesses different moral force, i.e. reacts differently to emotions, which means that he has his own philosophy regarding expectations. Individual philosophies may be united by a significant political idea. The conceptual deficit, or "flipping" of poorly thought out ideas demotivates the masses and turns public expectations into passive waiting.
- Should be well aware of the political forces that formation activity by expectation is a kind of credibility. If the latter is not warranted is deep and lasting demotivation. In this context promises of political leaders should be carefully considered and evaluated over time.
- Dynamics of individual, group and social needs and changing attitudes to expectation. What at one time was the impetus for activity to another may not be. In this sense there is a need for flexible political attitude to the public expectations.

- In a crisis public expectations can be used as a tool to activate the masses. Important here are the political leaders who should form the basis of proper targeting of the public power. And what has to be considered is that unrealized expectations are more dangerous than the lack of expectations.

Important role in the use of expectation as a tool to influence the masses have political intermediaries. Although the job description of such will, though they exist and this does not account would be logical error when looking for orderliness in society. As a link between two parties, the mediator knows them both. Often what can not be subject to political speech or other form of publicity is assigned to the intermediary. By additional facts and information it can become a serious catalyst of public expectations. Besides the confidentiality, and in that maybe there is nothing wrong if not its commission and other features that are not in accordance with the law. In this sense it serves "backstages." Most often the cause of serious political turmoil are the intermediaries. When they accommodate understood and what are the specific hidden methods that are used to convert the expectation as a tool for political impact.

References:

- Brenner, Ch.* (1993). Human Psychoanalysis. Sofia: „Open Society“ (in Bulgarian).
Galbrayt, D. (1993). Anatomy of power. Sofia: PH „Hristo Botev“ (in Bulgarian).
Kamenov, K. (2003). The managment process. Veliko Tarnovo: "Abagar" (in Bulgarian).
Le Bonn, G. (2003). Psychology of crowds. „Zharava 2002“ PH (in Bulgarian).
Seneka (1927). A happy life. Sofia: State Printing House (in Bulgarian).
Seneka (1987). Selected dialogues (introductory studios). – In: Philosophy heritage. Sofia (in Bulgarian).
Tuluz, Ed. (1909). Art of living. Sofia (in Bulgarian).
Voslenski M. (1993). Nomenclature, Vol. 1, Sofia: PH „Hristo Botev“ (in Bulgarian).
Voslenski M. (1993a). Nomenclature, Vol. 2, Sofia: PH „Hristo Botev“ (in Bulgarian).

4.V.2016

Доц. д-р Екатерина Тошева*, Ива Тасева**, д-р Драгомир Драганов***,
доц. д-р Венелин Бошнаков****

ЕФЕКТИ НА ПРОМЕНЕТЕ В ДАНЪЧНО-ТРАНСФЕРНАТА СИСТЕМА ВЪРХУ РАЗПРЕДЕЛЕНИЕТО НА ДОХОДИТЕ НА ДОМАКИНСТВОТА В БЪЛГАРИЯ: СИМУЛАЦИОНЕН АНАЛИЗ ЧРЕЗ МОДЕЛА EUROMOD ЗА ПЕРИОДА 2011-2015 Г.

Представени са емпирични резултати за оценка на ефектите от промените в данъчно-трансферните политики по доходите на лицата и домакинствата в България, получени чрез симулационния модел за страните от ЕС EUROMOD и статистически данни от изследването „Статистика на доходите и условията на живот“. Симулационният анализ е проведен чрез съпоставка на подоходните разпределения за отделните години, като параметрите на политиките от базовата 2011 г. се заменят с тези от сравняваните при фиксирана структура на населението и брутните пазарни доходи на домакинствата към базисната година. Резултатите показват, че промените в политиките са допринесли за увеличение на доходите предимно при домакинствата от най-бедните групи. Коефициентът на бедност е намалял с 1,3-2,9 процентни пункта (в зависимост от възприетия праг на бедност). Въпреки това нивото на бедност в България е сред най-високите в ЕС и са необходими допълнителни мерки, за да се подобри жизненият стандарт на домакинствата.¹

JEL: D31; H23; I38

Емпиричните изследвания на разпределението на дохода, икономическото неравенство и бедността в България са от специален интерес през годините на прехода към пазарна икономика поради тежките социални проблеми, свързани с рязкото обедняване на широки маси от населението. Въпреки безспорната стабилизация и растеж през периода на европейската интеграция те не са изгубили своята актуалност, доколкото проблемът с неравенството и поляризацията не само не е решен, но и се задълбочава, особено след настъпването на глобалната криза от 2008-2009 г. Същевременно наличието на систематични извадкови изследвания на домакинствата през последните 20 години осигурява значителна информационна база за анализа на подоходното неравенство и бедност у нас.

България е една от страните в ЕС с най-високи нива на бедност – за 2013 г. например относителният дял на лицата, изложени на риск от бедност

* УНСС, катедра „Статистика и иконометрия“, ekaterina_tosheva@yahoo.com; ** Институт за социални и икономически изследвания към Университета в Есекс; *** Институт за изследване на обществата и знанието при БАН; **** УНСС, катедра „Статистика и иконометрия“, venelinb@unwe.bg

¹ Авторите са признателни за приноса на всички минали и сегашни членове на консорциума EUROMOD за неговото създаване и развитие. Процесът на разширяване и актуализиране на EUROMOD е подкрепен финансово от Генерална дирекция „Заетост, социални въпроси и приобщаване“ на Европейската комисия (Progress Grant No.VS/2011/0445). Емпиричните резултати в разработката са извлечени чрез версия G2.75 на EUROMOD, използвана за обработка на микро-данните от потребителската база данни EU-SILC-2012, предоставена от Eurostat (споразумение 59/2013-EU-SILC-LFS). Единствено авторите носят отговорност за евентуално допуснати неточности в изчисляването и интерпретацията на представените тук резултати.

или социално изключване, възлиза на 48% при средна стойност за ЕС-28 24,6% (Eurostat, 2016), като след нас са Румъния (40,4%), Гърция (35,7%), Латвия (35,1%) и др. Същевременно въздействието на социалните трансфери за понижаване на нивото на бедност в нашата страна е едно от най-слабите в ЕС (53% редуция на риска от бедност при 61% средно за Съюза).²

Поради високата си обществена значимост темата за неравенството и бедността заедно с политиките за тяхното ограничаване заема специално място в Годишния доклад на ИИИ-БАН за икономическо развитие на България от 2014 г. (Цанов, 2014). Едно от основните заключения в този доклад е, че социалните трансфери (като пряк инструмент на политиката по доходите) имат най-съществен ефект за понижаване на доходното неравенство. Същевременно се наблюдава относителна устойчивост на динамиката на бедността и неравенството. Прави се изводът, че факторите на този феномен са „структурни и дълбоко вкоренени в обществото ни“, а една радикална промяна тук би била значително предизвикателство за него (ИПИ, 2015).

В направеното от нас изследване са измерени промените в доходното разпределение и риска от бедност, настъпили през периода 2011-2015 г. вследствие от измененията в политиките по доходите, социалното осигуряване и социалните трансфери. За целта е използван българският модул в EUROMOD – паневропейския симулационен модел за анализ на данъчно-трансферната интервенция върху доходите на лицата и домакинствата в страните от ЕС.³, който осигурява големи възможности за количествено оценяване на ефектите от различни политики в областта на доходите и доходното данъчно облагане, както и за обосноваване на нуждата от конкретни реформи в тези области. Получените емпирични резултати позволяват да се оценят ефектите на различни политики за социално осигуряване и подпомагане, съответните приходи и разходи (De Agostini et al., 2015), както и потенциалните ефекти от т.нар. бюджетно неутрални реформи (Tasseva, 2016).⁴

В рамката на мултинационално изследване с използването на EUROMOD са получени резултати за българската данъчно-трансферна система за периода от 2001 до 2011 г. (Hills et al., 2014). Изследването изучава ефекта на промените в политиките върху реалните доходи на домакинствата в дадена страна вследствие от различни изменения в отделни компоненти на данъчните и трансферните системи. В допълнение към това De Agostini et al. (2015) представят резултати относно ефектите на промените в политиките в държавите от ЕС, вкл.

² Обобщено изследване на динамиката на доходното неравенство в България за продължителен период е проведено от В. Цанов и Б. Богданов (2012).

³ По-детайлно изложение относно EUROMOD вж. в Sutherland & Figari, 2013; Бошнаков и др., 2014; Tosheva et al., 2015..

⁴ Емпиричните резултати за промените в показателите за доходно неравенство и бедност в страните от ЕС, извлечени чрез EUROMOD, се актуализират непрекъснато, като промените в политиките се отразяват ежегодно, а статистическите бази от извадкови данни - на всеки две години (EUROMOD, 2016).

България, за периода 2008-2014 г. Установява се, че в реално изражение ефектите оказват положително влияние върху разполагаемия доход (дължащо се на реално нарастване на пенсиите в сравнение с това на възнагражденията) и са прогресивни по характер.

Този анализ обаче оползотворява по-стара база от микроданни, докато в нашето изследване количествените ефекти са оценени въз основа на по-актуална извадкова информация - предложени са нови аналитични резултати за всяка година от периода 2011-2015 г. относно последиците от промените в преките данъци, осигуровките за сметка на осигуреното лице, осигуровките за сметка на самоосигуряващите се, както и за следните групи обезщетения и помощи: лични и наследствени пенсии от фондовете на държавното обществено осигуряване (ДОО), помощи с подоходен тест и помощи без подоходен тест. Резултатите са получени въз основа на данни от общеевропейското извадково изследване „Статистика на доходите и условията на живот“ (EU-SILC), проведено през 2012 г.

Направеният анализ показва, че за целия изследван период е налице положителен ефект за разполагаемия доход от около 3% за всички домакинства, като той е най-значим при първите три децилни групи (+6-7%). Основен източник на този ефект е осъвременяването на пенсиите. Вследствие на това промените в политиките оказват цялостно позитивно въздействие върху относителния дял на населението в риск от бедност.

Основни промени в данъчноосигурителното и социалното законодателство в България през периода 2011-2015 г.

През 2011-2015 г. в тези области не настъпват промени, оказващи съществено влияние върху формирането и динамиката на разполагаемия доход на домакинствата у нас. Системата за облагане на доходите на физическите лица остава почти непроменена – за целия период е запазена данъчната ставка от 10% върху данъчната основа без т.нар. необлагаем минимум. Не се изменя особено и видът на доходите, които се включват в данъчната основа, в т.ч. и от гледна точка на данъчните облекчения.

Данъчна политика и социални осигуровки. Единственото изключение в тази посока е въведеното през 2014 г. данъчно облекчение за доходи, непревишаващи минималната работна заплата за страната (в сила от 1 януари 2014 г.), но то е отменено още от началото на следващата 2015 г (МС, 2014). За целия период остават без промяна и размерите на вноските за социално и здравно осигуряване, както и разпределението на вноските между осигурителя, осигуреното лице и държавата. Минималният осигурителен доход за самоосигуряващите се лица е без изменение (между 420 и 550 лв.), а максималният (за всички осигурени лица) плавно нараства - от 2000 лв. месечно през 2011 и 2012 г. до 2200 лв. през 2013 г., 2400 през 2014 г., като през 2015 г. достига до 2600 лв. (Национален осигурителен институт, 2015; Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2015 г.). С ефект върху разполагаемия доход на домакинствата са увеличениата на минималните осигурителни

доходи по икономически дейности и основни групи професии, но отчитайки общия ефект върху приходите от осигурителни вноски на държавното обществено осигуряване, това влияние не е толкова съществено.⁵

Що се отнася до социалното законодателство, там също няма сериозни изменения. За целия период не могат да бъдат посочени мащабни промени, насочени към регулиране на достъпа до социални плащания и тяхната адекватност. За някои от плащанията, например публичните пенсии, се предприемат отделни инициативи за поддържане на реалната им покупателна способност. За по-голямата част от плащанията обаче се провежда курс, насочен към естествено ограничаване на броя на получатели и задържане на нарастването на извършваните разходи.

Публични пенсии. Те са най-важният социален трансфер сред източниците на приходи за домакинствата - около 27% от общия доход средно на лице за периода 2011-2015 г. (вж. НСИ, 2016). През 2011 и 2012 г. поради бюджетни съображения не се извършва осъвременяване на пенсиите. През следващата 2013 г. те са осъвременени по ред и начин, гарантиращ компенсиране на цялата натрупана инфлация от момента на последното осъвременяване (юли 2009 г.). През 2014. и 2015 г. се прилага т.нар. швейцарско правило, като пенсиите са осъвременени, смятано от 1 юли съответно с 2.7 и 1.9%. Промените в пенсиите се отразяват положително върху тяхната реална покупателна способност и средната пенсия (за всички видове) от малко над 263 лв. през 2010 г. се увеличава до около 267 лв. през 2011 г. и достига 310 лв. през 2014 г., отчитайки реален ръст от над 10% за периода 2010-2014 г.⁶

Семейни помощи. Съвсем различен подход се предприема по отношение на другите социални плащания, едни от най-разпространените сред които са семейните помощи. Преобладаващата част от тях се отпускат след подоходен тест – проверка на средния месечен доход на член от семейството за последните 12 месеца. За целия изследван период този „праг“ не се променя (350 лв.). Едновременно с това се повишават общите номинални домакински доходи. Като резултат достъпът до семейни помощи се ограничава и те се концентрират в най-нискодоходните групи от обществото. По данни на Министерството на труда и социалната политика (МТСП) все повече намалява и броят на децата, за които се извършват такива плащания – от около 821 хил. през 2011 г. до малко под 778 хил. през 2014 г.

Същевременно рядко се предприемат законодателни инициативи, насочени към увеличаване на размерите на месечните семейни помощи. За периода

⁵ Например според мотивите към внесения от Министерския съвет проект на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2015 г. само 35,4 млн. лв. от общото увеличение на приходите (без трансферите) от около малко над 153 млн. лв. ще се дължи на повишението на минималните осигурителни доходи средно с 4,4% спрямо 2014 г.

⁶ Отделно от това през периода 2013-2015 г. се възстановява практиката за целеви еднократни добавки (от 40 до 50 лв.) за пенсионерите с най-ниски пенсии (т.нар. коледни и великденски добавки), което обаче не се отчита при симулационния анализ.

2011-2013 г. те остават 35 лв. месечно за всяко дете (150% от размера на помощта за близнаци и 200% - за дете с трайно увреждане). През 2014 г. месечната помощ за второ дете се покачва до 50 лв., с което се повишава и стойността на месечната помощ за близнаци и за деца с трайни увреждания. Не се променят обаче размерите на помощите за първо дете, както и на другите видове семейни помощи (еднократни и месечни), сред които например е еднократната помощ при раждане.

Контрибутивни краткосрочни обезщетения. За разлика от ситуацията при публичните пенсии политиката спрямо другите широкоразпространени социални плащания, а именно контрибутивните краткосрочни обезщетения от държавното обществено осигуряване (например обезщетения за бременност и раждане, отглеждане на малко дете, безработица и др.), е насочена към ограничаване на нарастването на техните размери. Това става по два начина. Първият е, като се увеличава периодът за определяне на възнаграждението, от който се изчислява размерът на обезщетението. Като примери могат да се посочат *паричните обезщетения при временна неработоспособност поради общо заболяване и обезщетенията за бременност и раждане и за безработица*.⁷ Увеличаването на периода води до известно „изравняване“ на доходите в отделните етапи от трудовата кариера, до елиминиране на големите разлики и в повечето случаи – до намаляване на средното възнаграждение, от което се изчислява обезщетението. Вторият начин е, като се задържа нарастването на сумите за онези обезщетения, чиито размери се определят по законов път. Например при *обезщетението за отглеждане на малко дете до 2-годишна възраст* дълго време месечният размер не е изменян. За периода от 1 януари 2011 г. до 30 юни 2013 г. той е 240 лв., от втората половина на 2013 г. - 310 лв., а от началото на 2014 г. до момента - 340 лв.

Особено консервативен подход се прилага по отношение на *социалните помощи*. Освен с подоходен тест по-голяма част от тях се определя и след преценка на имуществото, семейното положение, здравословното състояние и др. Например правото на месечна социална помощ възниква за лица и семейства, чийто доход за предходния месец е по-нисък от т.нар. диференциран минимален доход (определя се за отделни категории лица и семейства).⁸ Реално достъпът до месечно социално подпомагане би се разширил, ако се увеличава: *първо*, размерът на гарантирания минимален доход или, *второ*, нормативно определените проценти за определяне на диференцирания минимален доход за отделните категории лица и семейства. Нито едно от тези обстоятелства обаче не е налице – за целия период 2011-2015 г. размерът на гарантирания минимален доход е 65 лв. месечно, не се повишават и процентите за определяне на правото на достъп

⁷ Тези промени не се отразяват в симулационната схема на EUROMOD за обезщетенията в България, тъй като изследването SILC не предоставя данни за осигурителния доход на лицата за изминали периоди. На този етап не е възможно да се оцени как биха се изменили крайните резултати вследствие отчитането на промените в този вид обезщетение.

⁸ Този доход е процент от т.нар. гарантиран минимален доход, определян от Министерския съвет.

до месечна социална помощ. Така входът на системата за социално подпомагане все повече се „затваря“, отражение на което е фактът, че общо за периода от 2011 г. до 2014 г. по данни на МТСП броят на изплатените месечни социални помощи варира между 47,8 хил. и около 52,5 хил. лв. (МТСП, 2012; 2013; 2014; 2015).

Оценяване на ефектите чрез данъчно-трансферния микроимулационен модел EUROMOD: методика и данни

За да се оцени ефектът на посочените промени в политиките по данъчно облагане, социално осигуряване и социална защита за изследвания период върху разполагаемия доход на домакинствата, е приложен методът на микроимулацията. Той предполага обработка на данните за домакинствата в България, осигурени от изследването „Европейска статистика на доходите и условията на живот“ (EU-SILC), проведено от НСИ през 2012 г., в което са наблюдавани множество променливи за доходите на лицата и домакинствата за 2011 г. Микроимулационните методи осигуряват възможност за оценяване на преразпределителните и фискалните ефекти от данъчно-трансферните промени, осъществени у нас през периода между 2011 и 2015 г. – на съвкупно ниво, след като са измерени промените при всяко домакинство в извадката. Както вече посочихме, за симулиране на данъчните и социалните политики е използван обоевропейският данъчно-трансферен микроимулационен модел EUROMOD.

Данъчно-трансферният модел EUROMOD

EUROMOD използва данни от национална представителна извадка за домакинствата в България от наблюдение EU-SILC-2012, която съдържа информация за брутните пазарни доходи, състоянието на пазара на труда и други характеристики на лицата и домакинствата. Въз основа на тези данни чрез модела се прилагат правилата за данъчните и социалните политики, *действащи към 30 юни* за съответната година,⁹ като на ниво „лице“ и на ниво „домакинство“ се оценяват преките данъци, осигурителните вноски и паричните обезщетения и помощи, както и общият разполагаем (нетен) доход на домакинството. Поради ограничения обхват на показателите в проучването (например данни за предходни трудова история и осигурителни вноски на лицата) чрез EUROMOD не могат да се симулират правата за получаване на определени помощи (например пенсии за възраст или обезщетения за инвалидност). В този случай моделът използва фактическите данни за доходите, които са директно регистрирани по време на изследването EU-SILC-2012, когато домакинствата са подали информация за тях.

Едно от основните предимства на EUROMOD (и на микроимулационните модели общо) е, че чрез него може да се симулира правото за получаване на

⁹ Това на практика означава, че когато се интерпретират резултати за 2013 г., се има предвид към 30.06.2013 г.

помощи и данъчните задължения на лицата/домакинствата в рамките на различни данъчни и трансферни сценарии. В модела са интегрирани сложните взаимодействия между данъчно-трансферните политики, характеристиките на домакинствата и тяхното материално състояние. Това дава възможност коректно да се оценят преките ефекти от политиките върху разпределението на доходите на домакинствата, бедността и неравенството. Поради значителния си потенциал за детайлизиран анализ EUROMOD е широко използван за целите на много емпирични изследвания в областта на социалната политика, данъчно-трансферните системи и др.¹⁰

EUROMOD (както и микросимулационните модели изобщо) има и някои ограничения. Чрез него не могат да се оценят и анализират възможните поведенчески реакции на домакинствата, свързани например с участието в пазара на труда или сивата икономика, които са изключително сложни за моделиране и често са с висока степен на неопределеност. Моделът не взема под внимание също и предоставените помощи в натура, както и платените косвени данъци (като ДДС и акцизи), поради което те не са обект на нашия анализ. Резултатите от симулациите в EUROMOD обаче се валидират както на ниво домакинства (чрез проверка за регистрация на валидни стойности), така и на съвкупно равнище – чрез сравнения с обобщаващите характеристики от административни източници за броя на получаващите обезщетения лица, броя на данъкоплатците и т.н.¹¹

Както беше посочено, *използваните тук данни* са осигурени от изследването „Европейска статистика на доходите и условията на живот“ за 2012 г. с референтен период за доходите 2011 г. Извадката съдържа 5679 домакинства с 14 487 лица (22 деца, родени след референтния период за доход, и 28 домакинства (92 лица с липсваща информация са отпаднали от първоначалната извадка). Резултатите от EU-SILC съдържат много богата информация за социално-икономическите характеристики и финансовото състояние на индивидите и домакинствата в България. Изследването е и основен източник на данни за оценката на показателите за бедност и неравенство в страната, които регулярно се публикуват от Националния статистически институт и от базата показатели на Евростат.

За да се отчете номиналното нарастване на доходите между референтната (базовата) 2011 г. и сравняваните в нашия анализ години (2012, 2013 и 2014), са използвани специфични коефициенти за отделните източници на доходи (определяни като „фактори на растежа“ - *uprating factors*). Например трудовите доходи са актуализирани с годишния темп на нарастване на средните месечни доходи от труд в страната; обезщетенията за безработица, пенсиите за възраст, някои малки социални помощи, които не могат да бъдат симулирани с

¹⁰ За цялостен преглед и основни приложения на модела вж. Sutherland & Figari, 2013.

¹¹ За по-детайлно описание на българския компонент в EUROMOD вж. Бошнаков и др., 2014; Tosheva et al., 2015.

наличната в EU-SILC информация, също са актуализирани, следвайки правилата за индексация (вкл. задължителните правила за индексация и текущите промени). Не са симулирани промени в пазара на труда, състава на домакинствата или демографските характеристики на населението през този период.

Методология на изследването

Нов момент в развитието на данъчно-трансферния симулационен модел EUROMOD е аналитичният инструмент PET (Policy Effect Tool), разработен по метода на Bargain & Callan (2010), който е интегриран в него през 2015 г. Основната цел на модула е да извлече оценки за ефекти на различни промени в политиките по данъчно облагане, социално осигуряване и социална защита върху разполагаемия доход на домакинствата (респ. върху разпределението по доход общо за всички домакинства или за специфични групи), както и върху показателите за бедност и неравенство. Разликата между разполагаемия доход на домакинствата за два периода може да се дължи на различни причини: промени в данъчноосигурителната и социалната политика, в пазарния доход, в структурата на домакинствата и т.н. Чрез PET се прави оценка на ефекта върху разполагаемия доход на домакинствата, дължащ се *само на промените в политиките* по данъчно облагане, социално осигуряване и социална защита.¹² Ефектът от тези промени може да се оцени както в номинално, така и в реално изражение, като се отстрани влиянието на нарастването или намаляването на равнището на цените. Това дава възможност да се оцени количествено как измененията в параметри на съществуващи политики (или въвеждането на нови и респ. отмяната на съществуващи политики) се отразява върху доходите и жизнения стандарт на населението.

Изследователският въпрос, на който се търси отговор чрез резултатите от PET, е какъв би бил разполагаемият доход на домакинствата в България през даден базов период (период 1), ако политиките по данъчно облагане, социално осигуряване и социална защита се заменят с тези през периода, за който се извършва сравнението (период 2).¹³ Промените в данъчноосигурителните и социалните политики между два периода могат да рефлектират върху разполагаемия доход на домакинствата основно чрез: първо, „*пряк*“ ефект, който може да се изчисли за всяко домакинство, като се вземат предвид неговите характеристики и пазарни доходи през базовия период; второ, „*непряк*“ ефект, който е резултат от промени в поведението на домакинствата (свързани

¹² Този аналитичен подход е основан върху модел на съпоставка на действителни с условни резултати, стъпвайки на принципа „what-if“ – какви обобщаващи резултати биха се получили, ако се промени даден тестован параметър, при условие че всички останали характеристики на системата останат без изменение (counterfactual research design) (вж. по-подробно Bargain and Callan, 2010).

¹³ Въпросът може да бъде зададен и по отношение на период 2 – за целта са нужни микроданни за характеристиките на населението и пазарните доходи по това време. При разработването на нашия анализ обаче разполагаме с налични данни само за период 1.

например с пазара на труда). Тук предмет на изследване е *само* прекият ефект от промените, т.е. получава се оценка *единствено на промените в политиките*. Трябва да се подчертае, че структурата на населението за целия разглеждан период остава постоянна, тъй като, както вече посочихме, използваме данни от изследването „Статистика на доходите и условията на живот“, проведено през 2012 г. Брутните пазарни доходи са осъвременени в съответствие с нарастването на средната работна заплата. Оценката на ефекта в реално изражение е направена с помощта на хармонизирания индекс на потребителските цени, публикуван от Националния статистически институт.

За решаване на поставения изследователски въпрос политиките по данъчно облагане, социално осигуряване и социална защита за два периода се прилагат върху домакинствата и техните пазарни доходи от базовия период. Така чрез промяната в разполагаемия доход на домакинствата може да се оцени прекият ефект от промените в политиките, както и влиянието на ефекта от тези промени върху различни агрегатни показатели за благосъстоянието на домакинствата (например нивото на бедността или Джини-коефициента на неравенство).

Формално информацията за характеристиките на индивидите и домакинствата и техните пазарни доходи за периода t могат да бъдат изразени във вектор y . Монетарните параметри на данъчноосигурителните и социалните политики са обозначени с p (например размерът на социалните помощи или данъчните прагове); немонетарните параметри - със s (например размерът на маргиналните данъчни ставки или социалните осигуровки), а правилата на политиките - с d (например плосък или прогресивен данък върху доходите). Тогава разполагаемият доход на домакинствата може да бъде изразен чрез функцията $d_t(p_t, s_t, y_t)$, където правилата на политиките преобразуват пазарните доходи на домакинствата, приемайки за аргументи параметрите на политиките и характеристиките на населението. Показателите за благосъстоянието на домакинствата могат да бъдат изразени като $I[d_t(p_t, s_t, y_t)]$. С помощта на РЕТ ефектът от промените в политиките върху даден показател за благосъстоянието на домакинствата, изчислен по отношение на домакинствата и техните пазарни доходи за период 1, може да се оцени чрез:

$$\Delta I = I \left[d_2 \left(\frac{1}{\alpha} p_2, s_2, y_1 \right) \right] - I[d_1(p_1, s_1, y_1)],$$

където α е коефициентът, с който се коригират монетарните параметри на политиките от период 2, например размерът на социалните помощи (вж. De Agostini et al., 2015). Този коефициент може да е равен на 1 или на HICP,¹⁴ което дава оценка за прекия ефект на политиките съответно в номинална или в реална стойност.

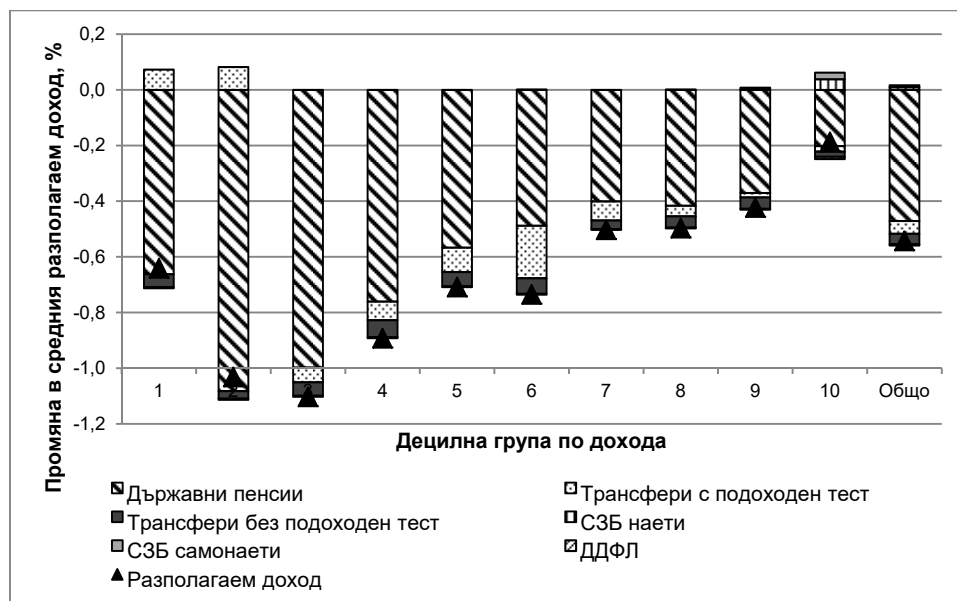
¹⁴ Harmonised Index of Consumer Prices (HICP) се извлича на базата на хармонизирания индекс на потребителските цени от Евростат.

Резултати

Чрез описания метод е оценен ефектът на промените в основните политики на България общо за периода 2011-2015 г., както и на верижна база – за всяка от годините спрямо предходната. Изследван е ефектът общо и поотделно за следните групи обезщетения и помощи: лични и наследствени пенсии от фондовете на държавното обществено осигуряване, помощи с подоходен тест, помощи без подоходен тест, както и за преките данъци, осигуровките за сметка на осигуреното лице и тези за сметка на самоосигуряващите се. Анализирани са промените общо за домакинствата у нас по децилни групи, както и за някои специфични видове домакинства. Оценен е и ефектът на промените върху линията на бедност за разглеждания период.

Фигура 1¹⁵

Ефект на промените в политиките върху средния разполагаем доход (2011-2012 г.)



За периода 2011-2012 г. се установява негативен ефект от промените в политиките, като в реално изражение той възлиза на -0,54% (вж. фиг. 1).

¹⁵ Диаграмите представят резултати от авторски изчисления, получени чрез EUROMOD въз основа на данните от EU-SILC-2012. Децилните групи домакинства са формирани по дохода от базовата година. Във фигурите са използвани следните съкращения: ДДФЛ – данък върху доходите на физическите лица; СЗВ – социално- и здравноосигурителни вноски.

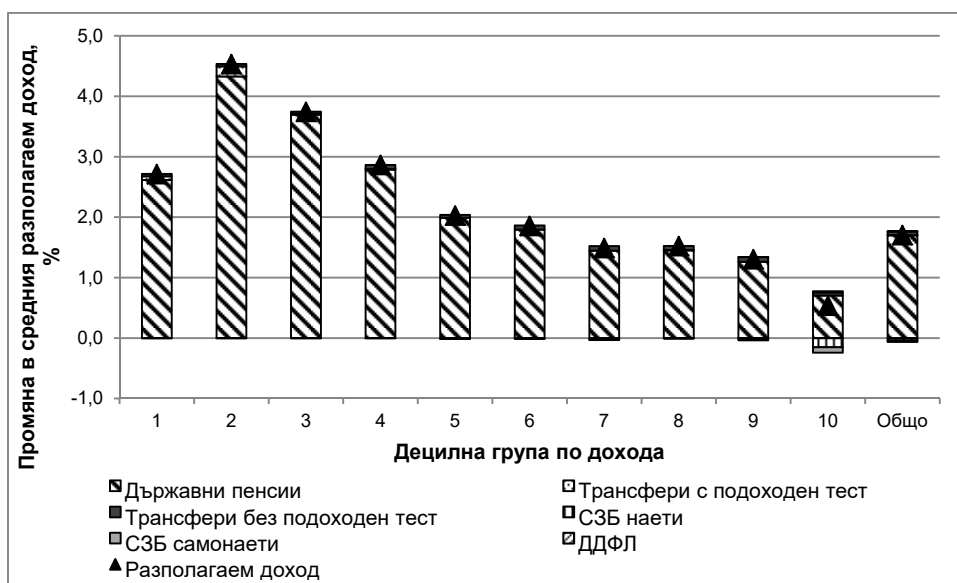
Ефекти на промените в данъчно-трансферната система върху разпределението на доходите...

Основната причина е липсата на индексация на пенсиите и наличието на инфлация от около 2,3%.¹⁶ Спадът е приблизително 0,5% за всички домакинства, а най-голямо отражение има във втори и трети децил – спад около 1%. Това е единственият подпериод, за който се установява *регресивен ефект от промените в политиките* – основното намаление в разполагаемия доход е отчетено за първите децилни групи. Останалите инструменти имат незначим ефект в реално изражение (общо и по децилни групи под 0,05%). В номинално изражение се установява положителен ефект на помощите с подоходен тест при най-бедните (в първи и втори децил - съответно 1 и 0,3%), дължащо се на увеличението на целевата помощ за отопление.

Допълнителният анализ по видове домакинства показва, че при всички видове е налице отрицателен реален ефект. Очаквано, най-силно засегнати са едночленните домакинства с лице над 65 години и домакинствата с поне един член от тази възрастова група – съответно спадът в разполагаемия доход с се оценява на около 2%.

Фигура 2

Ефект на промените в политиките върху средния разполагаем доход (2012-2013 г.)



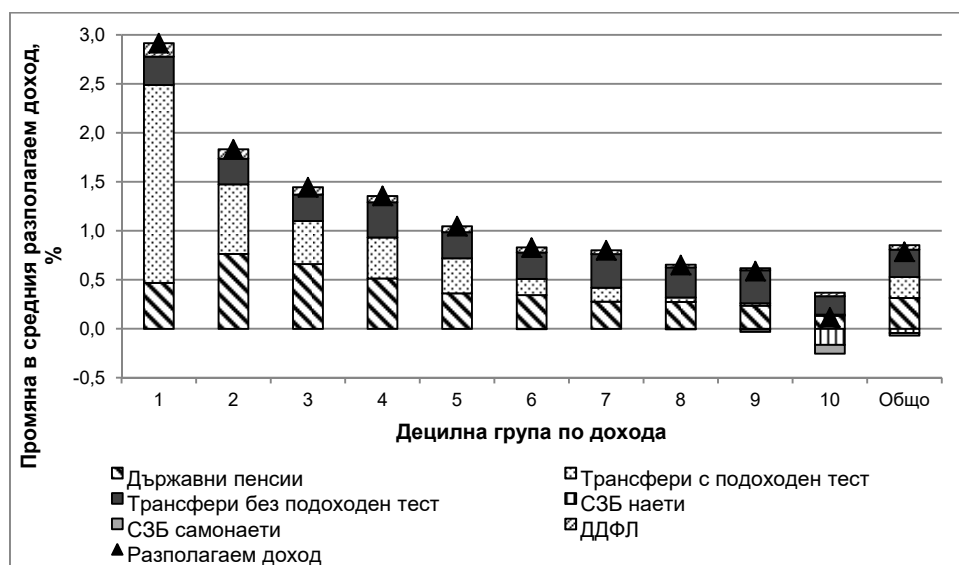
За периода 2012-2013 г. е налице положителен ефект върху разполагаемия доход, дължащ се изключително на осъвременяването на пенсиите от

¹⁶ В номинално изражение беше очаквано да липсва ефект от промени в пенсиите.

01.04.2013 г. (вж. фиг. 2). В номинално изражение увеличението е 1,8%, а в реално – 1,7%. Ефектът е най-голям в първа до четвърта група – над 2,7%, като във втора група достига до 4.3.% в реално изражение. Осъвременяването на пенсиите се отразява най-силно върху домакинствата с един или повече членове над 65 години, като реалният положителен ефект достига до 7%. През този период се наблюдава повишение на максималния осигурителен доход от 2000 лв. през 2012 г. на 2200 лв. от 2013 г., което рефлектира върху увеличените осигурителни вноски. Въпреки това ефектът в десетата децилна група е незначителен – най-вероятно поради факта, че само около 1% от лицата в извадката получават доходи, превишаващи максималния осигурителен доход. В сравнение с предходния период през 2013-2012 г. промените в политиките имат прогресивен ефект, като най-голямо покачване (над 2%) на разполагаемия доход се наблюдава в първите четири децилни групи.

Фигура 3

Ефект на промените в политиките върху средния разполагаем доход (2013-2014 г.)



За периода 2013-2014 г. разполагаемият доход в номинално изражение общо за всички домакинства нараства с 0,37% (фиг. 3). В реално изражение увеличението е по-голямо – 0,79% за всички децилни групи, тъй като през този период индексът на потребителските цени е под 1 (0,98). В първия децил повишението е 2,9%, във втория – 1,8%, а в последните пет децилни групи то е под 1%.

Очакван е ефектът при домакинствата с по-ниски доходи за сметка на политиките по социално подпомагане. По-конкретно, налице е покачване на разполагаемия доход за сметка на трансферите с подоходен тест в по-ниските децилни групи - съответно 2% за първия и 0,7% за втория децил. Увеличението в разполагаемия доход за сметка на помощите без подоходен тест е 0,28% в реално изражение, като между отделните децилни групи липсват съществени различия. Причина за това е нарастването на паричното обезщетение за оглеждане на малко дете до 2-годишна възраст (1.01.2013-30.06.2013 г. – 240 лв.; 1.07.2014-31.12.2014 г. – 310 лв.; от 1.01.2014 г. – 340 лв.). Същото е и увеличението за сметка на пенсиите, дължащо се на дефлацията (за периода 01.07.2013 - 30.06.2014 г. няма номинално повишение на пенсиите).

През 2014 г. е прието данъчно облекчение за доходи, непревишаващи минималната работна заплата, което намира отражение в слабо увеличение за сметка на данъците в първи и втори децил – около 0,1%. Незначимото намаление на разполагаемия доход в десети децил се дължи на покачването на максималния осигурителен доход от 2200 лв. през 2013 на 2400 лв. през 2014 г. Наличието на дефлация оказва положително влияние върху разполагаемия доход за сметка на пенсиите - увеличението е около 0,3% за всички домакинства, като то е най-съществено за втория децил, където достига 0,77%.

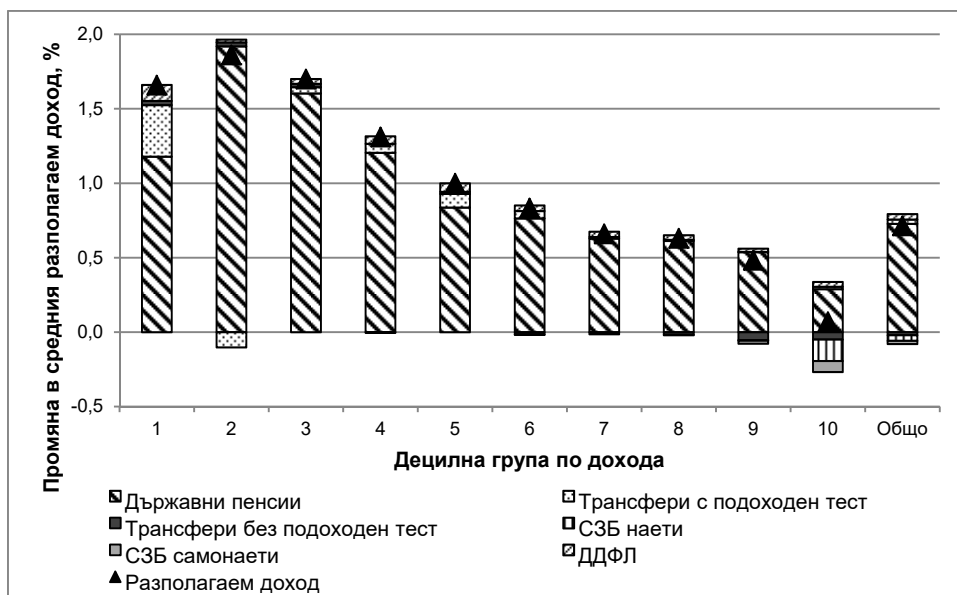
През 2013-2014 г. промените в политиките по видове домакинства засягат тези с едно, две и три и повече деца, като положителният ефект за последните е малко под 2%. Интерес представлява фактът, че при домакинствата с едно дете ефектът е главно за сметка на помощите без подоходен тест, при тези с две деца и на самотни родители той е приблизително еднакъв за сметка на помощите без и с подоходен тест, докато при домакинствата с три деца ефектът е почти изцяло за сметка на помощите с подоходен тест.

За периода 2014-2015 г. ефектът от промените в политиките се оценява на 0,42% в номинално и 0,71% в реално изражение общо за всички домакинства (вж. фиг. 4). Най-голям положителен ефект има при втория децил – 1,86%. В реално изражение този ефект е основно за сметка на пенсиите – 0,73% (дължащ се на осъвременяването им от 1.07.2014 г.), като очаквано той е най-висок във втора и трета децилна група (съответно 1,92 и 1,6%). Поради това най-голям положителен ефект (около 3%) се наблюдава при домакинствата с един или повече членове над 65 години.

Положителен ефект в разполагаемия доход в първите децилни групи оказват също непроменените размери на помощите в номинално изражение, както и наличието на ниски нива на дефлация. Аналогично на предходния период, повишаването на максималния осигурителен доход от 2400 лв. през 2014 г. на 2600 лв. от 2015 г., респ. увеличените осигурителни вноски, рефлектира незначимо върху разполагаемия доход в десетия децил.

Фигура 4

Ефект на промените в политиките върху средния
разполагаем доход (2014-2015 г.)



Отпадането на данъчното облекчение за доходи, непревишаващи минималната работна заплата, би трябвало да породи негативен ефект върху всички децилни групи. В същото време се очаква въведеното през 2015 г. данъчно облекчение за семейства с деца да окаже положителен ефект върху располагаемия доход. От данните във фиг. 4 се вижда, че сумарният ефект на двете промени се изразява в незначително увеличение на дохода за всички домакинства (0,04%), главно при тези с деца (очаквано при тези с три и повече деца той е най-голям), както и при самотните родители.

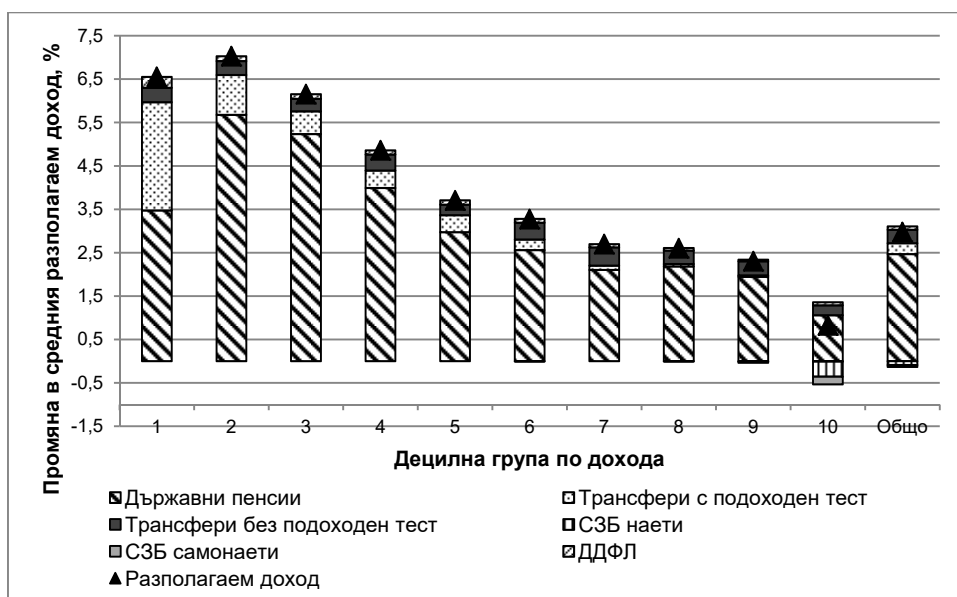
Може да се обобщи, че *през целия изследван период 2011-2015 г.* е налице положителен ефект върху располагаемия доход от около 3% за всички домакинства (вж. фиг. 5). Той е най-значим в първите три децилни групи (+6-7%), а за последната е под 1%. Основен източник на този ефект е осъвременяването на пенсиите – около 2,5% за всички домакинства, като във втори и трети децил той е над 5%. При едночленните домакинства с лице над 65 години, както и при такива с един или повече такива членове ефектът достига до 10%

Друг източник на положителен ефект са политиките по социалните помощи с подоходен тест (0,25% за всички домакинства), като той очаквано е най-голям в първия децил - около 2,5%, защото политиките за такъв тип

социални трансфери са насочени именно към тези домакинства. Положителен, макар и значително по-слаб ефект (0,3%), се отчита и за сметка на помощите без подоходен тест, като тук не се забелязват големи вариации между децилните групи. Той е основно при домакинствата с две деца и при тези с три и повече деца (около 2,5%), като при първия тип домакинства ефектът от помощите без и с подоходен тест е приблизително еднакъв, а при втория е в резултат от помощите с подоходен тест. Увеличаването на максималния размер на осигурителния доход на три пъти през изследвания период не се отразява значимо – това повлиява, и то главно негативно, върху домакинствата в десетия децил. Намалението за сметка на осигурителните вноски на осигуреното лице и на самоосигуряващите се е само около 0,14% в десетия децил, което, както вече посочихме, се дължи, на малкия брой лица в извадката, осигуряващи се на максималния осигурителен праг.

Фигура 5

Ефект на промените в политиките върху средния разполагаем доход (2011-2015 г.)



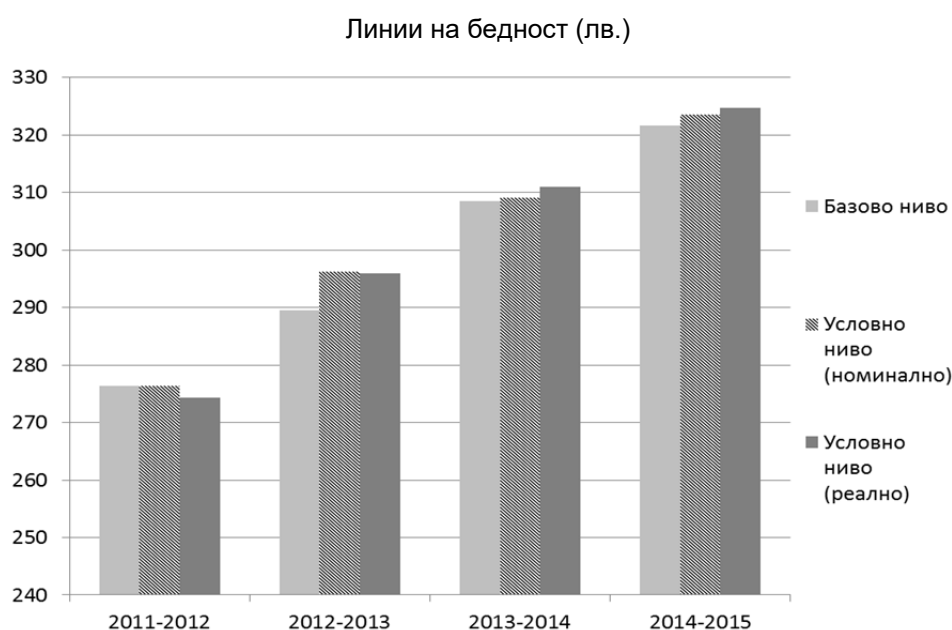
Интерес представлява и оценката на общото влияние на промените в политиките по данъчно облагане, социално осигуряване и социална защита върху показатели за бедност - общо и за специфични групи. На фиг. 6 са

показани стойностите на линията на бедност, оценени при различни условия:

1) при структура на населението от 2011 г. (SILC 2012), пазарни доходи за базовата година и параметри на политиките за *базовата* година;

2) при структура на населението от 2011 г. (SILC 2012), пазарни доходи за базовата година и параметри на политиките за *сравняваната* година (условно ниво).

Фигура 6



Оценен е и относителният дял на населението в риск от бедност при структура на населението, базирана на SILC 2012 с данни за 2011 г., и следните условия (вж. табл.1):

1) пазарни доходи за базовата година, параметри на политиките и линия на бедност за базовата година (т.нар. базов сценарий);

2) пазарни доходи за базовата година, параметри на политиките и линия на бедност за сравняваната година;

3) пазарни доходи за базовата година, параметри на политиките за сравняваната година и линия на бедност за базовата година (условна схема, определена като „сценарий с базова котва“ за линията на бедността).

Сравнението между показателите дава възможност да се разкрие доколко изолираният ефект на промените в политиките се отразява върху бедността и неравенството.

Ефекти на промените в данъчно-трансферната система върху разпределението на доходите...

Таблица 1

Промени в относителната бедност при промяна на политиките през годините от периода 2012-2015 г.

Период	Базова година	Промяна в относителната бедност (без котва)				Промяна в относителната бедност (с котва)			
		Номинален ефект		Реален ефект		Номинален ефект		Реален ефект	
		Условна стойност (крайна год.)	Промяна	Условна стойност (крайна год.)	Промяна	Условна стойност (крайна год.)	Промяна	Условна стойност (крайна год.)	Промяна
1.1. Общо население									
2011-2012	20.0	20.0	0.0 (0.03)	20.3	0.3 *** (0.09)	20.0	0.0 (0.03)	20.6	0.5 *** (0.09)
2012-2013	20.6	19.8	-0.9 *** (0.21)	19.8	-0.8 *** (0.21)	18.7	-1.9 *** (0.19)	18.7	-1.9 *** (0.19)
2013-2014	20.4	20.0	-0.4 *** (0.12)	19.9	-0.5 *** (0.12)	20.0	-0.4 *** (0.12)	19.5	-0.9 *** (0.17)
2014-2015	21.1	20.8	-0.3 *** (0.10)	20.6	-0.5 *** (0.12)	20.4	-0.6 *** (0.12)	20.0	-1.0 *** (0.16)
2011-2015	20.0	18.9	-1.1 *** (0.23)	18.9	-1.1 *** (0.23)	17.5	-2.5 *** (0.23)	17.5	-2.5 *** (0.23)
1.2. Жени									
2011-2012	21.7	21.7	0.0 (0.04)	22.1	0.3 *** (0.08)	21.7	0.0 (0.04)	22.3	0.6 *** (0.09)
2012-2013	22.4	21.4	-1.1 *** (0.23)	21.4	-1.0 *** (0.23)	20.3	-2.2 *** (0.21)	20.3	-2.1 *** (0.21)
2013-2014	22.2	21.8	-0.4 *** (0.14)	21.6	-0.6 *** (0.15)	21.7	-0.4 *** (0.14)	21.2	-1.0 *** (0.19)
2014-2015	23.0	22.6	-0.4 *** (0.11)	22.4	-0.6 *** (0.13)	22.3	-0.7 *** (0.13)	21.8	-1.2 *** (0.18)
2011-2015	21.7	20.4	-1.3 *** (0.25)	20.4	-1.3 *** (0.25)	18.8	-2.9 *** (0.26)	18.8	-2.9 *** (0.26)
1.3. Деца									
2011-2012	25.0	25.0	0.0 *** (0.00)	25.1	0.0 (0.03)	25.0	0.0 *** (0.00)	25.1	0.1 * (0.06)
2012-2013	25.0	25.6	0.6 ** (0.24)	25.6	0.6 ** (0.24)	24.6	-0.3 ** (0.13)	24.6	-0.3 ** (0.13)
2013-2014	25.6	24.8	-0.8 ** (0.35)	24.8	-0.8 ** (0.35)	24.8	-0.8 ** (0.35)	24.8	-0.8 ** (0.35)
2014-2015	25.4	25.3	-0.1 (0.15)	25.3	-0.1 (0.15)	25.2	-0.3 * (0.15)	25.1	-0.4 ** (0.17)
2011-2015	25.0	24.6	-0.5 (0.36)	24.6	-0.5 (0.36)	23.4	-1.7 *** (0.41)	23.4	-1.7 *** (0.41)

Забележка. В скобите са представени асимптотични стандартни грешки. Статистическа значимост на промяната е установена при: * 10% риск ($p < 0.1$), ** 5% риск ($p < 0.05$), *** 1% риск ($p < 0.01$).

Източник. Собствени изчисления с помощта на EUROMOD.

Във връзка с представените в табл. 1 данни трябва да уточним следното:

- Сценарият за изчисляване на условна стойност (counterfactual) предполага изчисляване на разполагаемия доход на домакинствата по данъчно-трансферните правила на *крайната година* от всеки период, наложени върху доходите и структурата на населението към *началната година*, и извличане на разпределението на домакинствата по доход.

- Относителната линия на бедност *без котва* е 60% от медианния еквивалентен разполагаем доход на домакинствата, определена от разпределението за крайната година (сценарий „крайна година“).

- Относителната линия на бедност *с котва* е 60% от медианния еквивалентен разполагаем доход на домакинствата, определена от разпределението при „базовия сценарий“.

- „Базов сценарий“ се определя чрез разпределението по дохода на домакинствата в *началната година* от периода, получено чрез приложението на данъчно-трансферните правила от *същата година*, наложени върху доходите и структурата на населението от *същата година*.

За периода 2011-2012 г. в номинално изражение не се наблюдава промяна в линията на бедност, но липсата на изменения в политиките за социална защита и наличието на инфлация рефлектират върху *намаляването на линията на бедност в реално изражение с около 2 лв.* (вж. фиг. 6). Негативният ефект от липсата на осъвременяване на пенсиите и инфлацията се отразява основно върху относителния дял на жените в бедност – от 21,7% те се увеличават до 22,3% (табл. 1.2). Общото повишение на относителния дял на населението в риск от бедност е от 20,0 на 20,6% (табл. 1.1).

За периода 2012-2013 г. основно поради осъвременяването на пенсиите линията на бедност се покачва с 6.4 лв. (фиг. 6). При сравнение на показателя „относителен дял на населението в риск от бедност“, оценен при пазарни доходи за 2012 г., параметри на политиките за 2013 г. и линия на бедност за 2012 г. (базова котва), с този при параметри от 2012 г. се установява спад от 1,9 пункта - от 20,6 на 18,7% (табл. 1.1). Очаквано, намалението е най-голямо при жените в риск от бедност - от 22,4 на 21.3% (табл. 1.2).

За периода 2013-2014 г. сравнението между двата показателя свидетелства, че в реално изражения промените в политиките имат положителен ефект, при което линията на бедност се покачва с 2,4 лв. Промените повлияват и върху дела на населението в риск от бедност – в реално изражение е налице намаление с 0,9 пр.п. (линия на бедност „с котва“ 2013 г. – табл.1.1). Положителният ефект от промените в семейните помощи през този период се отразява върху относителния дял на децата в риск от бедност, които намаляват с 0,8 пр.п. (табл. 1.3), а също и на жените в риск от бедност – при тях той спада с 1 пр.п. (табл. 1.2).

За 2014-2015 г. основната промяна - индексацията на пенсиите, рефлектира върху реалното повишаване на линията на бедност с 3.1 лв. (фиг. 6) и съответното намаляване на относителния дял на населението в риск от бедност с 1 пр. п. (табл. 1.1). Очаквано, най-значим е ефектът върху дела на жените в риск от бедност, който се понижава от 23% (при пазарни доходи за 2014 г., параметри на политиките за 2014 г. и линия на бедност за същата година) на 21,8% (пазарни доходи за 2014 г., параметри на политиките за 2015 г. и линия на бедност „с котва“ от 2014 г.).

За целия изследван период може да се обобщи, че промените в политиките по данъчно облагане, социално осигуряване и социална защита *оказват*

положителен ефект върху относителния дял на населението в риск от бедност. Този показател, оценен при пазарни доходи за 2011 г., параметри на политиките за 2011 г. и линия на бедност за 2011 г. – съпоставен с условната му величина, получена при пазарни доходи за 2011 г., параметри на политиките за 2015 г. и линия на бедност „с котва“ от 2011 г. – *показва понижение за 5-годишния период в размер на 2,5 пр. п.* - от 20,0 на 17,5% (табл. 1.1). Най-съществено е намалението на показателя, оценен за жените в риск от бедност (2,8 пр. п.), както и по отношение на децата (1,7 пр. п.).

*

Проблематиката, обхващаща емпирично изследване на разпределението на домакинствата по доход и свързаните с него показатели за подоходно неравенство и бедност, е особено актуална в светлината на целите на ЕС по „Стратегия 2020“ за постигане на „интелигентен и устойчив“ растеж на европейската икономика, който обаче да бъде и „приобщаващ“ – със силен акцент върху създаването на работни места и намаляването на бедността. От тази гледна точка безспорна е важността на детайлното изследване на промените в показателите за неравенство и бедност – общо за населението и по социалнозначими подсъвкупности, които могат да се обяснят с промени в политиките по доходите и социалната защита. Във връзка с това резултатите от направения тук анализ дават по-ясна представа какво конкретно е постигнато чрез тези промени през периода 2011-2015 г., имайки предвид условната промяна в показателите, измерена чрез представения специфичен аналитичен подход.

Изследвани са ефектите на промените в политиките по преките данъци, осигуряването и основни обезщетения и помощи (лични и наследствени пенсии от фондовете на ДОО, помощи с подоходен тест и без подоходен тест) върху разполагаемия доход и риска от бедност за периода 2011-2015 г. През този период не настъпват такива промени в данъчноосигурителното и социалното законодателство, които да окажат съществено влияние върху формирането и динамиката на разполагаемия доход на домакинствата в България. Промените в политиките по социалните трансфери водят предимно до общ положителен ефект, макар и от порядъка на 2-3 процентни пункта реално увеличение на разполагаемия доход за всички домакинства. Допълнително към това при по-ниските децилни групи, към които са насочени основно политиките в тази област, повишението е между 3 и 6%. Ефектът се дължи главно на реално нарастване на пенсионните трансфери, както и на увеличения при трансферите с подоходен тест. Трябва да се отбележи обаче, че реалното изражение на ефекта от промените в политиките е завишено, тъй като през разглеждания период ръстът на цените е сравнително нисък и дори отрицателен между 2013 и 2015 г. Предоставените в анализа нови данни за промените в данъчно-трансферните политики показват, че въпреки положителния ефект от политиките върху бедността, за да се подобри съществено стандартът на живот в България, са необходими допълнителни мерки.

Емпиричните резултати за ефектите от промените в политиките по доходите на лицата и домакинствата в България са получени чрез използването на системата EUROMOD – паневропейския симулационен модел за анализ на данъчно-трансферната интервенция върху доходите на домакинствата в страните от ЕС. Моделът осигурява изследователска инфраструктура, която позволява формулиране на задания и извличане на аналитични резултати чрез изолиране на ефекти, които следва да се дължат само на влиянието на промените в политиките през дадена година спрямо избрана предходна година. Информационното осигуряване на изчисленията чрез EUROMOD, базирано върху ежегодното общоевропейско представително извадково изследване на доходите на домакинствата по източници в страните от ЕС „Статистика на доходите и условията на живот“, определя високата надеждност и валидност на резултатите. Това дава основание моделът да се използва като един от основните инструменти за извличане на аналитична информация при мониторинга на „Социалната ситуация в ЕС“ от ГД „Заетост“ (вж. например Leventi et al., 2013). Възможностите на EUROMOD за оценяване на специфични показатели, които да информират вземащите решения относно данъчно-трансферните политики, са значителни, но до голяма степен недостатъчно оползотворени. Това важи още повече за България, където е налице безспорен потенциал за емпиричните социални анализи, насочени към подпомагането на процесите по формулиране, планиране и текущ мониторинг на реализацията на политиките в тази сфера.

Използвана литература:

Бошнаков, В., И. Тасева, Е. Тошева (2014). Данъчно-трансферен симулационен модел за България: възможности за сравнителни социално-икономически анализи чрез EUROMOD. - Статистика, бр. 3, с. 9-36.

Цанов, В., Б. Богданов (2012). Еволюцията на неравенствата като предизвикателство към социалната политика. - Статистика, бр. 3 - 4, с. 45-78.

Цанов, В. (2014). Тема на фокус: Неравенство и бедност – динамика и политики за тяхното ограничаване. – В: Институт за икономически изследвания при БАН. Годишен доклад 2014 „Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания“, раздел IV, с. 125-148.

ИПИ (2015). Бедност и неравенство в България. Методологически коментар и преглед на данните. Доклад по проект „Активно гражданство и добро управление в борба с бедността“ (EEA Grants). С.: Институт за пазарна икономика.

МС (2014). Закон за изменение и допълнение на Закона за данък добавена стойност. Преходни разпоредби.

МТСП (2012). Отчет за степента на изпълнение на утвърдените политики и програми по бюджета на Министерството на труда и социалната политика за 2011 г., www.misp.government.bg, последен достъп януари 2016 г.

МТСП (2013). Отчет за степента на изпълнение на утвърдените политики и програми по бюджета на Министерството на труда и социалната политика за 2012 г., www.misp.government.bg, последен достъп януари 2016 г.

МТСП (2014). Отчет за степента на изпълнение на утвърдените политики и програми по бюджета на Министерството на труда и социалната политика за 2013 г., www.mlsp.government.bg, последен достъп януари 2016 г.

МТСП (2015). Отчет за степента на изпълнение на утвърдените политики и програми по бюджета на Министерството на труда и социалната политика за 2014 г., www.mlsp.government.bg, последен достъп януари 2016 г.

НСИ (2016). Доходи, разходи и потребление на домакинствата. Паричен доход, www.nsi.bg, последен достъп март 2016 г.

Bargain, O. and T. Callan (2010). Analysing the effects of tax-benefit reforms on income distribution: A decomposition approach. - *Journal of Economic Inequality* 8(1), p. 1 -21.

De Agostini, P., A. Paulus, and I. Tasseva (2015). The effect of tax-benefit changes on the income distribution in 2008-2014. EUROMOD Working Paper N EM11/15. Colchester: ISER, University of Essex.

Hills, J., A. Paulus, H. Sutherland, and I. Tasseva (2014). A lost decade? Decomposing the effect of 2001 - 11 tax-benefit policy changes on the income distribution in EU countries. ImPRovE Working Paper 14/03.

Leventi, C., J. Navicke, O. Rastrigina, H. Sutherland, E. Ozdemir, and T. Ward (2013). Nowcasting: Estimating developments as regards the risk of poverty and income distribution in 2012 and 2013. Research note N1/2013. Social Situation Monitor, EC DG for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Sutherland, H. (2014). Multi-country microsimulation. – In: O'Donoghue, C. (ed.). *Handbook of Microsimulation Modelling (Contributions to Economic Analysis, Vol. 293)*. Emerald Group Publishing Ltd., p. 77-106.

Sutherland, H., and F. Figari (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. - *International Journal of Microsimulation*, Vol.6 (1), p. 4-26.

Tasseva, I. V. (2016). Evaluating the performance of means-tested benefits in Bulgaria. - *Journal of Comparative Economics* (forthcoming).

Tosheva, E., D. Draganov, D. Dimitrova, I. Tasseva, and V. Boshnakov (2015). EUROMOD Country Report Bulgaria 2011-2015. EUROMOD Project Country Reports, Colchester: ISER. University of Essex.

Tsanov, V., P. Ivanova, S. Panteleeva, and B. Bogdanov (2013). Growing Inequalities and their Impacts in Bulgaria. Growing Inequalities' Impacts Project, GINI Country Report: Bulgaria.

EUROMOD (2016). Effects of tax-benefit policy changes across the income distributions of the EU-28 countries: 2013-14 and 2014-15. Institute for Social and Economic Research, University of Essex.

Eurostat (2016). Main Tables, Income and Living Conditions. "People at risk of poverty or social exclusion by age and sex [ilc_peps01]" (extracted on April 20th, 2016).

13.V.2016 г.

Assoc. Prof. Ekaterina Tosheva, PhD, Iva Tasseva, Dragomir Draganov, PhD,
Assoc. Prof. Venelin Boshnakov, PhD

EFFECTS OF CHANGES IN TAX-TRANSFER SYSTEM ON HOUSEHOLDS INCOME DISTRIBUTION IN BULGARIA: SIMULATION ANALYSIS USING EUROMOD FOR 2011-2015

The paper presents some empirical results about the assessment of the effects from tax-transfer policies on incomes of Bulgarian households for the period 2011-2015 obtained by EUROMOD – the tax-transfer simulation model of the EU – utilizing data from EU SILC survey. The simulation analysis was performed by tracking the changes in household income distribution for any year from the period where the policy parameters from the base year (2011) were replaced by those enacted for each year, holding the population structure and gross household market incomes fixed at the base year. The results show that the changes in the policies brought in income increments mainly for the households in the lowest income groups. Poverty rate decreases by 1.3-2.9 percentage points (depending on several levels experimented for the poverty threshold). Nevertheless, the poverty level in Bulgaria is among the highest in EU and special measures should be launched in order to enhance the living standard of Bulgarian households.¹

JEL: D31; H23; I38

Empirical studies of income distribution, economic inequality and poverty in Bulgaria are of special interest during the long years of market transition due to the deep social problems that originated from the prompt impoverishment of a majority of Bulgarian population. Even though the country experienced stabilization and growth in the period of EU integration these issues have not lost their importance – as far as the inequality and polarization problem has not just stayed unresolved but has deepened after the emergence of the global economic crisis of 2008-2009. In the same time, the availability of systematically conducted sample surveys of household budgets during the last 20 years provides a significant information basis for analyzing income inequality and poverty in Bulgaria – and such analyses were published many times.

Bulgaria is one of the EU member states with the highest poverty rates – for example, in 2013 the share of persons exposed to risk of poverty and social exclusion reached 48% followed by Romania (40.4%), Greece (35.7%), Latvia (35.1%), etc., with an EU-28 average of 24.6% (Eurostat, 2016). In the same time, the impact of social transfers on the reduction of poverty level in Bulgaria is among the lowest in EU (53% reduction in at-poverty-risk, with EU average of 61%).

¹ The authors of this article are grateful for the contribution of all former and current members of the EUROMOD consortium for its creation and development, especially for the establishment of its Bulgarian section. The process of enhancement and upgrade of EUROMOD is supported financially by grants from the General Directorate „Employment, Social Affairs, and Inclusion“ of the European Commission (Progress Grant No.VS/2011/0445). The empirical results here are derived by version G2.75 of EUROMOD implemented for the processing of EU-SILC-2012 User Database provided by Eurostat (Agreement 59/2013-EU-SILC-LFS). The authors are the only responsible for any possible errors in calculation or interpretation of the presented empirical results.

Various results from a long-term study of the dynamics of income inequality in Bulgaria are provided by Tsanov & Bogdanov (2012).

Due to their high social significance the topics of inequality and poverty along with the policies targeted in their restraint takes a special place in the Annual Report of the Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences for 2014 considering the economic development of Bulgaria (Tsanov, 2014). According to one of the main conclusions of this Report the social transfers (as a direct tool of income policy) have the most notable effect for reducing the income inequality. Nevertheless, relatively persistent levels of poverty and inequality in Bulgaria are observed in the long run. A conclusion is made that the factors of this phenomenon are „structural and deeply rooted in our society” so a radical change in this respect would be a considerable challenge for the society (IME, 2015).

This paper aims to suggest some results from a detailed study with a set of goals related to the empirical assessment of the effects from changes in the policies on incomes of persons and households in Bulgaria for the period 2011-2015. The main research questions are targeted to the measurement of shifts in income distribution and poverty rates carried out in the years of this period as a result of changes in the policies on incomes, social insurance and social transfers. These results have been obtained by the utilization of the Bulgarian section in EUROMOD – pan-European simulation model for analysis of tax-transfer intervention on household incomes in EU countries (a detailed presentation of EUROMOD functions and capabilities can be found in: Sutherland & Figari, 2013; De Agostini et al., 2015).

EUROMOD as a simulation model provides numerous options for quantitative assessment of the effects of various policies concerning personal incomes and income taxation as well as the justification of needs for reforms in these policies. The empirical results obtained by EUROMOD facilitate the assessment of various policies for social insurance and assistance with the respective revenues and expenditures (De Agostini et al., 2015) as well as the potential effects from the so called “budgetary neutral” reforms (Tasseva, 2016). The empirical results about the changes in inequality and poverty indicators in EU countries derived by EUROMOD are constantly revised – the policy changes are updated each year and the statistical dataset – biannually (EUROMOD, 2016).

In a multicountry study which applies EUROMOD some results about the Bulgarian tax-transfer system are obtained using data for 2001-2011 period (Hills et al., 2014). This study evaluates the effects of policy changes on households’ disposable income in each country as a result of various changes in different components of their tax-transfer systems. Along with this, De Agostini et al. (2015) presents additional results about the effects of policy changes for 2008-2014 period in EU countries, including Bulgaria. These effects are found to have a real positive impact on the level of disposable income (due to a real growth of pensions as compared to remuneration levels) and are progressive in fact. However, this analysis utilizes an older set of micro data whereas the current paper provides estimates of quantitative effects based on a more up-to-date sample information.

The article suggests new analytical results for each year from the period 2011-2015 about the effects of changes in direct taxes, social insurance contributions entitled to employee, employer and self-employed as well as about the following group of social transfers: personal and survivor pensions, social assistance with income test and without income test. These results are obtained using data from the European sample survey „Statistics on Income and Living Conditions“ (EU-SILC) conducted in 2002 when income components are recorded for the first year of the study period: 2011. The analysis shows that for the total period 2011-2015 a positive effect of about +3% is observed for the change in disposable income for all households due to income and social insurance policy changes introduced in this period. The most significant effect is estimated for the first 3 decile groups (+6-7%) where the main source of this effect is the uprate of pension levels. As a result from this, income policy changes had a generally positive effect on the relative share of population at-risk-of-poverty for 2011-2015.

Main changes in taxation, social insurance, and social legislation in Bulgaria for the period 2011-2015

During the period from 2011 to 2015 there were no changes in taxation, social insurance and social legislation aiming at achieving a significant influence on the household disposable income formation and dynamics. The personal income taxation remained almost the same – the 10-percent proportional tax rate, without the so-called “non-taxable income”, was preserved. No changes were introduced in the scope of income components included in the tax base.

Taxation policy and social insurance contributions. The only one exclusion is the tax relief introduced in 2014 for incomes not exceeding the minimum wage for the country (entering into force as of January 1st, 2014), but it was abolished in the beginning of the next 2015 year (Council of Ministers, 2014). For the whole period social and health insurance contribution rates remained the same, including the split between the insurer, insured person, and the state. The minimum contributory income for the self-insured people remained unchanged (between BGN 420 and BGN 550) and the maximum contributory income (for all categories of insured) gradually increased from BGN 2000 per month in 2011 and 2012, to BGN 2200 in 2013, BGN 2400 in 2014 reaching BGN 2600 in 2015 (National Insurance Institute, 2015; Law on the State Public Insurance Budget for 2015). The increase in the minimum insurance thresholds per economic activities and main occupational groups also had an influence on the household disposable income, but taking into account the overall effect on social insurance contributions revenues of the state public insurance, this influence was not so significant.²

² For example, according to the motives accompanying the approved by the Council of Ministers Law on State Public Insurance for 2015, only BGN 35,4 mln. of the total increase in revenues (excluding transfers) of over BGN 153 mln. will be due to the increase in the minimum social insurance thresholds by 4,4% compared to 2014 (Council of Ministers, 2015).

As far as social legislation is concerned, there were no significant changes as well. For the whole period no large-scale changes for regulating the access to social benefits and their adequacy could be mentioned. Some initiatives for keeping the purchasing power of some benefits, for example public pensions, were implemented. For the largest part of the payments, however, the trend was towards achieving reduction in the number of recipients and preventing the aggregate expenditures from increasing.

Public pensions. Public pensions are the most important source of income for the households, reaching about 27% of the total income per person in the period 2011-2015 (National Statistical Institute, 2016). In 2011 and 2012, due to budgetary restrictions, pension indexation was not implemented. In the next 2013, pensions were uprated in such a way to compensate the whole accrued information since the moment of their last indexation (July 2009). In 2014 and 2015, the so-called "Swiss rule" was applied and pensions were indexed as of July 1st by 2.7% and 1.9% accordingly. The changes in pension amounts had a positive impact on their real purchasing power and the average pension (for all types of pensions) rose from little above BGN 263 per month in 2010 to about BGN 267 per month in 2011 and reached BGN 310 per month in 2014, which is a real increase of above 10% for the 2010-2014 period³.

Family allowances. The approach towards the other social benefits, among which are the family allowances, was rather different. Family allowances are among the most widely distributed social benefits. The prevailing part of them is granted after a means-test based on the average family income per family member for the last 12 months. For the whole period under scrutiny, this "threshold" remained unchanged (BGN 350 per month) and at the same time there was an increase in the total nominal household incomes. As a result, the access to family allowances became more difficult and these benefits were targeted at the groups with the lowest incomes. The number of children receiving family benefits was decreasing as well – from about 821 thousand children in 2011 to little less than 778 thousand in 2014 (MLSP, 2012; 2013; 2014; 2015).

There are few changes resulting in higher amounts of monthly family allowances. Their amount remained BGN 35 per child per month (150% of that amount for twins and 200% - for a permanently disabled child) for the period 2011-2013. In 2014, the monthly amount of the allowance for the second child rose to BGN 50 per month, leading to higher benefit amounts for twins and disabled children. The amount of the allowance for the first child remained unchanged. This was the case of the other types of family allowances (lump sum and monthly allowances) among which is the birth grant lump sum allowance.

Contributory short-term periodic benefits. Apart from public pensions, the course towards other widely distributed social benefits, namely contributory short-

³ Besides, in the period 2013-2015 the practice of ad-hoc targeted lump sum pension supplements (between BGN 40 and BGN 50) to the pensions of the pensioners with the lowest pension amounts was restored; however, this is not taken into account in the EUROMOD simulations used for the current paper.

term period benefits paid by the state public social insurance (for example – pregnancy and childbirth benefit, benefit for raising a small child, unemployment benefit, etc.), resulted in lower benefit amounts. This was possible due to two types of policy changes. Firstly, by increasing the income reference period. Examples are the contributory benefits for general sickness, pregnancy and childbirth benefit and unemployment benefit⁴. Longer income reference period resulted in income “smoothing” over the employment career, higher income differences become eliminated, and, in the majority of cases – in a lower average income which is applied for the purposes of benefit calculation.

Secondly, by holding back the increase of expenditure on these benefits which amounts are determined by the law. For example, the amount of the monthly cash benefit for raising a small child up to 2 years of age was not changed for a long period of time. In the period from January 1st, 2011 to June 30th, 2013 it was BGN 240. In the second half of 2013 it was BGN 310, and from the beginning of 2014 it has been fixed at BGN 340.

The approach towards social assistance benefits was particularly conservative. Besides means-testing, the eligibility to most of these benefits is determined after an assessment of claimant's property, family and health status, etc. For example, the right to monthly social assistance benefits arises for those individuals and families, whose incomes for the preceding month is lower than the so-called “differentiated minimum income” (determined per different categories of individuals and families). This income is a percentage of the so-called “guaranteed minimum income”, which amount is fixed by the Council of Ministers. Actually, the access to monthly social assistance benefits will become easier, if: *firstly*, the amount of the guaranteed minimum income is higher, and *secondly*, if the normatively set percentages for determining the differentiated minimum income for the different categories of individuals and families are higher. However, none of these two circumstances became a reality – for the whole period from 2011 to 2015, the guaranteed minimum income amount stood at BGN 65 per month. The percentages used for determining the differentiated minimum income did not increase as well. Thus, it became more difficult to “enter” the social assistance system, an illustration of which is the fact that in the 2011-2014 period the number of monthly social assistance benefits varied from 47,8 thousand to 52,5 thousand (MLSP, 2012; 2013; 2014; 2015).

Assessment of the effects using the tax-transfer microsimulation model EUROMOD: methodology and data

The method of microsimulation has been applied in order to assess the effects of the aforementioned changes in the policies on taxation, social insurance and social protection on the household disposable income during the suggested

⁴ These changes have not been taken into account in the EUROMOD simulations as the EU-SILC data does not contain information on the contributory income of the respondents for past periods. At this stage it is not possible to assess how the findings will change if these policy changes are included in the simulations.

period. This method assumes processing the data for Bulgarian households provided by the „European Statistics on Income and Living Conditions” (EU-SILC) survey conducted by NSI in 2012 during which a set of variables for the incomes of persons and households have been recorded for year 2011. Microsimulation methods provide opportunities for a quantitative assessment, on aggregate level, of redistribution and other fiscal effects of tax-transfer policy shifts conducted in Bulgaria between 2011 and 2015, however, after the changes are measured at the individual level of each person and household in the sample. Income tax, insurance, and social policies are simulated by the tools of EUROMOD – the European tax-transfer microsimulation model – particularly its Bulgarian section.

Tax-transfer model EUROMOD

EUROMOD uses data from nationally representative household sample survey EU-SILC-2012 which contains variables for the gross market incomes, labour market status, and other characteristics of the individuals and households. This data is processed by the rules specified in the policies on income taxation and social protection as defined at June 30th of the respective year⁵. Variables for direct taxes, social insurance contributions, monetary social transfers and finally the disposable income are calculated at person level (where appropriate) and then at household level. Due to individual data limitations in EU-SILC survey (e.g. lack of information about the “labour history” and related social contributions of the individual in the past) EUROMOD is not prepared to simulate the eligibility rules and the amounts of specific social transfers, for example, pensions for old age or disability benefits. In this case EUROMOD utilizes the variables containing data for the respective income components which is recorded during the SILC survey (i.e. monetary amounts reported by the households).

One of the basic advantages of EUROMOD (and microsimulation models as a whole) is that it can simulate the process of determination of eligibility right of an individual or a household to receive a specific social benefit as well as the individual duty for social insurance or income tax – in a situation of altering tax-transfer scenarios. The model integrates the complex interactions between tax-transfer rules, individuals and household characteristics, and the available information about their material status. This provides an opportunity to estimate the direct effects of changes in policies on the shifts in income distributions, inequality and poverty indicators. Due to its vast potential for supporting detailed empirical analyses EUROMOD is widely applicable in EU countries in the framework of various empirical studies in the area of social policies, tax-transfer systems, etc. (see Sutherland & Figari (2013) for an overall review and basic applications of the model).

Nevertheless, EUROMOD model (and microsimulation models as a whole) operates under some limitations. For example, it cannot take into account any behavioral reactions of the households related to decisions to participate in the

⁵ This leads to interpretation of results for year 2013 as pinpointed at 30/06/2013.

labour market or involvement in shadow economy activities which requires specific information and complex modeling (even though, the uncertainty level of the outcomes stays high). Along with this, the model does not account for in-kind social benefits as well as indirect taxation (VAT and excise taxes) which does not allow their inclusion in the scope of current analysis. The results derived by EUROMOD are however validated – both at individual household level (through checks for valid data entries) and aggregate level – by comparisons with summary indicators published at national level from administrative sources, e.g. number of beneficiaries, number of employed and self-employed, number of contributors, sum of contributory social assistance revenues, etc. (for a more detailed description of the Bulgarian section in EUROMOD see Boshnakov et al., 2014; Tosheva et al., 2015).

Data provision

As noted above, the current analysis uses data from the EU survey „European Statistics on Income and Living Conditions” (EU-SILC) conducted in 2012 with income components recorded for the preceding 2011 (defined as income reference year). The sample contains 5,679 households with 14,487 persons (22 children born after the end of the income reference period and 28/92 households/persons with missing information have been removed from the original sample). This survey contains a considerable amount of information about the socio-economic characteristics and financial status of the individuals and households in Bulgaria. EU-SILC is the main source of data about the official indicators for inequality and poverty in Bulgaria published regularly by the NSI and Eurostat data platform.

In order to take into account the shifts in the nominal level of incomes from the reference (base) year 2011 to the years studied by our analysis (2012 to 2015) specific coefficients have been estimated for each income component called “uprating factors”. For example, employment income (wages and salaries) are uprated by the annual rate of growth of mean monthly income from hired labour in the country. The benefits for unemployment, old age pensions, and some minor social benefits that cannot be simulated on the basis of the available EU-SILC information are also uprated following the rules for indexation (including the compulsory indexation rules and some occasional changes). The changes in labor market status of individuals, the composition of any household, and the related demographic characteristics are also kept intact for any year from the studies period.

Methodology of the study

A new element of the development of EUROMOD as a tax-transfer simulation model is the introduction of the PET analytical tool (namely, Policy Effect Tool) following the method of Bargain & Callan (2010). It has been integrated into EUROMOD in 2015 with the main goal to derive estimates for various effects originating from policy changes regarding taxation, social insurance and social protection on the formation of the disposable household income and on the income distribution (for the population as a whole or for a specifically defined sub-group) as well as on inequality and poverty indicators. The estimated difference between the

disposable income of a household for one year compared to a former year may be due to various reasons, e.g. changes in tax/insurance policies and social policy as a whole, changes in the market incomes, changes in the household composition, etc. The PET module is applied by researchers to obtain an estimate for a specific effect: a shift in the household disposable income due to *shifts only in policies* regarding taxation, social insurance, and social protection.⁶ This way an opportunity is provided to researcher to evaluate quantitatively how changes in one or more parameters of the existing policies – or introduction of new, or elimination of existing ones – have a reflection on the incomes and living standard of the population. This effect can be estimated in both nominal and real terms through elimination of actual price level shifts – this is done in the Bulgarian section of EUROMOD using the harmonized index of consumer prices provided by the NSI.

The specific research question which we try to answer by the results from PET implementation is “what could be the disposable income of the households in Bulgaria in a particular base year (period 1) if we enact the policies on income taxation, social insurance, and social protection as defined for the comparison year (period 2).⁷ The changes in taxation, social insurance, and social protection policies between two periods can induce changes in the household disposable income by 2 main channels: first, through a „*direct*“ effect which can be calculated for each household taking into account its characteristics and market incomes recorded during the survey; second, through an „*indirect*“ effect as a result from behavioral reactions of household members to particular policy impulses (e.g. a decision for temporary withdrawal from the labour force, or a shift from employee to self-employed status). The subject of the current analysis is *only* the „direct effect“ of policy changes, i.e. an assessment is derived about the changes in disposable incomes reflecting *only the changes in one policy parameter or another*. One should always have in mind another basic assumption of this simulation analysis – the population structure by any socio-demographic characteristic is kept fixed at the status recorded by 2012 EU-SILC sample survey in Bulgaria.

In order to derive quantitative assessment in respect of the research question raised above the policies on income taxation, social insurance, and social protection defined separately for the two periods are implemented by the data for the households and their market income components *for the base period*. This way, we can assess the effect of policy changes by monitoring the shifts in household disposable income as well as changes in specific aggregate indicators for population welfare (e.g. poverty rates or Gini inequality coefficient). Formally, the characteristics of the individuals and

⁶ This analytical approach is based on juxtaposing actual to conditional results obtained under the principle „what-if“, i.e. what results could be obtained if one parameter is altered on purpose but all other system characteristics are kept constant (also known as “counterfactual” research design). For more details see Bargain and Callan (2010).

⁷ The question can be reformulated also from the point of view of period 2. In this case, we need micro-data for the actual characteristics of the population and incomes for period 2. During the finalization of the current analysis the authors had access only to data for the base period (2011).

households as well as their market incomes for period “t” can be denoted by vector y , the monetary parameters of taxation, insurance, and social policies by vector p (e.g. the size of a fixed social benefit, income thresholds, ceiling for contributory insurance base), the non-monetary parameters by vector s (e.g. tax and insurance rates, the order of birth of a child; the minimum age for social pension); and the rules for implementing the policies by function d (e.g. rule for income taxation: progressive or proportional). Then the disposable household income can be defined by the function $d_t(p_t, s_t, y_t)$ where the policy rules transform the market income of the household to disposable income applying the set of enacted policy parameters and socio-demographic characteristics. The indicators for household welfare (e.g. poverty level or Gini inequality) can be defined by a function $I[d_t(p_t, s_t, y_t)]$. Using the PET module the effect of changes in policies on a particular welfare indicator calculated on the basis of a given dataset (individuals and households with their income components) for period 1 can be defined as:

$$\Delta I = I\left[d_2\left(\frac{1}{\alpha}p_2, s_2, y_1\right)\right] - I[d_1(p_1, s_1, y_1)],$$

where α is a coefficient by which some monetary values of period 2 are adjusted to the base period (see De Agostini et al., 2015). The „alpha“ coefficient can receive a value of (i) 1 or (ii) HICP (Harmonised Index of Consumer Prices)⁸ which provides separate estimates for the direct policy effect in (i) nominal or (ii) real terms.

Results

Applying the method described above the effects of changes in the basic policies in Bulgaria for 2015 compared to the base period (2011) have been estimated along with the annual chain-based effects (each year compared to the previous one). These effects have been traced for the overall (summary) policy changes after taking into consideration the following groups of social insurance and income components: personal and survivor pensions from the state funds; income tested benefits; non-means tested benefits; direct tax on income; social insurance due to the insured person, insurer and self-insured persons. The changes in disposable income are traced for the population of households in aggregate, for each income decile group, and for some target household groups. The effect of policy changes on the shifts of poverty lines and poverty rates have been also estimated.

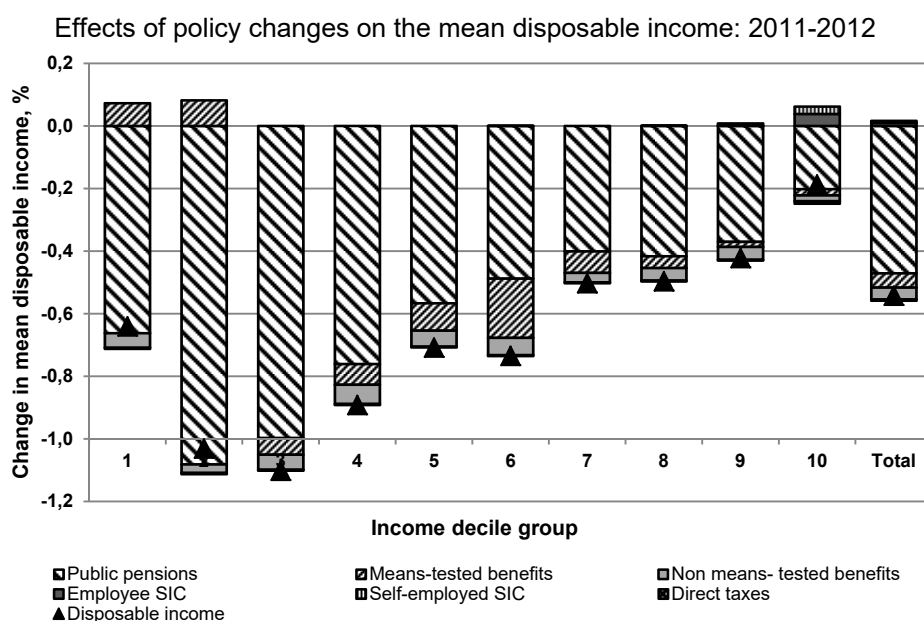
For the period 2011-2012 a negative effect of policy changes is found which amounts to -0.54% in real terms (Figure 1). The main reason for this is the lack of pension indexation and annual inflation of about 2.3%.⁹ The reduction is approximately by 0.5% for all households, however, the largest impact is observed in the second and third decile – a drop of about 1%. This is the only sub-period where we find a *regressive effect of policy changes* – the major reduction in disposable income is observed in the first decile groups. The other instruments have an insignificant effect in

⁸ HICP (Harmonized Index of Consumer Prices) is derived by EUROMOD from the Eurostat database.

⁹ In nominal terms, any effect of changes in pensions has not been expected.

real terms (total and by most decile groups: less than 0.05%). In nominal terms, a positive effect is estimated for the income-tested social assistance located at the poorest households (first and second decile: 1% and 0.3% respectively) which can be attributed to some increments in the targeted benefit for heating. The additional analysis by types of households shows that a negative real effect is obtained for any household type. As expected, most affected are the single-person households with a person of age above 65 as well as households with persons of age above 65 – the reduction of disposable income here is about 2%.

Figure 1¹⁰



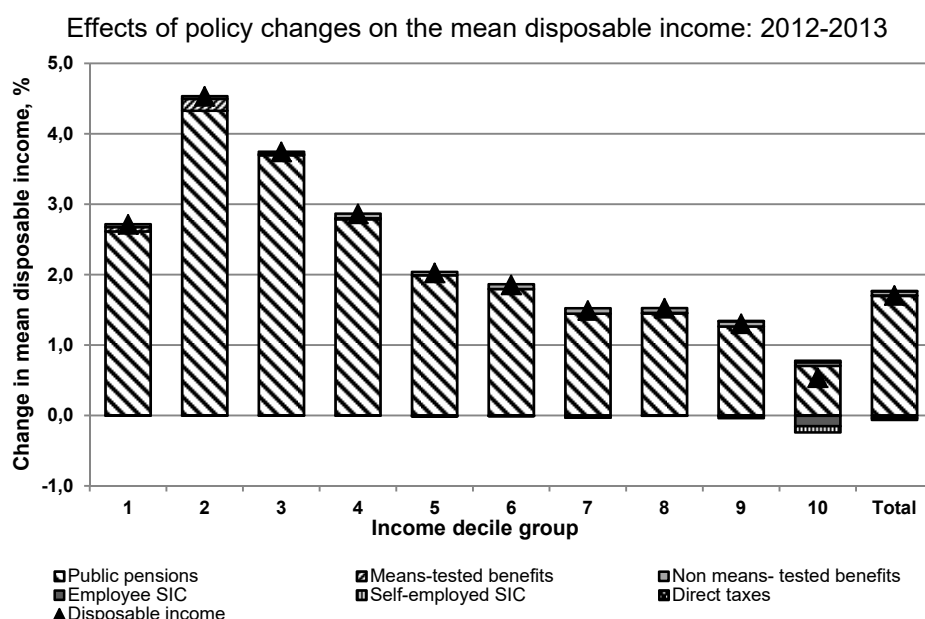
A positive effect on the disposable income is estimated *for the period 2012-2013* as a result of the policy changes which is predominantly due to the notable uprating of public pensions since 01/04/2013. In nominal terms the increase is estimated at 1.8% and in real terms in 1.7%. The effect is stronger for the first to the fourth decile group (over 2.7%) where particularly for the second group it reaches 4.3% in real terms (Figure 2). Pensions' uprating affects mostly the households with one or more members aged over 65 where the real positive effect reaches 7%.

For this period a raise in the insurance threshold (maximum contributory income for social insurance purposes) has been introduced from 2000 BGN in 2012 to 2200 BGN in 2013 which resulted in increased social insurance revenues. Even though, this

¹⁰ The diagrams present numerical results from authors' calculations obtained through EUROMOD on the basis of EU-SILC 2012. Decile groups of households are formed by their income in the base year.

policy effect on the tenth decile group is insignificant – most likely this is due to the fact that only about 1% of the persons in the sample report incomes exceeding this threshold. As compared to the previous period, in 2012-2013 the changes in policies have a clear progressive effect where the largest increments in disposable income (over 2%) is estimated for the first four decile groups.

Figure 2



The disposable income slightly increases *in the period 2013-2014* – nominally by 0.37% for the total population – however, the increment in real terms is much larger (0.79% for all decile groups) as far as the CPI for this period is below 1%. The rise of real income is 2.9% for the households in the first decile and 1.8% for those in the second decile; these increments in the second part of the distribution (the last 5 deciles) are below 1% (Figure 3).

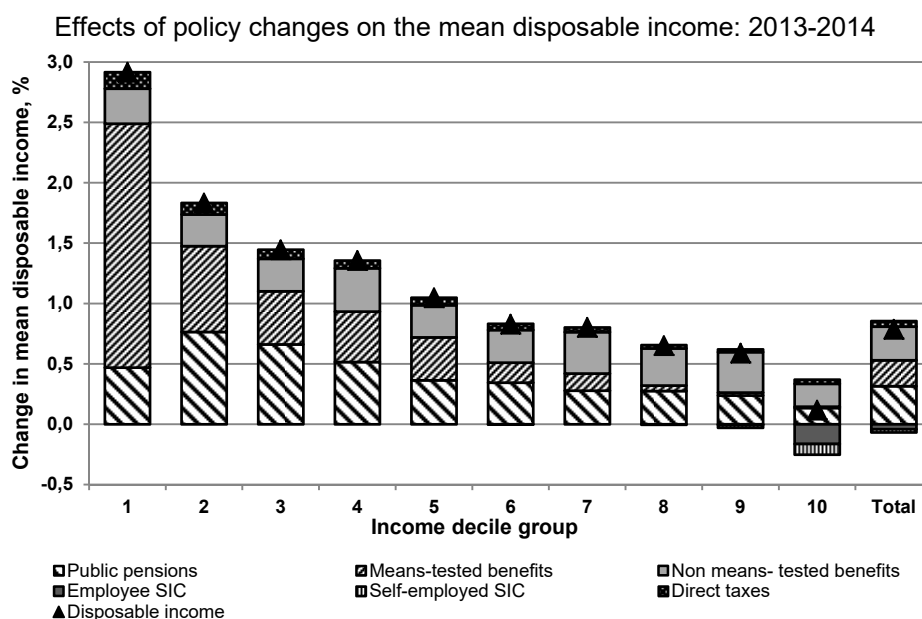
The lowest income households experience the expected effect due to some adjustments in social assistance policies. In particular, the disposable income increases at the expense of the means tested benefits provided to the lowest decile groups – 2% for the first and 0.7% for the second decile. As expected, no substantial differences are observed in the increments of disposable income by decile groups attributed to the non-means tested benefits (about 0.28% in real terms). This is mainly due to the increased monetary benefit for raising a child up to age 2 (240 BGN monthly for the period 01/01/2013-30/06/2013; 310 BGN for 01/07/2013-31/12/2013; 340 BGN since 01/01/2014). Similar extent of the contribution of the public pensions to disposable income growth is observed – even

though the pensions have not been uprated nominally during the period 01/07/2013 - 30/06/2014 – which can be explained by a deflation effect.

In year 2014 a tax relief was introduced for incomes not exceeding the minimum monthly salary/wage which resulted in a very slight positive effect of tax policy changes on disposable income in the first and second decile groups (about 0.1%). Minor decrease of the disposable income in the tenth decile can be attributed to the increase in the maximum insurance income from 2200 BGN (2013) to 2400 BGN in 2014. The deflation has a positive effect on the disposable income on the account of the public pensions (0.3% for all households) where the highest value is estimated for the second decile households reaching 0.77%.

For the period of concern the policy changes in also affect the households with one, two, and three or more children where the positive effect for the latter is almost 2% increase in the mean disposable income. Of particular interest are the following findings: for the households with 1 child the positive effect is mainly due to the non-means tested social assistance; for those with 2 children and those with lone parents the effect is relatively balanced between benefits with and without income test; finally, for those with 3 or more children the effect is almost entirely due to the income tested benefits.

Figure 3

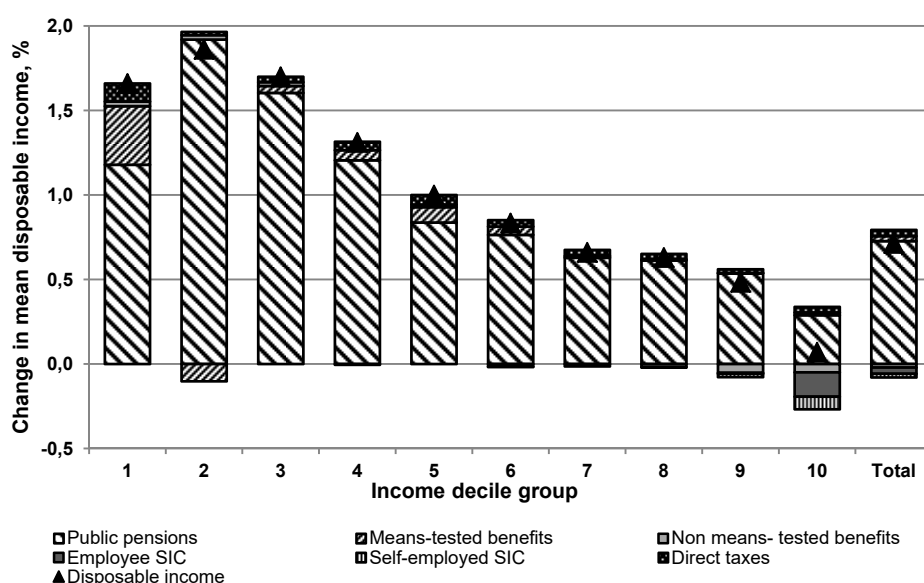


For the last 1-year period (2014-2015) the total effect of policy changes on the mean disposable income of all households is estimated to +0.42% in nominal and +0.71% in real terms (Figure 4). The largest effect is estimated for the second

decile (+1.86%). In real terms the strongest impact is observed for the public pensions' component (+0.73%) due to their uprating since 01/07/2014 where the largest values are estimated expectedly for second and third decile group (+1.9% and +1.6%). In relation to this, the largest positive effect of pensions uprating (about 3%) is found for the subgroup of households having one or more members aged above 65.

Figure 4

Effects of policy changes on the mean disposable income: 2014-2015.

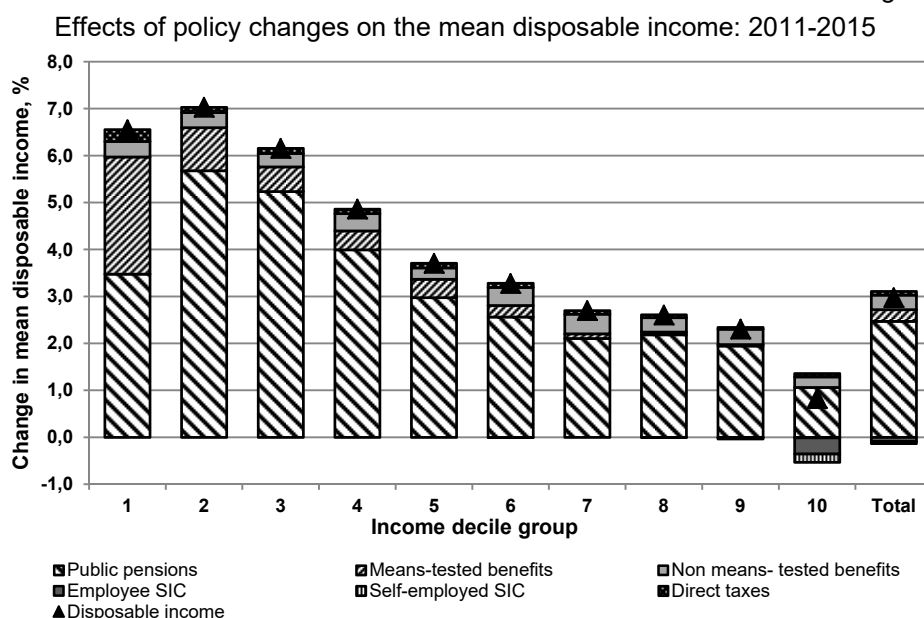


Another positive effect on the disposable income of the first few decile groups could be attributed to the unchanged nominal levels of the social benefits combined with some deflation. Similarly to the preceding period, the lift of the upper threshold for the insurance income contributory base from 2400 BGN (2014) to 2600 BGN for 2015 – and respectively the increased social insurance contributions – negatively affect (albeit in a minor extent) the income level in the tenth decile.

The abolishment of the tax relief introduced in 2014 for the incomes not exceeding the minimum wage level in 2015 was expected to induce a negative effect on all decile groups. At the same time, since year 2015 some minor deductions from the tax base were introduced for families with children which was also expected to have some positive effect on the disposable income. However, the summary effect of the two policy changes amounts to a negligible increment in the mean income for all households (0.04%), its amount appears notable only for the subgroup of households with children – expectedly, the largest effect with those having 3 or more children as well as with the lone parent families.

The overall policy changes effect for the *whole period of study 2011-2015* is estimated at +3% increment of the mean disposable real income for all Bulgarian households (Figure 5). The most significant effect is observed for the first three decile groups of households (+6-7%) whereas the summary effect for the tenths decile is below +1%. The main source of this shift is the uprating of public pensions (about 2.5% for all households), however, in the second and third decile this contribution amounts to over 5 percentage points. The effect is estimated separately by various household types, for example, it amounts to almost 10 percentage points for the single-person households with a member aged above 65 as well as households having one or more such members.

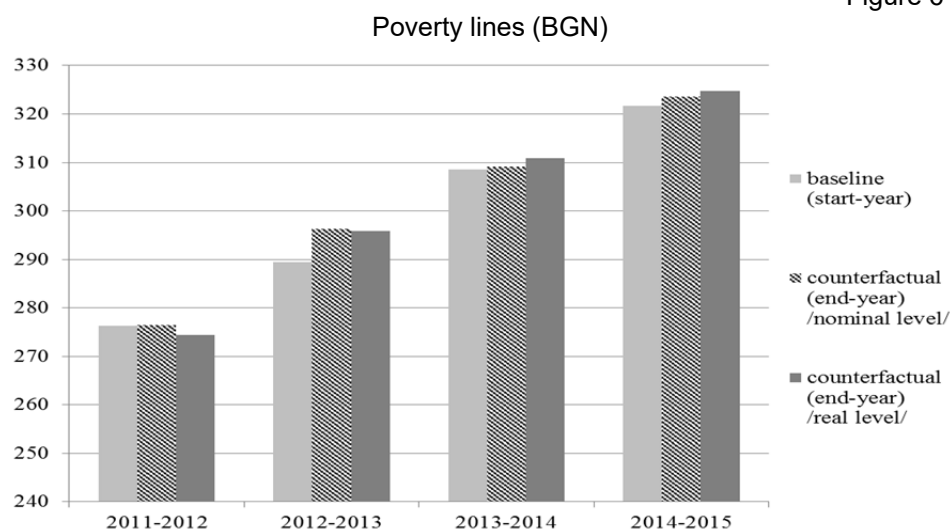
Figure 5



The changes in social assistance policies have induced a positive effect in view of the means tested benefits (+0.25% for all households). As expected, the largest effect is estimated for the first decile group (about +2.5%) where the target households for these policies are predominantly located. The effect attributed to social assistance provided without income test is also positive but much weaker (+0.3%) and any notable variation of its level is not observed across the decile groups. Clear positive effect due to such social assistance is found with households having 2 children as well as those having 3 or more children (about +2.5%) – among the first type of households the assistance policy effects is split almost equally between benefits with and without income test whereas among the second type this effect is mainly due to the income tested benefits. The raise in the maximum level of the contributory income for social

insurance purposes (i.e. the insurance income ceiling) – three times during the studied period – affected negatively but negligibly the disposable income of the tenth decile households – the reduction due to increased social insurance duties for insured and self-insured amounts to -0.14% in this decile. As noted above, this minor effect can be explained by the rare cases of persons in the sample who have reported incomes at or above these thresholds.

Figure 6



Of specific interest for the current study is the assessment of the overall impact of the changes in policies for income taxation, social insurance and social protection on the indicators for poverty (total and for particular groups of households). Figure 6 presents the values of poverty lines estimated under two distinct conditions:

1. Baseline – on the basis of population structure in 2011 (estimated by EU-SILC 2012), market incomes for the start year and policy parameters for the *same (start) year*;

2. Counterfactual – on the basis of population structure in 2011 (EU-SILC 2012), market incomes for the start year and policy parameters for the *end year*.

The relative share of the population at-risk-of-poverty (Table 1) is thus estimated assuming the population structure fixed at the base year (data for 2011) and the following conditions:

1. The baseline – refers to the income distribution in the start-year of any evaluated period (i.e. based on the tax-benefit rules in this year applied on the market incomes from the same year: SILC 2012 market incomes uprated);

2. The counterfactual – refers to the income distribution in the end-year of the period, including poverty lines from this year (i.e. based on the tax-benefit rules in this year but applied on the uprated market incomes *from the start-year*);

3. The counterfactual with “anchored” poverty line – refers to the income distribution in the end-year of the period (i.e. based on the tax-benefit rules in this year applied on the uprated market incomes from the start-year), and *poverty lines from the start-year*.

The comparison between the series of indicators enables the analysis to reveal at what extent the isolated (partial) effect of policy changes has affected the inequality and poverty in Bulgaria for the studied period.

Table 1

Changes in the relative poverty rates due to policy changes in the years
from the period 2012-2015

Period	Baseline (start-year)	Relative poverty line				Anchored poverty line			
		Nominal policy effect		Real policy effect		Nominal policy effect		Real policy effect	
		Counter-factual (end-year)	Change	Counter-factual (end-year)	Change	Counter-factual (end-year)	Change	Counter-factual (end-year)	Change
1.1. Total population									
2011-2012	20.0	20.0	0.0 (0.03)	20.3	0.3 *** (0.09)	20.0	0.0 (0.03)	20.6	0.5 *** (0.09)
2012-2013	20.6	19.8	-0.9 *** (0.21)	19.8	-0.8 *** (0.21)	18.7	-1.9 *** (0.19)	18.7	-1.9 *** (0.19)
2013-2014	20.4	20.0	-0.4 *** (0.12)	19.9	-0.5 *** (0.12)	20.0	-0.4 *** (0.12)	19.5	-0.9 *** (0.17)
2014-2015	21.1	20.8	-0.3 *** (0.10)	20.6	-0.5 *** (0.12)	20.4	-0.6 *** (0.12)	20.0	-1.0 *** (0.16)
2011-2015	20.0	18.9	-1.1 *** (0.23)	18.9	-1.1 *** (0.23)	17.5	-2.5 *** (0.23)	17.5	-2.5 *** (0.23)
1.2. Women									
2011-2012	21.7	21.7	0.0 (0.04)	22.1	0.3 *** (0.08)	21.7	0.0 (0.04)	22.3	0.6 *** (0.09)
2012-2013	22.4	21.4	-1.1 *** (0.23)	21.4	-1.0 *** (0.23)	20.3	-2.2 *** (0.21)	20.3	-2.1 *** (0.21)
2013-2014	22.2	21.8	-0.4 *** (0.14)	21.6	-0.6 *** (0.15)	21.7	-0.4 *** (0.14)	21.2	-1.0 *** (0.19)
2014-2015	23.0	22.6	-0.4 *** (0.11)	22.4	-0.6 *** (0.13)	22.3	-0.7 *** (0.13)	21.8	-1.2 *** (0.18)
2011-2015	21.7	20.4	-1.3 *** (0.25)	20.4	-1.3 *** (0.25)	18.8	-2.9 *** (0.26)	18.8	-2.9 *** (0.26)
1.3. Children									
2011-2012	25.0	25.0	0.0 *** (0.00)	25.1	0.0 (0.03)	25.0	0.0 *** (0.00)	25.1	0.1 * (0.06)
2012-2013	25.0	25.6	0.6 ** (0.24)	25.6	0.6 ** (0.24)	24.6	-0.3 ** (0.13)	24.6	-0.3 ** (0.13)
2013-2014	25.6	24.8	-0.8 ** (0.35)	24.8	-0.8 ** (0.35)	24.8	-0.8 ** (0.35)	24.8	-0.8 ** (0.35)
2014-2015	25.4	25.3	-0.1 (0.15)	25.3	-0.1 (0.15)	25.2	-0.3 * (0.15)	25.1	-0.4 ** (0.17)
2011-2015	25.0	24.6	-0.5 (0.36)	24.6	-0.5 (0.36)	23.4	-1.7 *** (0.41)	23.4	-1.7 *** (0.41)

Note: Asymptotic standard errors shown in parentheses; * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Source. Own calculations using EUROMOD.

In view of the data provided in Table 1 we should specify as follows:

- “Baseline” refers to the income distribution in the start-year of the period, i.e. it is based on the tax-benefit rules in the given year applied on market incomes from the same year (fixed SILC 2012 population; market incomes uprated).
- “Counterfactual” refers to the income distribution in the end-year of the period, i.e. it is based on the tax-benefit rules in the given year but applied on the market incomes from the start-year.
- The relative poverty line is equal to 60% of the median equivalised household disposable income in the respective scenario.
- The anchored poverty line is equal to 60% of the median equivalised household disposable income as assessed in the baseline.

For the 2011-2012 period a change in the nominal level of the poverty line is not observed, however, the lack of changes in the policies on social protection and the emergence of inflation is reflected by a *decrease in the poverty line in real terms by about 2 BGN* (Figure 6). The negative effect from the absence of pension uprating accompanied by some inflation affects mainly the relative share of women in poverty – from 21.7% it grows to 22.3% (Table 1.2). The total increment in the relative share of the population at-risk-of poverty is from 20.0 to 20.6% (Table 1.1).

The period 2012-2013 is characterized mainly by the conducted uprating of the public pensions due to which the poverty line rises by 6.4 BGN (Figure 6). When comparing the indicator „relative share of the population at-risk-of poverty“ estimated at market incomes for 2012, policy parameters of 2013 and poverty line for 2012 (baseline anchor) with the one estimated by policy parameters of 2012, a drop is found by 1.9 percentage points: from 20.6 to 18.7% (Table 1.1). As expected, the most notable decline is found for the women at-risk-of poverty: from 22.4 to 21.3% (Table 1.2).

The next period (2013-2014) results show that when comparing the two indicators estimated in real terms we find that policy changes had an overall positive effect according to which the poverty line has increased by 2.4 BGN. Policy changes have been reflected also by a shrinkage in the relative share of population at-risk-of poverty by 0.9% (estimated at real terms, anchored poverty line for 2013 – Table 1.1). The positive impact of the changes in the family social assistance implemented in this period relate to a decrease in the relative share of children at-risk-of poverty by 0,8 percentage points (Table 1.3) and of the share of women at-risk-of poverty by 1 percentage points (Table 1.2).

During the last single period of study (2014-2015) the main policy tool, namely the indexation of public pensions, induced an increment in the real poverty line by 3.1 BGN (Figure 6) and the respective reduction in the relative share of population at-risk-of poverty by 1 percentage point (Table 1.1). Expectedly, the most notable effect is found regarding the share of women at-risk-of poverty which shrinks from 23% (evaluated by market incomes at 2014, policy parameters of 2014 and poverty lines from the same baseline: 2014) to 21.8% (market incomes at 2014, policy parameters of 2015 and poverty lines anchored to the baseline: 2014).

For the total period of study (2011-2015) we can sum up that the changes in the policies for income taxation, social insurance, and social protection *induce an overall positive effect* on the relative share of population at-risk-of poverty. This indicator estimated at market incomes from 2011, policy parameters of 2011 and poverty lines from 2011 – compared to its conditional value obtained at market incomes from 2011, *policy parameters of 2015* and poverty lines anchored at 2011 – *reveals a decrease for the five years period amounting to 2.5 percentage points*: from 20.0% to 17.5% (Table 1.1). The major reduction is estimated for the poverty rate estimated separately for the women (–2.8 percentage points) as well as for the children (–1.7 percentage points).

Conclusions

The issues of empirical study of household income distribution – and the indicators for income inequality and poverty intrinsically related to it – are especially relevant to the goals set in the EU Strategy 2020 for achieving „intelligent and sustainable“ growth which in the same time should also be „inclusive“ – having a strong emphasis on jobs creation and poverty reduction. From this point of view any detailed studies of the changes in inequality and poverty indicators – for the total population and for specific vulnerable target groups – are of particular importance if striving to explain the impacts of policies on incomes and social protection. The results presented in the current study provide a clarification of the shifts in these indicators, i.e. what has been achieved by the policy changes implemented during the 2011-2015 period in Bulgaria, based on the specific method for assessment of the “counterfactual” policy effects.

The article suggests a variety of empirical results about the effects of changes in the policies concerning income taxation and social benefits provision (personal and survivor pensions, and social assistance subjected to means testing or not) on the disposable income and poverty risks for 2011-2015. During this period substantial changes have not taken place in respect of personal income taxation, social insurance, and social policy legislation which could enforce a significant impact on the formation and dynamics of Bulgarian households’ disposable income. Mostly the changes in social protection policies induce a particular overall positive effect, albeit in the scope of 2-3% increment of the real disposable income of all households; additionally to this, an increment between 3 and 6% is estimated for the lower income decile groups where these policies are typically targeted. Basically, this effect can be explained by some increments in the pension transfers as well as in the social transfer subjected to means testing. We should note however that the estimate of the effects in real terms is slightly overrated due to very low shifts in the price level during the period (even negative for 2013-2015). The current analysis provides new analytical information about the effects of tax-transfer policies – the results show that these policies (albeit showing some positive impacts) are far not enough to induce a substantial shift in the living standards of Bulgarian population which requires additional targeted measures.

The empirical results about the effects of policy changes evaluated in this article are obtained by the utilization of the considerable potential of EUROMOD – pan-European microsimulation model designed for analysis of tax-transfer interventions on personal and household incomes in the EU countries. The model provides research infrastructure which allows formulation of tasks and derivation of results by isolating effects attributed *only to changes in particular policies* for the defined period of time. Along with this, the information basis of the empirical analysis through EUROMOD originating from the annual large sample representative survey of household income components in the EU countries (EU-SILC) ensures a high reliability and validity of the achieved results. This particularly provides ground to the application of EUROMOD as a main tool for deriving analytical information for monitoring of „Social situation in EU“ by DG-EMPL (for example, see Leventi et al., 2013). The capacities of EUROMOD for evaluation of specific indicators that can inform the decision making about tax-transfer policies are substantial but still underexploited. This is much more valid for Bulgaria where this considerable potential has not yet been applied for empirical analyses targeted to supporting the processes of formulating, planning, and monitoring of the realization of socio-economic policies.

References:

- Bargain, O. and T. Callan* (2010). Analyzing the effects of tax-benefit reforms on income distribution: A decomposition approach. - *Journal of Economic Inequality* 8(1), p. 1 -21.
- Boshnakov, V., I. Tasseva, E. Tosheva* (2014). Tax-transfer simulation model for Bulgaria: opportunities for comparative socio-economic analyses using EUROMOD. - *Statistics Journal*, Issue 3, p. 9-36 (*in Bulgarian*).
- De Agostini, P., A. Paulus, and I. Tasseva* (2015). The effect of tax-benefit changes on the income distribution in 2008-2014. EUROMOD Working Paper N EM11/15. Colchester: ISER, University of Essex.
- Hills, J., A. Paulus, H. Sutherland, and I. Tasseva* (2014). A lost decade? Decomposing the effect of 2001 - 11 tax-benefit policy changes on the income distribution in EU countries. ImPRovE Working Paper 14/03.
- Leventi, C., J. Navicke, O. Rastrigina, H. Sutherland, E. Ozdemir, and T. Ward* (2013). Nowcasting: Estimating developments as regards the risk of poverty and income distribution in 2012 and 2013. Research note N1/2013. Social Situation Monitor, EC DG for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Sutherland, H.* (2014). Multi-country microsimulation. – In: O'Donoghue, C. (ed.). *Handbook of Microsimulation Modeling (Contributions to Economic Analysis, Vol. 293)*. Emerald Group Publishing Ltd., p. 77-106.
- Sutherland, H., and F. Figari* (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. - *International Journal of Microsimulation*, Vol.6 (1), p. 4-26.
- Tasseva, I. V.* (2016). Evaluating the performance of means-tested benefits in Bulgaria. - *Journal of Comparative Economics* (forthcoming).

Tosheva, E., D. Draganov, D. Dimitrova, I. Tasseva, and V. Boshnakov (2015). EUROMOD Country Report Bulgaria 2011-2015. EUROMOD Project Country Reports, Colchester: ISER. University of Essex.

Tzanov, V., B. Bogdanov (2012). Evolution of inequalities as a challenge to social policy. - Statistics Journal, Issue 3 - 4, p. 45-78 (*in Bulgarian*).

Tzanov, V., P. Ivanova, S. Panteleeva, and B. Bogdanov (2013). Growing Inequalities and their Impacts in Bulgaria. Growing Inequalities' Impacts Project, GINI Country Report: Bulgaria.

Tzanov, V. (2014). Topic on focus: Inequality and poverty – dynamics and policies for their restriction. – In: Economic Research Institute at BAS. Annual Report 2014 „Economic Development and policies in Bulgaria: Assessment and expectations“, Section IV, p. 125-148 (*in Bulgarian*).

Council of Ministers (2014). Law on Amendment of the Law on Value Added Tax (*in Bulgarian*).

EUROMOD (2016). Effects of tax-benefit policy changes across the income distributions of the EU-28 countries: 2013-14 and 2014-15. Institute for Social and Economic Research, University of Essex.

Eurostat (2016). Main Tables, Income and Living Conditions. “People at risk of poverty or social exclusion by age and sex [ilc_peps01]” (extracted on April 20th, 2016).

IME (2015). Poverty and inequality in Bulgaria. Methodological comments and data review. Report on Project „Active citizenship and good governance for poverty alleviation” (EEA Grants). Sofia: Institute for Market Economy.

MLSP (2012). Report on the degree of execution of established policies and programs supported by the budget of MLSP for year 2011. Sofia: Ministry of Labour and Social Policy, www.mlsp.government.bg, last accessed: January 2016 (*in Bulgarian*).

MLSP (2013). Report on the degree of execution of established policies and programs supported by the budget of MLSP for year 2012. Sofia: Ministry of Labour and Social Policy, www.mlsp.government.bg, last accessed: January 2016 (*in Bulgarian*).

MLSP (2014). Report on the degree of execution of established policies and programs supported by the budget of MLSP for year 2013. Sofia: Ministry of Labour and Social Policy, www.mlsp.government.bg, last accessed: January 2016 (*in Bulgarian*).

MLSP (2015). Report on the degree of execution of established policies and programs supported by the budget of MLSP for year 2014. Sofia: Ministry of Labour and Social Policy, www.mlsp.government.bg, last accessed: January 2016 (*in Bulgarian*).

NSI (2016). Incomes, Expenditures, and Consumption of the Households. Monetary income, www.nsi.bg, last accessed: March 2016 (*in Bulgarian*).

13.V.2016.

УПРАВЛЕНИЕ НА УСТОЙЧИВИТЕ ВЕРИГИ ЗА ДОСТАВКА

Представени са същността, основните елементи и специфики при управлението на устойчивите вериги за доставка. Застъпена е тезата, че възприемането и прилагането на устойчивите практики в управлението на веригите им за доставка дава възможност на компаниите да постигнат значителни успехи и да повишат конкурентоспособността си.¹

JEL: Q01; Q52; Q56; M19

През последните години с все по-голяма популярност сред бизнес-средите се ползва концепцията за устойчивост, т.е. посрещането на нуждите на съвременното общество, без да бъдат оцелявани бъдните поколения. *От една страна*, за да поддържат печалбата си, компаниите трябва постоянно да се усъвършенстват и да адаптират своите вериги за доставка към изискванията и желанията на клиентите, за да им предоставят стойностни и привлекателни предложения. Тъй като търсенето на качествени, надеждни, здравословни и екологично чисти продукти и услуги все повече нараства, компаниите, които ги произвеждат и предлагат на своите клиенти, могат да постигнат значителни конкурентни предимства. *От друга страна*, в световен мащаб ресурсите стават все по-оскъдни, а тяхното търсене все повече се увеличава, което принуждава компаниите да се ориентират към използването на алтернативни ресурси и източници на енергия. Същевременно в последно време сме свидетели и на глобални климатични промени, както и на нарастване на честотата и мащабите на природните бедствия. Това налага компаниите да обръщат все повече внимание на дейностите и етапите във веригата за доставка, които оказват негативно влияние върху околната среда, и да търсят начини за тяхното ограничаване. *От трета страна*, работата с партньори във веригата, които са от държави с по-слаба степен на икономическо и социално развитие, поражда необходимостта от фокусиране върху въпроси, свързани със спазването на човешките права, гарантирането на здравето и безопасността и осигуряването на необходимото качество на живот на работниците и служителите.

Устойчивото развитие и концепцията за трите основни фактора

Съгласно традиционните виждания в областта на стратегическия мениджмънт корпоративната стратегия трябва да описва начина, по който компанията смята да създаде и да поддържа стойност за нейните собственици, т.е. да им осигури икономическа печалба. Много фирми днес разширяват обхвата на своята стратегия, като включват в нея всички заинтересувани лица, пряко или

* УНСС, катедра „Международни икономически отношения и бизнес“, demollov@gmail.com

¹ Chief Assistant Prof. Dobroslav Mollov, PhD. SUSTAINABLE SUPPLY CHAIN MANAGEMENT. *Summary:* The article presents the essential elements and characteristics of sustainable supply chain management. The paper argues that the adoption and implementation of sustainable practices in supply chain management enables companies to achieve significant success and increase their competitiveness.

косвено повлияни от тяхната дейност – собственици, служители, клиенти, бизнес-партньори, както и грижата за околната среда. Elkington (1997) коментира, че компаниите трябва да измерват успехите си не само с традиционните показатели за финансови резултати (най-често изразени с печалба, възвръщаемост на инвестициите, стойност на акционерния капитал и др.), но също и чрез влиянието върху цялата икономика, върху околната среда и върху обществото, в което те оперират. Той въвежда *концепцията за трите основни фактора (triple bottom line)*, чието предназначение е да оцени социалните, икономическите и екологичните влияния на компанията,² ограничавайки потенциалните негативни ефекти от нейната дейност върху околната среда и обществото. Разгледана в позитивен план, тази концепция има за цел да подобри качеството на живот на хората по отношение на здраве, чистота и благоприятни възможности, особено за тези, които живеят в по-изостанали в икономическо отношение страни. Вместо да преследват само печалбата, днешните компании формулират стратегии, които са насочени към постигането на баланс между печалбата, интересите на обществото и опазването на околната среда. Концепцията за трите основни фактора изразява съвременните виждания по отношение на устойчивото развитие, дефинирано от Световната комисия за околна среда и развитие към ООН като „развитие, което отговаря на нуждите на настоящето, без да излага на риск способността на бъдещите поколения да посрещат своите собствени потребности“ (UN General Assembly, 1987). В документа „Трансформиране на нашия свят: програма за устойчиво развитие до 2030 г.“, приет на 25 септември 2015 г. от 193-те страни-членки на Генералната асамблея на ООН, са определени пет области, които устойчивото развитие трябва да обхване: хора (people), планета (planet), благоденствие (prosperity), мир (peace) и партньорство (partnership).

Savitz & Weber (2013) посочват, че принципите на устойчивостта могат да подобрят управлението на бизнеса по три фундаментални начина:

- **закрила на бизнеса** – редуциране на риска от нанасяне на вреда на клиентите, служителите и общностите; идентифициране на възникващите рискове и предпазване от евентуални бъдещи неуспехи; намаляване на намесата на регулаторните органи; запазване на правото за функциониране, дадено от правителството или от цялото общество;
- **осъществяване на бизнеса** – ограничаване на разходите; подобряване на производителността; елиминиране на излишните загуби; получаване на достъп до капитал на ниска цена. Основен компонент на устойчивостта е еко-ефикасността, т.е. съкращаването на количеството ресурси, използвани за производството на стоки и услуги, с което се увеличава печалбата на компанията и се намалява нейното влияние върху околната среда;
- **растеж на бизнеса** – разкриване на нови пазари; въвеждане на нови продукти и услуги; увеличаване на скоростта на иновациите; подобряване на

² Концепцията се среща в литературата и във варианта *3P* (от английски език: people – хора, planet – планета, profit – печалба).

удовлетвореността на клиентите и осигуряване на тяхната лоялност; повишаване на пазарния дял чрез привличане на клиенти, за които устойчивостта има персонална или бизнес-стойност; формиране на нови стратегически съюзи с бизнес-партньори и други заинтересувани лица; подобряване на репутацията и стойността на бранда.

Същност на устойчивите вериги за доставка и тяхното управление

Когато става дума за определяне на същността на управлението на устойчивите вериги за доставка, обикновено в литературата се цитират три дефиниции. Според Carter & Rogers (2008) това е „стратегическа, открита интеграция и постигане на социалните цели, целите, свързани с околната среда, и икономическите цели на организацията в системната координация на ключови междурегистрационни бизнес-процеси за подобряване на дългосрочните икономически резултати на отделната компания и нейните вериги за доставка. Авторите изтъкват, че посочените отличителни черти изискват прилагането на алтернативни, а не на традиционни управленски практики. Подобно е и виждането, предложено от Seuring & Muller (2008). Те дефинират управлението на устойчивите вериги за доставка като „управление на материалните, информационните и капиталовите потоци, както и на сътрудничеството между компаниите по протежение на веригата за доставка, като се вземат под внимание всичките три измерения на устойчивото развитие - икономическите цели, целите, свързани с околната среда и социалните цели, които произтичат от изискванията на клиентите и заинтересуваните лица. В устойчивите вериги за доставка критериите, свързани със социалния елемент и с околната среда, трябва да бъдат изпълнени от членовете на веригата, за да останат в нея, докато се очаква конкурентоспособността да се поддържа чрез посрещане на нуждите на клиентите и съблюдаване на съответните икономически критерии.“ Близко до тези определения е и това на Pagell, Wu et al. (2010), които смятат, че за да бъде наистина устойчива, веригата за доставка трябва поне да не вреди на природните или социалните системи, като същевременно създава печалба за продължителен период. Според авторите истинската устойчива верига за доставка трябва - ако клиентите желаят, да продължава да осъществява бизнес завинаги. В допълнение към представените дефиниции Gold et al. (2010) отбелязват, че устойчивостта във веригата за доставка е източник на междурегистрационно конкурентно предимство.

Както се вижда от цитираните определения, в същността на устойчивите вериги за доставка и тяхното управление е залегнала концепцията за трите основни фактора. По отношение на управлението на веригата за доставка тази концепция означава, че компаниите трябва да разработят системи, които едновременно да допринасят за намаляване на търсенето на ограничените и изчерпващи се ресурси на планетата, да играят положителна роля при пре-

доставянето на безопасни и благоприятни възможности за хората и постоянно да генерират печалба, предлагайки на ключовите клиенти неустойими причини да купуват техните продукти (Swink et al., 2013).

Организациите имат различен потенциал за внедряване и следване на устойчивите принципи в своите вериги за доставка. В този аспект Kurnia et al. (2014) предлагат *модел на зрялост на способностите за управление на устойчивите вериги за доставка*, който се базира на наличието на шест различни способности в компанията:

1. За събиране на данни за устойчивостта – умението ефикасно да натрупва данни, свързани с устойчиви практики и с тяхното влияние в организациите и веригите за доставка.

2. За отчитане на представянето по отношение на устойчивостта – годността ѝ ефикасно да генерира отчети, свързани с различни аспекти на устойчивите практики, каквито се изискват от вътрешните и външните заинтересувани лица, както и от правителството.

3. За сравняване с най-добрите практики – да може да съпоставя своето представяне по отношение на устойчивостта в различни единици (вътрешна способност) и членове на веригата за доставка (външна способност).

4. За обучение – да съумява да привлича вниманието на висшия мениджмънт, служителите и други заинтересувани лица, както и да съхранява данните, да генерира отчети и да взема информирани решения, засягащи формулирането на политики по устойчивостта.

5. За анализ на риска, който се отнася до устойчивостта – да е способна да идентифицира и оценява потенциалните отрицателни последствия от внедряването на устойчиви практики, които могат да попречат на техния успех.

6. За управление на устойчивостта – възможностите да управлява и съгласува целите, свързани с устойчивостта, между организационните единици и членовете във веригата за доставка. Това включва създаването на организационно звено, специализирано в устойчивите практики, което да е отговорно за формирането на политиките, генерирането на отчети, мониторинга и оторизацията, както и за съгласуването на целите с другите звена в организацията.

Въз основа на изброените способности авторите определят четири нива на зрялост на компаниите:

- липса на зрялост – не са наясно с устойчивите практики;
- ниско ниво – не са подготвени за или прилагат ограничени устойчиви практики;
- умерено ниво – те са се посветили на устойчивостта;
- високо ниво – напреднали са по отношение на устойчивите практики.

При първите три категории компаниите имат вътрешен фокус по отношение на своите практики, свързани с управлението на устойчивите вериги за доставка. Четвъртата категория е насочена както върху вътрешните, така и върху външните аспекти на устойчивостта и при нея компанията активно си взаимодейства с останалите членове на своята верига за доставка.

Елементи от управлението на устойчивите вериги за доставка

Тук ще коментираме основните аспекти и специфики, свързани с управлението на устойчивите вериги за доставка и намиращи израз в: разработването и внедряването на стратегия за устойчивост, в дизайна на продукта, производството, снабдяването, логистиката и взаимоотношенията с доставчици.

Разработване и внедряване на стратегия за устойчивост

Фундаментален елемент от управлението на устойчивите вериги за доставка е формулирането и въвеждането на *стратегия за устойчивост*. Във връзка с това Setinkaya (2011) подчертава, че веригата за доставка като ключ към конкурентното предимство в значителна степен определя социалните, икономическите и природните влияния на компанията, което от своя страна оказва все по-голямо въздействие върху собствениците ѝ и заинтересуваните лица. Ето защо стратегията за устойчива верига за доставка е един от най-важните фактори за постигане на устойчиво развитие в дадена компания. Тази стратегия трябва да притежава следните характеристики:

- да е съгласувана с корпоративната и конкурентната стратегия на компанията;
- да отчита търсенето, предлагането, както и някои други основни условия;
- да инкорпорира природните, социалните и икономическите перспективи във всички предложени действия;
- да допринася за повишаване на стойността за собствениците и заинтересуваните лица и най-вече за удовлетвореността на клиентите.

Успехът на стратегията зависи от наличието на сътрудничество между отделите и компаниите във веригата за доставка, свързано с решаването на следните предизвикателства (Krajewski et al., 2015):

- опазване на околната среда – компаниите трябва да осъществяват мониторинг както на собствените си бизнес-процеси, така и на процесите на своите доставчици, за да подобрят методите за елиминиране на загубите, да редуцират замърсяването на въздуха и водите и да постигнат по-голям успех в усилията за закрила на флората и фауната;
- подобряване на производството – компаниите трябва да анализират процесите нагоре и надолу по веригата за доставка с цел повишаване на степента на съхранение на материалите, увеличаване на енергийната ефикасност и намиране на начини за превръщането на отпадъците в полезни и използваеми продукти;
- минимизиране на риска – колкото повече се разраства веригата за доставка, главно в глобален аспект, толкова по-голяма става отговорността на компаниите относно гаранциите, че материалите, които преминават през техните услуги, продукти и процеси, не представляват заплаха за здравето и не са рисковани за клиентите;

- иновации – когато във веригата за доставка се създават нови услуги, продукти или технологии, компаниите трябва да обезпечат поддържането на финансовата, екологичната и социалната отговорност при удовлетворяването на нуждите на техните клиенти.

Дизайн на продукта

Решенията, които се вземат в тази фаза, оказват съществено влияние върху снабдяването с ресурси и материали, върху производствените процеси, логистичните дейности, свързани с придвижването на завършения продукт до крайния клиент на веригата за доставка, и неговото унищожаване/рециклиране след приключване на жизнения му цикъл. Следователно дизайнът е критичен фактор за изграждането на устойчиви вериги за доставка. В контекста на устойчивото развитие процесът на проектиране на продуктите трябва да се фокусира върху три основни елемента, известни като *трипте R*:

- ограничаване на употребата на оскъдни ресурси, намаляване на количеството на необходимите материали, редуциране на отпадъците и разходите за енергия, използване на алтернативни източници на енергия, както и на иновативни материали - *Reduce*;
- създаване на възможност за повторна употреба на продукта, компонентите и материалите - *Reuse*;
- осигуряване на начини за рециклиране на продукта, компонентите и материалите - *Recycle*.

Отчитането на съображенията, свързани с опазването на околната среда, в дизайна на продуктите и услугите намира израз в т.нар. *екодизайн* – подход за проектиране на продукт, при който се обръща особено внимание на влиянието върху околната среда по време на целия жизнен цикъл на продукта. Този подход е допълнение към другите изисквания в процеса на дизайн – качество, разходи, производителност, функционалност, трайност, ергономичност и естетичност. Като резултат продуктите, проектирани по такъв начин, са иновативни, имат благоприятно въздействие върху околната среда и качеството им е поне каквото е стандартното на пазара. Това води до все по-широко използване на тази концепция и дава ясни предимства на компаниите, които я прилагат. При разработването на екодизайна на всеки етап от жизнения цикъл на продукта трябва да се отчетат следните три основни групи фактори: консумирането на ресурси (енергия, материали, вода, земя); емисиите във въздуха, водата и земята и степента на тяхната вредност; други фактори (шум, вибрации и т.н.).

Въвеждането на концепцията за екодизайн допринася за реализирането на значителни ползи едновременно за бизнеса, за потребителите и за обществото, тъй като тя отговаря на общия интерес за постигане на по-ефективни от икономическа и екологична гледна точка продукти. Производителят произвежда продукта с по-ограничено количество материали, вода, енергия и др. и генерира по-малко отпадъци. Производствените разходи се редуцират, а клиентът купува по-надежден и траен продукт, който изисква по-малко енергия или консумативи

или може лесно да бъде поправен при повреда. Обществото печели от увеличаването на бъдещата наличност на ресурси за други продукти и услуги поради намаляването на вредно въздействие върху околната среда, което спестява разходи за здравеопазване и лечение. Европейските директиви признават и обръщат изрично внимание върху отговорността на производителите за ограничаване на влиянието на техните продукти и услуги върху околната среда, а екодизайнът дава възможност на производителите да управляват тази отговорност, съобразявайки се със съответното законодателство.

Производство

Производителите търсят начини за редуциране на количеството използвани ресурси в производствения процес. Във връзка с намаляването на вредното влияние върху околната среда при производството все по-голямо приложение намират алтернативните енергоизточници (слънчева, геотермална и вятърна енергия), екоматериалите (екологично чисти материали и/или такива, които могат да бъдат използвани повторно или рециклирани), системите за водно рециклиране и енергоспестяващото оборудване. Редица компании се сертифицират по стандартите ISO 14000 за опазване на околната среда, като най-популярни са стандартите ISO 14001:2004 и ISO 14004:2004. Те формулират критериите за поддържане на система за управление на околната среда, която идентифицира и контролира влиянието на дейностите, продуктите и услугите на компанията върху околната среда, определя целите и е фокусирана върху постоянното подобряване на резултатите в тази насока.

Снабдяване

Възприемането на „зелени“ бизнес-практики и съсредоточаването на вниманието върху отговорността към околната среда в днешно време се превръщат в задължителен елемент от управлението на компаниите и техните вериги за доставка. Значителна част от тези практики е свързана със стремежа към спестяване на разходи и ограничаване на вредното въздействие върху околната среда чрез избора и работата с подходящи доставчици, известни в литературата като „зелено снабдяване“ или „зелени доставки“ (green sourcing). Зеленото снабдяване не се свежда само до разработването и прилагането на благоприятни за околната среда технологии и до увеличаването на обема на използваните рециклирани материали. Чрез него могат да се спестят редица разходи, свързани с продуктови заместители, редуциране на отпадъците и по-малко използване на оскъдните ресурси. Ето защо много важни в това отношение са начините, по които компанията употребява закупените продукти в собствените си операции или в произвежданите продукти и предоставяните услуги. Поради постоянното покачване на цените на стоманата, електричеството и горивата усилията по управление на зеленото снабдяване трябва да бъдат насочени към намиране на способи за значително ограничаване или дори към осигуряване на възможност за отказ от използване на този тип ресурси. Като пример може да се посочи замената на традиционното осветление в офиса на компанията с

нови енергоспестяващи технологии, които чувствително съкращават общите разходи за електричество. За целта при избора на доставчик компанията трябва да предпочете такъв, който предлага подобни технологии и продукти.

Друго основно предимство на зеленото снабдяване е възможността за редуциране на всякакъв вид загуби – от загуба на енергия и разход на водни ресурси до отпадъчно производство, бракуване, пакетиране и транспортиране. Съвместната работа с доставчиците може да доведе не само до намаляване на загубите, но и до генериране на по-високи приходи, например, чрез рециклиране на отпадъците. Примерно производител на напитки открива завод за рециклиране, който получава употребявани алуминиеви кенове от много на брой доставчици, преработва ги и ги използва за производството на своите продукти, като по този начин генерира допълнителни приходи за компанията и за веригата за доставка.

Зеленото снабдяване съдейства и за създаването на нови направления на бизнеса, които са от полза за клиентите. Илюстрация за това е производството на „зелени“ или екологично чисти препарати, които съдържат естествени съставки вместо химикали, а много от тях са под формата на концентрат с оглед редуцирането на разходите за пакетиране и транспортиране.

Компанията „Deloitte“ отбелязва, че за да се постигнат по-високи резултати при зеленото снабдяване, трябва да се вземат предвид основните му принципи (Christensen et al., 2008):

- То налага трансформиране на традиционния процес на снабдяване.
- Реализирането на устойчивите цели трябва да бъде оценено от по-широк кръг заинтересувани страни (дизайнери, инженери и търговци).
- Идентифицирането и визуализирането на зелените спестявания е сложен процес, за който обикновено е необходимо по-продължително време.
- Зеленото снабдяване изисква прилагането на богат набор от техники за анализ, които се фокусират върху оценката на разходите и ползите от спестяването на енергия, намаляването на отпадъците и т.н.

Въз основа на изследванията на редица автори по тази тема (вж. например Chkanikova, 2012) характеристиките на зеленото снабдяване могат да се обобщят по следния начин:

- *Осигуряване на устойчивост на закупените продукти.* Купувачата компания задължава доставчика да спазва стандартите, свързани с доставените от него материали или компоненти, т.е. във веригата за доставка изискванията относно околната среда трябва да бъдат прилагани не само към завършени продукти, но и към използваните за изработката им суровини и материали. Освен това в дейностите, обхващащи такива доставки, трябва да се ограничи количеството на пакетирането.

- *Осигуряване на устойчивост на производствените процеси.* Купувачите компании могат да изискат от своите доставчици да въведат политики, свързани с околната среда, и да внедрят съответните стандарти за качество (например официално сертифициране според ISO14001 или EMAS).

- *Управление на зелените предложения на доставчиците.* Оценката на доставчиците трябва да се основава на разнообразие от критерии за устойчивост. Например в някои случаи един доставчик може да предложи по-добро съотношение качество/цена, а друг – по-голямо съответствие със стандартите, засягащи околната среда. В подобни случаи е необходим диалог между продаващата и купуващата компания, чрез който, дискутирайки възможностите, да се постигне оптимално съотношение между конвенционалните критерии и тези, свързани със социалните цели и с опазването на околната среда.

- *Развитие на процесно базирани доставки.* Купуващите компании могат да вземат участие във вътрешни инициативи на доставчиците, свързани с опазването на околната среда, като екодизайн, връщане на продукти за рециклиране и възобновяване на отпадъци и др. В областта на логистиката мерките за постигане на съответствие между дистрибуционните мрежи на доставчика и на клиента могат да повишат ефикасността на транспортирането и да ограничат вредното му влияние върху околната среда. Подобни инициативи изискват по-голямо доверие и повече усилия за справяне с организационните бариери, но водят до значителни подобрения в устойчивостта на веригата за доставка.

- *Изграждане на добре функциониращи взаимоотношения с доставчици.* Такива взаимоотношения между доставчиците и клиентите допринасят не само за реализацията на по-добри производствени практики и за минимизиране на рисковете при доставките и продажбите. Те могат да спомогнат също и за успешното разрешаване на проблемите с околната среда и на социалните въпроси, както и за преодоляване на организационните бариери и за развитие на технически умения за осъществяване на зелени доставки.

Логистика

Прилагането на устойчивите принципи в логистичните дейности във веригите за доставка е свързано с т.нар. зелена логистика – използването на зелени практики при изграждането на логистичната мрежа във веригата. Във връзка с това McKinnon (2015) отбелязва, че устойчивостта по отношение на околната среда е основен приоритет на съвременните логистични мениджъри. На стратегическо равнище зелената логистика включва определянето на цели, например оценка и избор на устойчиви доставчици на логистични услуги и транспортни средства, както и изграждането на съответните дистрибуционни стратегии. На тактическо и оперативно ниво основните въпроси са свързани с проектиране на зелени маршрути, консолидиране на графиците за доставките и ефикасно управление на складовете (Fahimnia et al., 2015).

Тук ще разгледаме два аспекта на логистиката, свързани с устойчивите вериги за доставка: транспортирането и обратната логистика.

Транспортът е определящ фактор за глобалните промени в климата – на него се падат почти 23% от общите въглеродни емисии от изкопаеми горива, от които делът на шосейния транспорт е 75% и нараства ежедневно (вж. Conserve Energy Future...). Ето защо транспортът е основна цел на усилията

за ограничаване на замърсяването на въздуха и за постигане на устойчиво обкръжение. Оттук произтича идеята за *зелен транспорт* – това е всякакъв вид транспорт или превозно средство, които са благоприятни за околната среда или не оказват негативни ефекти върху нея. Зеленото транспортиране във веригите за доставка включва:

- ефективно и ефикасно използване на ресурсите (горива, материали, резервни части за превозните средства и др.);
- промяна в структурата на транспортната мрежа и оптимизиране на маршрутите;
- избор на по-здравословни и по-екологични видове транспорт;
- използване на превозни средства и транспортни съоръжения, захранвани от възобновяеми източници на енергия (слънчева, вятърна, електрическа, биогорива и др.);
- усъвършенстване на организацията на превозите и на работата на терминалите;
- използване на интелигентни транспортни системи за управление на транспорта и др.

Обратната логистика може да бъде дефинирана като процес на планиране, внедряване и контрол на ефикасното и ефективното движение на суровините, продуктите в процес на обработка, завършените продукти и съответната информация от точката на потребление към точката на произход с цел повторно генериране на стойност или подходящо унищожаване (Rogers & Tibben-Lembke, 1998). Освен изброените дейности обратната логистика включва и обработката на връщанията поради повреда, отказ от покупка, непродадени стоки и стоки, отдадени под наем. Това определение е доста сходно с дефиницията за традиционната права логистика, но за разликата от нея при обратната логистика дейностите се извършват в противоположна посока. Основните стратегически въпроси, които трябва да бъдат съобразени при такава логистика, са: какви материали могат да бъдат върнати, възстановени и рециклирани; какви са отговорностите на отделните звена от веригата за доставка, свързани с функционирането на обратната логистика; кои продукти е разумно да бъдат върнати, възстановени или рециклирани; как се определят икономическата и екологичната стойност в тези случаи (Grant et al., 2015).

Взаимоотношения с доставчици

Нарушаването на човешките права, здравето и сигурността на хората са съществени проблеми за много компании, най-вече по отношение на техните доставчици или на други партньори във веригата за доставка от развиващи се страни със значителни икономически, политически и социални проблеми. Те могат да намерят израз в: свръхработно време, експлоатация на детски труд, ниско заплащане, опасни за здравето условия на работа и др. Компаниите полагат усилия за решаването на тези проблеми по различни начини. По-големите фирми например създават подробни *кодекси за етично поведение*, които се

отнасят не само за, но и за преките им доставчици. В допълнение към това се разработват и *програми за подпомагане на доставчиците*, които включват обучение и одит. Някои компании работят в сътрудничество с неправителствени организации. Важен елемент от корпоративната социална отговорност на фирмата и на веригата ѝ за доставка е и поддържането на местните общества в държавите, в които тя осъществява дейност, например чрез финансиране на общественополлезни дейности, провеждане на спортни и културни мероприятия и т.н.

За да са успешни социалните дейности на компанията, те трябва най-напред да бъдат интегрирани в нейната корпоративната култура и да са неразделен елемент от начина ѝ на осъществяване на бизнес. След това фирмата трябва да изгради обща корпоративна култура със своите партньори във веригата за доставка, базирана върху споделени ценности, етични норми и правила за поведение. Накрая компанията трябва да опознае и да се адаптира към културните особености в различните държавите, в които се разпростира нейната верига за доставка.

Инициативи на ООН, свързани с устойчивите вериги за доставка

Сред по-важните инициативи на Организацията на обединените нации, отнасящи се до изграждането и управлението на устойчиви вериги за доставка, е разработеното от нея *Практическо ръководство за постоянно подобряване на веригите за доставка и постигане на устойчивост* (UN Global Compact, 2010). То е предназначено да подпомогне компаниите – както новите, така и тези с натрупан опит, да постигнат устойчивост във веригата си за доставка, да прилагат принципите на *Глобалния договор на ООН*³ в тези вериги и да интегрират устойчивостта в своите бизнес-стратегии. Като част от ангажмента им към Глобалния договор компаниите заедно с техните доставчици във веригата за доставка се насърчават да съблюдават десетте принципа на Договора и да реализират напредък в изпълнението на целите за устойчиво развитие, като разпространяват добри практики за корпоративно гражданство в глобалната бизнес-общност (вж. таблицата).

³ Глобалният договор (UN Global Compact) е инициатива на ООН за насърчаване на бизнеса в световен мащаб да прилага устойчиви и социалноотговорни политики и да докладва за резултатите от тяхното изпълнение. Началото на тази инициатива е поставено през юли 2000 г., а в България тя стартира през януари 2003 г. Инициативата обединява на доброволни начала широк кръг компании и организации, приели принципите на отговорното корпоративно гражданство (корпоративна социална отговорност). Глобалният договор призовава активните и социалноотговорни компании да възприемат и да приложат в техните дейности 10 универсални принципа, свързани с човешките права, трудовите норми, опазването на природната среда и борбата с корупцията. Договорът има за цел да ангажира бизнеса в борбата с най-значимите социални и екологични предизвикателства, породени от нарастващата глобализация.

Таблица

Принципите на Глобалния договор и връзката им с управлението на веригите за доставка

Принципи на Глобалния договор	Управление на веригите за доставка
Права на човека <i>Принцип 1:</i> Компаниите трябва да подкрепят и уважават защитата на международно провъзгласените права на човека, и <i>Принцип 2:</i> да се уверят, че не са съучастници в нарушаване на човешките права.	Компаниите имат задължението да зачитат човешките права, но основната отговорност не се свързва само с ненарушаване на правата на другите. Те трябва да предприемат и стъпки за подкрепа и насърчаване на реализирането на човешките права. Веригите за доставка позволяват на компаниите заедно с партньорите им във веригата да подкрепят и защитават такива права на човека като равенство между половете, достъп до образование и здравеопазване, благоприятни и здравословни условия на труд и др.
Труд <i>Принцип 3:</i> Компаниите трябва да подкрепят свободата на сдружаване и ефективното признаване на правото на колективно договаряне; <i>Принцип 4:</i> премахването на всички форми на насилствен и принудителен труд; <i>Принцип 5:</i> ефективното премахване на детския труд; и <i>Принцип 6:</i> премахването на дискриминацията по отношение на наемането и упражняването на професиите.	Условията на труд в офисите, заводите, фермите, мините за извличане на природни ресурси, особено в развиващите се страни, често са значително под международните стандарти и изискванията на националните законодателства, което може да доведе до сериозни нарушения на човешките права. Затова компаниите трябва да се стремят да подкрепят международните трудови стандарти в рамките на своите вериги за доставка, вкл. правото на свободен избор на професия, неизползването на детски труд, свободата от дискриминация и свободата на сдружаване и колективно договаряне. Работниците понякога страдат и от други нарушения на трудовите права, например: свръхработно време, унижително третиране от страна на работодателите и потискане на мобилността. За да избегнат съучастие в злоупотреби, компаниите трябва да могат да гарантират, че няма да допуснат да бъдат накърнени правата на работниците и на други лица, засегнати от тяхната верига за доставка, вкл. правото на свобода на придвижване, забраната за нехуманно отношение, правото на равно заплащане за равен труд и правото на почивка и свободно време, както и други важни права като правата на всички хора да работят при безопасни и здравословни условия на труд.
Околна среда <i>Принцип 7:</i> Компаниите трябва да подкрепят превантивен подход към предизвикателствата, свързани с опазване на околната среда; <i>Принцип 8:</i> да предприемат инициативи за насърчаване на по-голяма отговорност към околната среда; и <i>Принцип 9:</i> да насърчават разработването и разпространението на екологосъобразни технологии.	Въздействието на веригите за доставка върху околната среда често се изразява в значителни вреди, особено в страни, в които законодателните изисквания по отношение на опазването на околната среда са ограничени, съществува ценови натиск за намаляване на разходите и природните ресурси са или се предполага, че са в изобилие. Тези щети могат да бъдат изразени в: токсични отпадъци, замърсяване на водите, загуба на биологичното разнообразие, обезлесяване, дългосрочно увреждане на екосистемите, отделяне на опасни емисии във въздуха, както и по-високи емисии на парникови газове и използването на повече енергия. Затова компаниите трябва да се ангажират със своите доставчици за подобряване на въздействието върху околната среда чрез прилагане на превантивни мерки, насърчаване на по-отговорно отношение към околната среда и използване на екологично чисти технологии.
Борба с корупцията <i>Принцип 10:</i> Компаниите трябва да работят срещу корупцията във всичките ѝ форми, вкл. изнудване и подкуп.	Във веригата за доставка съществуват сериозни рискове от корупция, включващи измами, както и доставчици, които участват в корупционни практики заедно с правителствата на страните, от които произлизат. Корупцията често води до значително влошаване на качеството на продукта, тя има и косвено влияние върху времето и средствата, изразходвани за решаване на проблеми като юридическа отговорност и вреда върху репутацията на компанията. Компаниите, които разработват и внедряват програми за борба с корупцията в своите вериги за доставка, могат да повишат качеството на продуктите, да ограничат измамите и свързаните с тях разходи, да подобряват репутацията си за честно бизнес-поведение, да подобрят бизнес-средата и да изградят по-устойчива основа за бъдещ растеж.

Източник. Адаптация на автора по UN Global Compact, 2010.

В допълнение към посочените десет принципа практическото ръководство посочва, че по силата на своите текущи бизнес-отношения всяка компания във веригата за доставка осъществява пряко икономическо въздействие върху заинтересуваните лица чрез плащания към служители, доставчици и правителства и непряко – чрез движение на паричните потоци в цялата верига за доставка и извън нея. Следователно компании, които са ориентирани към постигането на повисоки икономически резултати, могат да подкрепят по-нататъшния икономически напредък например чрез създаване на нови работни места и увеличаване на доходите. От своя страна икономическото развитие оказва вторично влияние върху социално-икономическата област и опазването на околната среда, поради което е изключително важен аспект от устойчивото развитие.

Практическото ръководство за устойчивост на веригите за доставка предлага холистичен подход, който може да подпомогне компанията в привеждането на веригата ѝ за доставка в съответствие с десетте принципа на Глобалния договор с оглед следването на устойчивите принципи. Ръководството обръща внимание на значението на външната среда и на внедряването на стратегия за постигане на устойчивост във веригата за доставка на компанията. То предлага варианти за обвързване на фирмата с нейните доставчици, както и подходи за сегментиране на последните, осъществяване на комуникации, мониторинг на резултатите, развитие на способностите, управление на риска и създаване на система за устойчиво управление на доставчиците. Включено е и упътване за разработване и прилагане на кодекси за поведение, основани на десетте принципа на Глобалния договор и на други международни стандарти. Ръководството показва по какъв начин сътрудничеството в отрасъла и партньорството между отделните заинтересувани страни може да помогне за повишаване на положителното влияние на програмите за устойчивост в глобалните вериги за доставка.

В рамките на Глобалния договор ООН е разработила и *Ръководство за проследимост на продуктите* (UN Global Compact, 2014) с цел постигане на повисоки устойчиви резултати във веригата за доставка. То дефинира същността на проследимостта и коментира неговите ползи и предизвикателства, представя различните модели и най-добри практики и инициативи, свързани с този процес, и дава насоки как компаниите ефективно да внедрят такива практики в своите глобални вериги за доставка.

Терминът „*проследимост*“ е дефиниран от Международната организация по стандартизация (ISO). Към тази дефиниция ООН добавя компонента „устойчивост“ и формулира същността на проследимостта по следния начин: „способността за идентифициране и проследяване на историята, дистрибуцията, местоположението и приложението на продукти, части и материали с цел обезпечаване на достоверността на знаците за устойчивост по отношение на човешките права, труда (вкл. здравето и сигурността), околната среда и антикорупционните практики“ (UN Global Compact, 2014). *Знаците за устойчивост* са отличителни знаци, маркетингови етикети и марки, разработени от институции от публичния и частния сектор, които се поставят на продуктите и услугите. Те удостоверяват, че

тези организации са инкорпорирали стълбовете на устойчивото развитие (икономически, социални и екологични) в своите продукти, услуги, бизнес-процеси и вериги за доставка. В практиката се използват три основни модела на *схеми за проследяване на знаците за устойчивост*, всеки от които предлага различен подход за проследяване на съответния знак и потвърждаването му на всеки етап от веригата за доставка. Те се разграничават според степента, до която е позволено да се смесват сертифицирани и несертифицирани материали, както и според знаците, които могат да се поставят на крайния продукт. Трите модела са:

- *Отделяне на продуктите (product segregation)*. Той предполага, че сертифицираните материали и продукти се отделят физически от несертифицираните на всеки етап от веригата за доставка. Това гарантира, че двата вида не се смесват и че крайният продукт произлиза от сертифициран източник. Така крайните клиенти знаят, че продуктът, който потребяват, се състои от 100% сертифицирани материали.

- *Баланс на масата (mass balance)*. При него сертифицираните и несертифицираните материали могат да се смесват. Въпреки това точното количество на сертифицирания материал, въведен във веригата за доставка, трябва да бъде контролиран, и еквивалентна част от крайния продукт, който излиза от веригата, да бъде маркирана като сертифицирана. Моделът е приложим при продукти, при които е много трудно или невъзможно да се осъществи отделяне на материалите, например какао, памук, захар и чай. Клиентите обаче трябва да знаят дали продуктът, който потребяват, съдържа сертифицирани и несертифицирани материали или комбинация от двата вида. Ето защо на крайния продукт се поставя знак за устойчивост „продуктът съдържа X% сертифицирани съставки“.

- *Вписване и поставяне на знак (book and claim)*. Този модел е доста по-различен от предходните. При него не се цели наличието на проследимост на всеки етап от веригата за доставка. Вместо това той се основава на връзката между количеството на сертифицирания материал, произведен в началото на веригата, и количеството на сертифицирания продукт, закупен в края ѝ. Тук сертифицираните и несертифицираните материали се движат свободно във веригата за доставка. Сертификати за устойчивост могат да бъдат закупени от компаниите чрез платформа за търговия или да бъдат издадени от независим орган. Макар да не е сигурно, че техните продукти действително съдържат сертифицирани материали, такива компании подкрепят устойчивото снабдяване. Затова на съответния продукт може да се постави знакът „продуктът поддържа устойчивото снабдяване и производство на стоки от първа необходимост“. Така се спестяват разходите, съпътстващи внедряването на другите два модела.

Моделите за проследимост обвързват множество заинтересувани страни, които имат отношение към постигането на устойчивост при производството на даден продукт - бизнес, правителство, граждански организации, общество. Това спомага за повишаване на интеграцията и координацията във веригите за доставка.

*

Въз основа на анализа на различните виждания относно управлението на устойчивите вериги за доставка могат да бъдат направени следните обобщения и изводи:

Съвременните разбирания, свързани с прилагането на принципите на устойчивостта в бизнеса, се изразяват в: грижа за хората (спазването на човешките права, здравето, безопасността и качеството на живот), грижа за околната среда (мероприятия за опазване на природата и ограничаване на вредите върху нея) и постигане на дългосрочен растеж и икономически просперитет в полза на цялото общество.

Днешните компании са отговорни както за собствено си устойчиво поведение, така и за практиките на своите партньори във веригите за доставка – доставчици на ресурси и материали, логистични компании, дистрибутори и др. Тези практики трябва да удовлетворяват очакванията на всички заинтересувани лица, пряко или косвено повлияни от дейността на съответната компания и нейната верига за доставка – собствениците, служителите, клиентите и обществото.

Веригите за доставка могат да улеснят внедряването на устойчивите практики поради установената комуникация и сътрудничество между участниците в тях, както и интегрираността на веригите.

Управлението на устойчивите вериги за доставка намира израз в прилагането на специфични управленски практики, свързани с разработването и внедряването на стратегия за устойчива верига за доставка, с дизайна и производството на продукта, снабдяването, логистиката и взаимоотношенията с доставчиците.

Възприемайки и прилагайки устойчивите практики в управлението на своите вериги за доставка, компаниите могат да повишат репутацията си и да постигнат значителни и трайни успехи. Устойчивите вериги за доставка са източник на конкурентно предимство за компаниите, участващи в тях.

Използвана литература:

Carter, C., D. Rogers (2008). A framework of sustainable supply chain management theory. - *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 38 (5), p. 360-387.

Cetinkaya, B. (2011). Developing a Sustainable Supply Chain Strategy. - In: *Cetinkaya, B., R. Cuthbertson, G. Ewer, T. Klaas-Wissing, W. Piotrowicz, C. Tyssen. Sustainable Supply Chain Management: Practical Ideas for Moving Towards Best Practice.* Springer.

Chkanikova, O. (2012). Sustainable supply chain management: theoretical literature overview. *International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University.*

Christensen, J., C. Park, E. Sun, M. Goralnick, J. Iyengar (2008). A Practical Guide to Green Sourcing. - *Supply Chain Management Review*, November, p. 14-21.

Elkington, J. (1997). *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of Twenty-First Century Business.* Oxford: Capstone Publishing Ltd.

Gold, S., S. Seuring et al. (2010). Sustainable supply chain management and inter-organizational resources: a literature review. - *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 17 (4), p. 230-245.

Grant, D., A. Trautrim, Ch. Wong (2015). *Sustainable Logistics and Supply Chain Management: Principles and Practices for Sustainable Operations and Management*, Revised Edition. London, UK: Kogan Page Ltd.

Krajewski, L., M. Malhotra, L. Ritzman (2015). *Operations Management: Processes and Supply Chains*, 11th edition. Essex, England, UK: Pearson Education.

Kurnia, S., M. Rahim, D. Samson, P. Singh (2014). Sustainable supply chain management capability maturity: Framework development and initial evaluation. *Proceedings from the 22nd European Conference on Information Systems 2014 in Tel Aviv*, Association for Information Systems, <http://aisel.aisnet.org/ecis2014/proceedings/track22/9/> (достъпен на 5.05.2016).

McKinnon, A. (2015). Environmental Sustainability: A new priority for logistics managers. - In: McKinnon, A., M. Browne, M. Piecyk, A. Whiteing, (eds.). *Green Logistics: Improving the environmental sustainability of logistics*. London, UK: Kogan Page Ltd.

Fahimnia, B., M. Bell, D. Hensher, J. Sarkis (2015). *Green Logistics and Transportation: A Sustainable Supply Chain Perspective*. Springer.

Pagell, M., Z. Wu et al. (2010). Thinking differently about purchasing portfolios: an assessment of sustainable sourcing. - *Journal of Supply Chain Management* 46 (1), p. 57-73.

Rogers, D., R. Tibben-Lembke (1998). *Going Backwards: Reverse logistics trends and practices*. Reverse Logistics Executive Council, Reno, Nevada, USA.

Savitz, A., K. Weber (2013). *The triple bottom line : how today's best-run companies are achieving economic, social, and environmental success – and how you can too*. San Francisco, California, USA: Jossey-Bass, John Wiley & Sons.

Seuring, S., M. Muller (2008). From a literature review to a conceptual framework for sustainable supply chain management. - *Journal of Cleaner Production* 16 (15), p. 1699-1710.

Swink, M., S. Melnyk, M. Cooper, J. Hartley (2013). *Managing Operations Across the Supply Chain*, 2nd edition. New York, USA: McGraw-Hill.

Conserve Energy Future. What is Green Transportation, <http://www.conserve-energy-future.com/modes-and-benefits-of-green-transportation.php> (последен достъп на 5.05.2016).

United Nations General Assembly (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*.

United Nations Global Compact (2010). *Supply Chain Sustainability: A Practical Guide for Continuous Improvement*. https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/supply_chain/SupplyChainRep_spread.pdf (последен достъп на 5.05.2016).

United Nations Global Compact (2014). *A Guide to Traceability: A Practical Approach to Advance Sustainability in Global Supply Chains*. https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/supply_chain/Traceability/Guide_to_Traceability.pdf (последен достъп на 5.05.2016).

5.VI.2016 г.

ПРИЛОЖИМАТА БАЗА НА ОТЧЕТНОСТТА В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Разгледани са характеристиките, ползите и недостатъците на четирите приложими счетоводни бази на отчетността в публичния сектор, които се срещат в практиката на различните държави – касова основа на отчитане, модифицирана касова основа, счетоводно отчитане на базата на модифицирано текущо начисляване и счетоводно отчитане, основано на принципа „текущо начисляване“. Представена е нормативната регламентация на различните счетоводни бази в лицето на Международните счетоводни стандарти за публичния сектор. Застъпено е становището, че отчитането на модифицирана основа има предимства от гледна точка на спецификите на публичния сектор в сравнение с отчетността на основата на пълното прилагане на принципа „текущо начисляване“. В контекста на сегашната ревизия на счетоводен стандарт *МССПС на касова основа – финансово отчитане на касова основа* е посочено, че той трябва да регламентира конкретните изисквания във връзка с приложението на модифицираната основа на отчитане.¹

JEL: M40; M48

Вече повече от десетилетие учени, международни счетоводни регулаторни органи и практикуващи счетоводители разискват по въпроса за необходимостта, възможностите и ползите от преминаване на отчетността в публичния сектор към т.нар. начислена основа. Темата отново е поставена на дневен ред, след като през февруари 2016 г. бордът за Международни счетоводни стандарти за публичния сектор (МССПС) публикува проект за промяна на стандарта *МССПС на касова основа – финансово отчитане на касова основа* (проектът беше отворен за коментари до юли 2016 г.). Причините за необходимостта от ревизия на този стандарт са свързани с някои проблемни области от гледна точка на неговото приложение. Според проучванията на борда към сегашния момент съществуват проблеми във връзка с неговото използване по отношение на изискванията за (1) изготвяне на консолидирани финансови отчети и (2) оповестяване на допълнителна информация за външна помощ и плащания, извършвани от трети лица.

* Икономически университет - Варна, катедра „Счетоводна отчетност“, daniela_georgieva@ue-varna.bg

¹ Chief Assistant Prof. Daniela Georgieva, PhD. THE APPLICABLE BASE OF THE ACCOUNTANCY IN THE PUBLIC SECTOR. *Summary:* The article focuses on the characteristics, advantages and disadvantages of the four bases, which are applicable in the practice of the different countries – a cash base of accountancy, a modified cash base, accrual base and accountancy on the grounds of the modified accrual base. The normative regulation of the different accounting bases in International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) is presented. The standpoint is highlighted that the accountancy on a modified base has advantages in view of the specificities of the public sector in comparison with the accountancy on the base of the full application of the accrual accounting concept. In the context of the present audit of the Cash Basis IPSAS, the point of view is expressed, that it has to regulate the specific requirements regarding the application of the modified base of accounting.

Прилагани счетоводни бази на отчетност в публичния сектор в практиката различни страни

Погледнато в исторически аспект, отчетност, свързана с постъпилите данъци в държавната хазна, е практикувана още в древна Месопотамия, Гърция и Рим. От своя първообраз досега отчетността в публичния сектор е базирана на касовия принцип. Това означава, че моментът, в който постъпва или е платена определена сума пари, е моментът, в който се признава възникнал приход, разход, актив или пасив за организацията. Противоположен принцип за признаване на отчетните обекти е принципът на текущото начисляване. Според него активите, пасивите, приходите или разходите се признават в момента на тяхното възникване независимо от движението на паричните потоци. Това е фундаментален счетоводен принцип и в различните страни има съответната правна регламентация. В България той е нормативно уреден със Закона за счетоводството (вж. ДВ, бр. 95/2015). Първата държава, която въвежда принципа на текущото начисляване за публичния сектор в началото на 70-те години на миналия век, е Чили, последвана през 1990 г. от Нова Зеландия (Tiron & Mutiu, 1990). През следващите години реформи в бюджетната сфера относно организацията на отчетния процес са проведени в почти всички страни, вкл. и в европейските. Този процес продължава и досега, като все още се наблюдава разнообразие по отношение на използваните от различните държави счетоводни бази.

В световната практика се прилагат четири категории счетоводни бази в публичния сектор: отчетност на база касов принцип, модифицирана касова основа на отчитане, отчетност на база модифицирано текущо начисляване и отчетност на база текущо начисляване (табл. 1).

Таблица 1

Счетоводни бази в публичния сектор

Касова основа	Модифицирана касова основа	Модифицирано текущо начисляване	Текущо начисляване
Активите, пасивите, приходите и разходите се признават в момента на възникването на паричните потоци, свързани с тях	Паричните постъпления и плащания, които се отнасят за съответната бюджетна година, се признават в рамките на определен период след края на годината	Прилага се принципът на текущото начисляване с изключение на някои класове активи или пасиви, които не са балансово признати	Активите, пасивите, приходите и разходите се признават за периода, за който се отнасят, независимо от движението на паричните потоци

Класифицирането в някоя от посочените категории изисква индивидуална преценка и е донякъде субективно. Според проучване на PricewaterhouseCoopers (2015)² въпреки стремежа към хармонизация с пазарния сектор, насочена към преминаване към отчетност на начислена основа, касовата и модифицираната касова основа все още се използват от около половината от правителствата (48%), а другата половината (52%) прилагат счетоводна база на основата на принципа на текущото начисляване или модифицирана начислена база (табл. 2).

² В изследването са обхванати 120 държави от Европа, Северна и Южна Америка, Азия, Австралия и Африка.

Таблица 2

Приложение на счетоводните бази

Основа на отчетността	Приложение	Относителен дял (%)
Касова основа	27 държави	23
Модифицирана касова основа	30 държави	25
Модифицирано текущо начисляване	26 държави	22
Текущо начисляване	37 държави	30

Източник. PricewaterhouseCoopers, 2015.

В същото изследване е установено, че през 2015 в сравнение с 2013 г. броят на държавите, които прилагат принципа на текущото начисляване като основа на отчетността в публичния сектор нараства с 6%, а 82% от правителствата все още използват касовата основа на бюджетиране (PricewaterhouseCoopers, 2015).

В Европа и особено между страните от Европейския съюз процесът на хармонизация на отчетността в публичния сектор е в по-напреднала фаза. Основната причина за това е обстоятелството, че през 2002 г. Комисията по приемане на МССПС към ЕС представя план, според който в рамките на двегодишен период страните-членки трябва да са преминали към изготвяне на отчети на базата на принципа „текущо начисляване“. Към момента в повечето западноевропейски държави на ниво централна власт се прилага отчетност на начислена основа. Изключение правят Германия, Гърция, Италия и Холандия (Francesca et al., 2016). На равнище местна власт все още преобладаващо се използва отчетността на модифицирана касова основа - базирана на принципа „текущо начисляване“ отчетност се прилага единствено в Дания, Испания и Швейцария.

Необходимо е да се вземе предвид, че преминаването към текущо начисляване може да се направи наведнъж или постепенно, Във връзка с последното на теория и на практика съществуват три възможни етапа (вж. Найденова, 2011):

- прилагане на „частично“ начисляване – начисляват се текущи активи и пасиви;
- „умерено“ начисляване – освен текущите активи и пасиви се начислява и държавният дълг;
- пълно начисляване, при което се начисляват и дългосрочните активи и пасиви, вкл. и пенсионните задължения.

Тъй като преходът към отчетност изцяло на базата на текущото начисляване е трудна задача, този процес е съпътстван от множество коментари относно това коя от двете основи - на принципа „текущо начисляване“ или на касов принцип, е по-подходяща за публичния сектор. В табл. 3 и 4 са представени някои от най-често изтъкваните в професионалните и научните среди конкретни положителни и отрицателни страни на двете бази.

Таблица 3

Ползи и недостатъци от прилагането на счетоводна база, основана на принципа на текущото начисляване в публичния сектор

Предимства	Слабости
●Хармонизирана отчетност и прозрачност ●Дава възможност за вярно и честно отразяване на имуществото и на нетните активи ●Позволява да се оказва въздействие върху контрола и административния процес ●Допринася за подобряване на ефикасността и ефективността на публичното одитиране ●Предоставя добра информационна база за анализи и спомага за вземане на по-правилни решения	●Принципът е предназначен за измерване на финансов резултат, а това до голяма степен е безсмислена концепция в публичния сектор ●Поддръжката на публични активи е по-важна от предоставянето на информация за тяхната стойност ●За изпълнението на бюджетния контрол е по-съществен моментът на плащане, отколкото този на възникване на основанието за плащане (например издадената фактура) ●Принципът е по-сложен за прилагане, изисква по-голяма професионална преценка от съставителите и одиторите на отчетите

Източник: Фесчсиян, 2013; PricewaterhouseCoopers, 2014, 2015.

Таблица 4

Ползи и недостатъци от прилагането на счетоводна база, основана на касовия принцип в публичния сектор

Предимства	Слабости
●Принципът е разбираем за потребителите ●Позволява приложение в бюджетния процес, който традиционно е базиран на паричните потоци ●Лесен за използване ●По-ниски разходи за отчетността, тъй като не се изискват високи счетоводни компетенции	●Ограничена цел, базата не е подходяща за представяне на операции, свързаните с които парични потоци са извън отчетния период ●Не може да се разграничи информацията за активите и задълженията и влиянието на текущите разходи върху наличните активи, държани от организацията ●Фокусът е върху паричните потоци и се игнорират другите потоци на ресурси, които също биха могли да повлияят върху възможността за осигуряване на стоки и услуги в бъдеще ●Ограничава отчетността до използването на паричните потоци, игнорира отчетността за целите на управлението на активите и задълженията

Източник: Diamond, 2002.

Към посочените аргументи смятаме за особено важно да добавим и обстоятелството, че по своята същност организациите от публичния сектор са юридически лица от непроизводствената сфера, чиито разходи се покриват частично или изцяло от бюджета. Те не създават, а потребяват национален доход, тъй като функциите им са свързани с предоставяне на обществени блага и са с подчертана финансова зависимост от външни източници на финансиране. От тази гледна точка информацията на базата на паричните потоци е изключително важна за правилното планиране и финансиране на бюджетната дейност.

Някои автори изразяват съмнения дали промяната към текущо начисляване в производствената политика би си струвала разходите и допълнителните рискове, тъй като ще се наложи да бъдат решавани и много други произтичащи от това проблеми от чисто практическо естество, например обучение на служи-

тели и консултанти, изменения в нормативната уредба, инвестиции в софтуер за обработка на информация и др. (вж. Tiron & Mutiu, 1990). В своя доклад от 2013 г. до Съвета на Европейския парламент Европейската комисия посочва, че се очаква тези разходи да са в диапазона 0,02 - 0,1% от БВП на съответната страна (Доклад на Комисията до Съвета на Европейския парламент...)

Вероятно поради тези причини, както и поради обстоятелството, че при преминаване към пълно начисляване нетните активи на една бюджетна организация биха били значително по-ниски в резултат от признаването на всички задължения (например пенсионните), все още нито една държава не е преминала към пълно прилагане на принципа за текущо начисляване за отчитане на всички нива в централната и местната власт.

От казаното дотук се очертава изводът, че и двете фундаментални счетоводни бази имат както своите предимства, така и недостатъци от гледна точка на спецификите на бюджетния сектор, поради което е трудно да се даде категоричен и еднозначен отговор на въпроса коя от тях е по-подходяща. Същевременно резултатите от изследването на PricewaterhouseCoopers от 2015 г., представени в табл. 2, показват, че на практика около половината от включените в прочуването държави прилагат някаква модифицирана основа за отчетност.

Във връзка с това и в цитирания доклад на Европейската комисия се посочва: „Текущото начисляване обаче няма за цел да премахне или да замени отчитането на касова основа, по-специално в случаите, когато последното се използва за целите на бюджетирането и бюджетния контрол. Всъщност текущото начисляване следва да се разглежда като допълнение, а не като алтернатива на „отчитането единствено на касова основа“. С него се добива пълна представа за икономическото и финансовото състояние и резултатите на субектите и така се създава общ контекст на отчитането на касова основа” (вж. Доклад на Комисията до Съвета на Европейския парламент...).

Според нас обаче могат да се приведат достатъчно аргументи в подкрепа на това, че е подходящо правителствата да използват *отчитане на модифицирана основа* - било то касова или модифицирано текущо начисляване, каквито форми очевидно са разпространени в практиката и могат да заместят пълното прилагане на базата на текущото начисляване. Ето и някои от доводите:

- При модифицираната начислена основа в баланса трябва да се признават финансовите активи и пасиви на бюджетната организация, но в него не се включват някои нефинансови активи (например стойността на правителствени сгради и оборудване, инфраструктурните обекти, активите с историческа и художествена стойност и др.). Определенията за финансови активи и пасиви се предмет на проекта на стандарта *МССПС на касова основа – финансово отчитане на касова основа*.

- Чрез използването на база „модифицирано текущо начисляване“ се открива възможност вземанията и задълженията (авансите, депозитите, правителственото кредитиране и неплатени суми) да бъдат признати в рамките на

счетоводната система, което е предпоставка за последващо подобряване на контрола върху тях и за гарантиране на прозрачността на информацията.

- Модифицираната основа осигурява информационна база за изготвяне на баланс, което спомага за получаване на по-точна картина за финансовото състояние на бюджетната организация.

- При нея съществува възможност в рамките на годината да се постигне съответствие в информацията за начислените и реално платените приходи и разходи чрез различни счетоводни техники (например начисляването на несъбраните приходи или неплатените разходи до края на отчетния период и впоследствие сторнирането им в началото на следващия отчетен период и отразяването им в момента на плащането; редът за отчитане на разходите, документиран в началото на следващия отчетен период, спецификите в отчитането на провизиите за персонала и т.н.). По този начин се избягва една от слабостите на касовата основа - възможността за „разкрояване на картината“ чрез отлагане на плащания, за да бъдат отразени в период, избран от субекта в публичния сектор.

- Модифицираната основа позволява да се използва касовият подход при изпълнението на бюджетния процес.

- И не на последно място по значение, тя може да допринесе за изграждането на подходяща счетоводна система по способа на двойното записване за обработка на информацията чрез счетоводен софтуер.

Освен посочените предимства на модифицираната база на отчитане не бива да се пренебрегват и нейните недостатъци. Най-съществената ѝ слабост според нас е обстоятелството, че различните правителствата могат да прилагат различни модификации на принципа за текущо начисляване по отношение на различни отчетни обекти, което води до по-ниска съпоставимост на информацията между отделните държави. Един от пътищата за преодоляване на тази слабост е да се регламентират допълнителните оповестявания, които трябва да се правят така, че потребителите да получават полезна и качествена информация.

Посочените аргументи за ползите от прилагането на модифицирана база на отчитане от гледна точка на спецификите на публичния сектор ни дават основание да изразим становището, че тя трябва да бъде утвърдена като трета самостоятелна база, а не да се разглежда като преход към отчетност, основана върху принципа на начисляването. За целта обаче е необходимо модифицирана база на отчитане да бъде нормативно регламентирана.

Нормативна регламентация на приложимите счетоводни бази в публичния сектор

МССПС е единственият международнопризнат набор от счетоводни стандарти за публичния сектор. Както вече посочихме, те са изработени от борда по МССПС на основата на международните счетоводни стандарти и международните стандарти за финансово отчитане (МСС/МСФО), които се прилагат в част-

ния сектор, в отговор на стремежа към хармонизация и преминаване към отчетност на начислена основа.

Към сегашния момент Международните счетоводни стандарти за публичния сектор включват 38 стандарта на база текущо начисляване и един без номер - *МССПС на касова основа – финансово отчитане на касова основа*. До голяма степен в структурно и в съдържателно отношение тези стандарти са аналогични на МСС/МСФО, като различията са в някои конкретни МССПС и произтичат от спецификите на публичния сектор.

Има обаче и специфични стандарти, които нямат аналог в списъка на МСС/МСФО. Такъв например е МССПС 21 *Обезценка на активи, които не генерират самостоятелно парични потоци*, който дава специални указания за установяване на стойността в употреба при тестването за обезценка от гледна точка на специфичното предназначение. Подобни са и МССПС 22 *Оповестяване на финансова информация за централния правителствен сектор*; МССПС 24 *Представяне на бюджетна информация във финансовите отчети*; МССПС на касова основа – *финансово отчитане на касова основа* и др.

Една от основните разлики между МССПС и МСС/МСФО по отношение на използването и управлението на активи е, че според философията на МСС всички активи в предприятието под една или друга форма генерират парични потоци – ако не като самостоятелни активи, то като част от по-голяма производствена или друга единица. За разлика от регламентацията в пазарния сектор в публичния се предполага, че по принцип нетекущите активи не генерират парични потоци – те са предназначени за обслужване на населението и за предоставяне на обществени блага, а не за производствена дейност.

Друга съществена разлика се наблюдава по отношение на консолидацията на отчетни данни в публичния сектор и консолидацията за целите на изготвянето на груповите отчети на частните предприятия. Във връзка с това в МССПС 22 *Оповестяване на финансова информация за централния правителствен сектор* се дават предписания относно оповестяването на финансова информация за сектор „Публична администрация“ в консолидиран финансов отчет. За едно правителство разкриването на подходяща информация може да осигури по-добро разбиране на връзката между отчетната информация, базирана на счетоводните стандарти и правила, и тази, основана на статистическите показатели. Съгласно МССПС 22 финансовата информация за сектора на държавното управление трябва да се оповестява в съответствие с възприетата счетоводна политика за изготвяне и представяне на консолидиран финансов отчет на правителството с две изключения: по отношение на обхвата на организациите, които попадат в консолидацията, и изискването за признаване на инвестициите в публичните финансови и нефинансови предприятия като активи, отчитани по стойност, равна на балансовата стойност на нетните активи на организацията, в която е инвестирано.

Спецификите на публичния сектор се отразяват и върху изискванията за представяне на бюджетна информация във финансовите отчети. Този въпрос

попада в обхвата на МССПС 24 *Представяне на бюджетна информация във финансовите отчети*. Съгласно стандарта предприятията трябва да оповестят информация за своя одобрен бюджет и за неговото изпълнение. Сравнителната информация може да се представи или като отделен отчет, или в допълнителни колони към годишния финансов отчет. Под формата на обяснителни бележки трябва да се оповести информация относно причините за отклонението на фактическите спрямо планираните стойности на бюджетните показатели. Ако базата на текущо начисляване е приета, както и при изготвянето на бюджета, е необходимо да се оповестят общите приходи, общите разходи и нетните парични потоци от оперативна, инвестиционна и финансова дейност. Ако бюджетът е съставен на касова основа, се оповестяват единствено нетните парични потоци от тези дейности.

От представените примери става ясно, че освен конкретната регламентация на проблемите, които попадат в техния обхват, едно от предназначенията на специфичните стандарти, отсъстващи от списъка на МСС/МСФО, е по пътя на допълнителните оповестявания да се създаде възможност за синхронизация между изискванията и спецификите на касовата основа на отчитане на бюджетния процес и на счетоводната база, основана на текущото начисляване. Тъй като обаче тук целта не е да представяме сравнителна характеристика между МССПС и МСС/МСФО, няма да бъдат коментирани изчерпателно всички различия между двата вида счетоводни стандарти. С приведените примери искаме да акцентираме върху обстоятелството, че поради принципните различия между двата сектора – частния и публичния, свързани с използването и управлението на ресурсите, МСС/МСФО служат като добра основа за разработване на МССПС, но съобразяването с особеностите на публичния сектор е неизбежно. Аналогично на това, прилагането на принципа „текущо начисляване“, на чиято основа са разработени както МСС/МСФО, така и МССПС, също трябва да бъде съобразено с тези специфики. Според нас един модифициран вариант на принципа, отразяващ характерните особености на публичния сектор, би бил по-подходящ в сравнение с пълното му прилагане.

В отделните държави Международните счетоводни стандарти за публичния сектор са възприети в различна степен. Това се дължи най-вече на техните национални особености, както и на различията в правовата им рамка и в счетоводните традиции. Някои страни като Холандия са приели само основните постановки на МССПС за отчитане в публичния сектор, други са ги съчетали с националните си правила (например Германия), в трети са приети само някои МССПС (Румъния), четвърти са въвели МССПС изцяло (Испания), а има и такива, при които организацията на отчетността в публичния сектор се основава на МСС/МСФО (Великобритания). Ето защо в цитирания доклад на Европейската комисия до Европейския парламент се посочва, че националните счетоводни стандарти за публичния сектор на 15 страни-членки имат известна връзка с МССПС, но нито една държава-членка не е приложила МССПС изцяло.

От всичко казано дотук може да се обобщи, че в международен план счетоводната база на начислена основа е нормативно регламентирана в лицето на споменатите 38 МССПС. Те са разработени на базата на принципа „текущо начисляване“ и при спазването на изискванията им се осигурява отчитане и представяне на годишните финансови отчети на основата на принципа за пълно начисляване.

Както посочихме, освен тези 38 МССПС в списъка е включен и един стандарт без номер *МССПС на касова основа – финансово отчитане на касова основа*, който регламентира отчетността на касова основа. Тъй като той се разглежда като основа за преход към счетоводна база на принципа на текущото начисляване, по-нататък ще го представим по-детайлно. Този стандарт е приет е от борда за МССПС през януари 2003 г., а през 2006 и 2007 г. е ревизиран, като промените засягат представянето на бюджетната информация и информацията за получената от организацията външна помощ. Най-общо той се състои от две части:

Част 1 определя изискванията, на които трябва да отговаря счетоводното отчитане на бюджетната организация, за да се приеме, че нейните отчети са изготвени на касова основа. Засегнати са въпроси, които се отнасят до: съдържанието на финансовите отчети; информацията, която трябва да бъде представена в отчета за паричните постъпления и плащания; плащанията от трети страни в полза на бюджетната организация; счетоводната политика и обяснителните бележки; корекциите на грешки; изготвянето на консолидирани отчети; отчитането на операции в чуждестранна валута; представянето на бюджетната информация и на външната помощ във финансовите отчети.

Част 2 дава предписания относно оповестяванията, които трябва да бъдат направени, за да предоставят допълнителна информация, полезна на потребителите на отчетите (данъкоплатците, правителствените органи, медиите, кредитори, доставчици). Оповестяванията се отнасят до извънредни събития, както и до главните класове парични потоци, активите и задълженията, привлечените от неправителствени организации помощи, стойността на стоките и услугите, получени през периода.

Във връзка с представените за разискване промени се предлага някои от изискванията в част 1 на стандарта, засягащи въпросите за изготвяне на консолидирани финансови отчети и за оповестяване на информация за външна помощ и плащанията, извършени от трети лица, да бъдат преразгледани и преработени като поощрения в част 2. Очаква се чрез подобни изменения да се преодолеят основните пречки за приемането му от по-широк кръг предприятия и това да допринесе за осъществяването на ясен и постижим преход към приемането на стандартите на база „текущо начисляване“. През 2014 г. бордът по МССПС провежда консултации относно необходимостта от ревизия на *МССПС на касова основа – финансово отчитане на касова основа*, които показват, че такава ревизия би срещнала пълна подкрепа. Изразено е желание за запазването на стандарта в пакета МССПС, тъй като това ще доведе до

подобряване на финансовата отчетност на правителствата в развиващите се икономики и е предпоставка за прехода към начислена основа на финансовото отчитане и съответно за приемането на останалите МССПС. Подчертано е обаче, че към сегашния момент стандартът не намира широко приложение и само няколко държави изготвят финансовите си отчети при пълно спазване на неговите изисквания.

Въпреки че този стандарт се разглежда като основа за преход към счетоводна база на принципа на текущото начисляване в публичния сектор, разбирането на Европейската комисия е, че текущото начисляване и касовият принцип трябва да се допълват взаимно, като стремежът е да се постигне максимално хармонизиране на МССПС с МСС/МСФО. Такова становище, към което се присъединяваме и ние, е подкрепено и от немалко автори (вж. например Parry & Wynn, 2009).

Според нас най-подходящо би било нормативно да бъдат дефинирани три бази за отчитане в публичния сектор: касова основа, текущо начисляване и модифицирана основа. В обхвата на *МССПС на касова основа – финансово отчитане на касова основа*, който е обект на ревизия, би могла да се включи и регламентация на модифицирана основа на отчитане, която да се разглежда не като трамплин към пълно текущо начисляване, а като самостоятелна счетоводна база.

На практика значителен брой държави, сред които и България, прилагат модифицирана основа на отчетността в публичния сектор.

*

Нормативното регламентиране на модифицираната основа с възможностите и допустимите параметри на модификация спрямо принципа „текущо начисляване“, както и задължителните изисквания за оповестяване на необходимата информация във връзка с тази модификация, биха увеличили в значителна степен полезността на финансовите отчети на немалък брой бюджетни организации, които на практика я прилагат.

Несъмнено нуждата и ползата от хармонизация на отчетността в публичния сектор е голяма. Главните предимства от това, които повечето изследователи подчертават, са, че се постига се по-голяма сравнимост и прозрачност на информацията, както и че финансовите отчети, изготвени на една и съща база, могат по-лесно да бъдат разбрани от потребителите.

Използвана литература:

Найденова, Св. (2011). Международните счетоводни стандарти за публичния сектор – перспективи за възприемането им в България. - Списание на ИДЕС, кн. 6.

Фесчсиян, Д. (2013). Европейска система от хармонизирани счетоводни стандарти за публичния сектор. - Икономическа мисъл, N 4.

Доклад на Комисията до Съвета на Европейския парламент. Към прилагане на хармонизирани счетоводни стандарти за публичния сектор в дър-

жавите-членки. Пригодност на МССПС за държавите-членки, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A52013DC0114>

Bunea-Bontas, C. A. and M. C. Petre (2009). Arguments for Introducing Accrual Based Accounting in the Public Sector, May 1. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1491663> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1491663>

Diamond, J. (2002). Performance Budgeting Is Accrual Accounting Required? December. IMF Working Paper N 02/240, p. 1-31. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=880949>

Francesca M. R., S. Cohen, E. Caperchione, I. Brusca (2016). Harmonizing public sector accounting in Europe: thinking out of the box. - Public Money & Management, 36:3, p. 189-196, DOI: 10.1080/09540962.2016.1133976

Parry, M., A. Wynne (2009). The Cash Basis IPSAS: An Alternative view, <http://www.slideshare.net/icgfmconference/the-cash-basis-ipsas-an-alternative-view>

PricewaterhouseCoopers (2015). Towards a new era in government accounting and reporting. PwC Global Survey on Accounting and Reporting by Central Governments, 2nd ed., <http://www.pwc.com>

PricewaterhouseCoopers (2014). Collection of Information Related to the Potential Impact, Including Costs, of Implementing Accrual Accounting in the Public Sector and Technical Analysis of the Suitability of Individual IPSAS Standards, www.pwc.be

Tiron T., A. and A. Mutiu (1990). Cash Versus Accrual Accounting in Public Sector. Studia Universitatis Babes Bolyai Oeconomica,. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=906813>

18.V.2016 г.

КОНСУЛТАЦИИ

Гл. ас. д-р Георги Николов*

РОЛЯ И ЗНАЧЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИИ ЗА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ НА ИКОНОМИКАТА

Разгледани са теоретични въпроси, свързани с приоритетите на държавните политики и стратегии за регионално развитие и тяхната роля за увеличаване на конкурентоспособността на регионите и повишаване на благосъстоянието на населението в тях. Очертани са основните елементи при изготвянето на определени държавни политики и стратегии. Представени са последователно задачите и особеностите при формирането им и методологията за тяхното изготвяне, за да задоволяват в максимална степен изискванията за привличане на инвестиции и предоставяне на благоприятна бизнес-среда. Анализирани са ролята и са изведени принципите на Националната концепция за пространствено развитие като един от факторите за напредъка на българската икономика.¹

JEL: J38; R5; R58

Всеки човек, съзнателно или не, цели да задоволи определени свои потребности, планирайки до известна степен действията си в това отношение не само за даден момент, а и за по-продължителен период. Този процес не е еднократен, той се повтаря циклично, т.е. потребностите не могат да се задоволят веднъж завинаги. Именно тази непрекъснатост кара хората да проектират начина си на поведение и живот в бъдещето така, че да успеят да задоволят своите нужди възможно най-ефективно, пълно и за дълго време.

Като обособена и специфична човешка дейност планирането възниква на определен етап от формирането на общественото съзнание като средство за организиране и съществуване на хората. В днешно време то е застъпено навсякъде - в обществения (социалния) живот, политиката, икономиката, военното дело и във всички останали сфери.

* УНСС, катедра „Регионално развитие“, gbnik@abv.bg

¹ Chief Assistant Prof. Georgi Nikolov, PhD. ROLE AND IMPORTANCE OF STATE POLICIES AND STRATEGIES FOR THE REGIONAL DEVELOPMENT OF ECONOMY. *Summary:* This article presents theoretical issues associated with setting priorities of public policies and regional development strategies and their role in enhancing regional competitiveness and increasing the welfare of their population. The major components in the preparation of certain government policies and strategies are outlined. Consistently tasks and circumstances of their formation and the methodology for their preparation to meet the requirements of attracting investments and providing a favorable business environment are presented. The author has analyzed the role and has derived the principles of the National Spatial Development Concept as one of the factors for the progress of the Bulgarian economy.

За да се пристъпи към планиране, трябва да се извършат определени предпланови дейности, една от основните сред които е очертаването и създаването на стратегия, или т.нар. процес на *стратегизиране*. Стратегирането обаче е далеч по-сложен и комплексен процес – в него вече се включва и стратегически анализ.

Стратегията е ключов елемент – „платформа“, въз основа на която на по-късен етап се изгражда и самият планов процес. Тя води началото си още от древността, когато е била прилагана за военни цели, например при организация на армията. По-късно стратегията придобива нови измерения, а функциите ѝ се разширяват – те вече не са свързани само с военното дело, а обхващат и социалните движения и живот. Тя се превръща в основна идея за промяна в много по-широк смисъл – налага се мнението, че движението към бъдещето не трябва да върви по предписание, а като процес на балансиране на интереси – частни, обществени и глобални. Значително по-късно стратегиите започват да се използват и в стопанските системи, където набират огромна популярност и намират голямо приложение.

Интерес предизвиква авторската теза на Майкъл Портър по този проблем, според която съществуват три потенциално успешни стратегически подхода (вж. Портър, 2010): лидерство по отношение на цялостните разходи, диференциация и фокус (ясна насоченост). Следвайки неговата логика, може да се обобщи, че в съвременните условия стратегията като процес е залегнала във всяка област от живота, макар че често погрешно се приравнява с политиката. В практиката с това понятие се означава изкуството за планиране и управление чрез използване на стратегии, а от теоретична гледна точка – науката за планиране на широкомащабни действия, за които е характерно голямо маневриране на силите.

Всеки човек се стреми да използва стратегиите – да стратегира, защото обкръжаващата го среда непрекъснато се променя и усложнява. Често се налага хората да планират част от бъдещето си, свързана с тяхното оцеляване и със задоволяването на потребностите им. Въпреки че се използва масово и в много сфери на човешката дейност, поради своята продължителност и сложност стратегирането трябва да се прилага внимателно. За да се избягнат нежеланите последици и да се намали вероятността от неточности и грешки от неправилното стратегиране, е необходимо да се познават някои комплексни характеристики, присъщи за стратегията.

Важна характеристика за всяка стратегия е *промяната* – не проста и обикновена, а съществена и дълбока. Стратегията е съчетание между идеи и действия и в този смисъл съдържа елементи на прогнозиране, планиране и организиране. Тя не само очертава визия за бъдещето, но и *определя условията за неговата реализация* – указва какво, в какви количества и за какво време може да се осъществи проектирането, в т.ч. стратегирането. Стратегията е *комплексно дело* (вж. Николов, 2016). Във всяка стратегия присъстват такива елементи като цел, място, време, количество и качество на ресурсите и т.н. Тя не е

акт, а процес, при който се търси хармонизиране между отделните елементи. Може да се каже, че разработването на стратегия е процес на допускане и проверка, на моделиране, на тестване, на експериментиране, на планиране чрез обучение и обучение чрез планиране. Стратегията е *план за действие срещу друга страна*, или тя е план за противодействие и въздействие срещу или върху друга страна (обект). Понеже стратегията е *приложно изследване*, разработването на стратегии използва редица знания: теории, методологии, методи, анализи, техники и т.н.

Поради това, че стратегиите се използват навсякъде и за различни цели, то и техните видове са много и най-различни - иновационни, диверсификационни, маркетингови, технологични, финансови, кадрови, образователни, държавни (национални) и др. Ето защо е важно е да се избере именно тази стратегия, която е нужна и най-точно ще подпомогне изграждането и изпълнението на плана. Например във връзка с разрастването на обхвата и проблемите на науката за регионалното развитие Докова (2015) анализира проблемите на усвояването на средствата от фондовете на ЕС, като предвижда, че „чрез съсредоточаване върху ограничен брой стратегически инвестиционни приоритети ще се гарантира, че парите стигат там, където има най-голяма нужда от тях“.

Тъй като обаче стратегиите са по-приложими в стопанските системи, а също и поради това, че всяка сфера, както и въобще животът на хората е в тясна връзка с икономическото състояние на обкръжаващата среда (на глобално ниво – с държавата; на локално – с общините), преобладаващи са икономическите (стопанските) стратегии. Стремешът към оцеляване посредством рационално задоволяване на потребностите води човечеството като съвършен и най-развит организъм към самоусъвършенстване, прогрес и развитие - процеси, които не могат да протекат без предварителното им планиране, а оттам и без стратегирането. Ето защо е най-правилно да се каже, че стратегията не е нито само наука, нито само изкуство - тя е и едното, и другото.

Цел, предмет, задачи и особености на държавните политики и стратегии

Според нобеловия лауреат за икономика за 2008 г. Пол Кругман през новото хилядолетие при глобалните икономики се наблюдава все по-голям стремеж към моделиране на междурегионалния и международния обмен, както и засилено внимание към явленията, свързани с разрастването на градовете. Той посочва, че това са аспекти на един и същи процес – „пространствена организация на икономическото въздействие“ (Кругман, 2013).

Поради многопластовия характер и различията в политическите системи и отношения в световен мащаб в научната литература няма единно и обобщено понятие за държавна политика. Тук се придържахме към определението, че държавната политика е целенасочена дейност на държавните органи за решаването на значими обществени проблеми и е основният консенсусен инструмент за

реализация на общностните цели за цялостен напредък или за развитие на отделни социални, икономически, културни и други сфери. Тя е средство, което позволява на държавата да осъществи (да стимулира) определени цели в конкретни области за въздействие с помощта на правни, икономически и административни методи. Държавната политика трябва да бъде ориентирана към положителни резултати, като водещи при определянето ѝ трябва да бъдат принципите за прозрачност, целенасоченост, поставяне на реални цели, осигуряване на конкурентна среда. При формирането на конкретна държавна политика е необходимо да се започне с изготвянето на план за действие на държавните институции, който да служи за решаване на обществено значими проблеми и да съдържа следните елементи:

- разработка на политически стратегии и цели;
- оценка на разходите за алтернативни програми, включваща тяхното обсъждане, избор и вземане на решения;
- мониторинг на изпълнението и др.

Като основни цели на държавната политика могат да се посочат, на първо място, защитата на гражданите, на тяхната икономическа дейност и принадлежката им собственост; второ, обезпечаването на социалната активност и сигурност и трето, създаването на условия за производство на стоки и услуги, необходими за населението.

Целите и задачите на държавните политики и стратегии се определят въз основа на икономически анализ на съществуващите проблеми, отчитайки тяхната специфика и факторите, които им влияят. Този анализ позволява да се изберат главните направления и да се разработи съвкупност от мероприятия за преодоляването на възникналите проблеми. Във връзка с това е необходимо да се формира механизъм за реализация на държавната политика, спомагащ за изпълнението на поставените цели и задачи, като същевременно се осигури неговата достъпност до населението.

Сложността и мащабността на процесите на развитие на държавните политики и стратегии са обусловени от участието в тях на много и различни субекти, но основна роля имат законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и организациите, представляващи определени интереси (т.нар. групи по интереси).

В световната практика се прилагат различни модели за разработване на държавни политики и стратегии. Такъв например е т.нар. модел „висше равнище - ниско равнище“, за който е характерното, че решенията се вземат на високо ниво в държавната йерархия и се спускат за изпълнение до по-долните равнища. Негов антипод е моделът „низше – висше равнище“ - при него политиките започват да се формират от ниските структури на държавно управление, в които активно участват обществени групи и организации. Използва се и обединяващ модел, при който е налице механизъм за привличане при разработването на политики и стратегии както на граждански, така и на държавни структури при централизирано управление.

В зависимост от характера и съдържанието на проблемите, които предстоят да се решават от органите на властта в определена сфера на обществения живот, държавната политика се формира по съответните направления: социално-икономически, енергийно-ресурсни, екологични, военни, национална безопасност, кадрови, демографски, културни, информационни, аграрни, правни, научно-технологични и др. Държавната политика в областта на социално-икономическото развитие се разработва в следните направления:

- финансова, парична и ценова политика;
- структурна политика - аграрна, социална, регионална и външноикономическа политика.

Методология за изготвяне на стратегии

С понятието „*стратегически документи*“ се обозначават документите, с които борави управленската практика, като в тях са включени национална стратегия, национална програма и политика. Съществуват и стратегически документи с по-конкретна насоченост, свързана със спецификата на разработването им, като: национален план за развитие, национална стратегическа референтна рамка, програмата за развитие на правителството и т.н.

В управленската практика на България се използват дългосрочни, средносрочни и краткосрочни документи за стратегическо планиране (вж. Докова, Николов, 2014). Срокът на изпълнение на дългосрочните документи е над 10 години, на средносрочните - от 3 до 9 години, а на краткосрочните - от 1 до 3 години.

Основните видове стратегически документи са: стратегия, политика, програма, план и концепция. Те обхващат цялостния процес на вземане на решение за осъществяване на визията и стратегическите цели, така че да се постигне най-ефективното използване на финансовите, материалните и човешките ресурси. Специфичните цели на методологията, прилагана за тяхното изготвяне, са:

- да се създаде стандарт на стратегическо планиране в администрацията;
- да се поясни смисълът на ключовите принципи на разработване и изпълнение на стратегическите документи, основен сред които е принципът на публично партньорство между държавните институции и гражданите и техните организации;
- да се въведат основните видове документи, като се фиксират техните наименования в зависимост от мястото им в йерархията на стратегическите документи;
- да се представят задължителните елементи на съдържанието на стратегическите документи;
- да се подреди процесът на разработване на обособените видове стратегически документи, като се укажат детайлно стъпките, които ангажираните в процеса на разработването им трябва да спазват;

- да се представят професионалните методи за разработване на стратегическите документи (например SWOT, PEST и т.н.), присъщи на модерното държавно управление;

- да се въведат ключовите понятия в процеса на стратегическо планиране.

В нормативната уредба на България липсва цялостна регламентация на процеса, но задължението на държавните органи за разработването на стратегии присъства в над 30 закона.

В изпълнение на своето конституционно правомощие да осъществява общото ръководство Министерският съвет формулира, разработва и осъществява държавната политика чрез приемането на стратегическите документи, подготвени от съответните министри. След одобрението им от Министерския съвет някои стратегически документи трябва да бъдат приети от Народното събрание, например: Националната здравна стратегия, Националната стратегия за детето, Стратегията за национална сигурност, Националната стратегия по енергийна ефективност, Националната стратегия за научни изследвания, Националната стратегия за околна среда, Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка и др.

В чл. 20, ал. 3 от Закона за администрацията (2003 г.) изрично е указано задължението на Министерския съвет да приема програма за стратегическите цели и приоритети за срока на своето управление. В същия закон са регламентирани и механизмите за координация в процеса на стратегическо планиране – държавно-обществени консултативни комисии, съвети и работни групи.

Участници в процеса на стратегическо планиране са държавните органи и техните администрации, политическите партии, обществото и неговите организации, академичната общност, медиите, а също и ЕС с неговите институции и служби. Както при разработването, така и при изпълнението на стратегическите документи е необходимо пълноценно взаимодействие, съгласуваност и координация на всички институционални и организационни нива. Ключова роля за реализирането на стратегическите документи имат държавните органи и техните администрации - само те са в състояние да осъществят мащабни проекти в обществен интерес и по този начин да създадат предпоставки за развитие.

За да бъде процесът на стратегическо планиране ефективен, резултатът от разработените политики трябва да е публичен, т.е. те да са приемливи не само за засегнатите от тях, но и за цялото общество. Във връзка с това на основата на специфични стандарти и принципи на стратегическо планиране е необходимо да се изготви методология, чийто основен адресат са държавните институции.

В процеса на стратегическо планиране определена роля играят всички структури на правителството, но най-важни са администрацията на Министерския съвет, Министерството на финансите и ресорните министерства. Задачите на *администрацията на Министерския съвет* са: да координира цялостния процес по стратегическо планиране; да съгласува с политическия кабинет на министър-председателя изготвянето на програмата на правителството и да

наблюдава нейното изпълнение; да предоставя методологична подкрепа при разработването на стратегии и определянето на приоритети; да следи за реализацията на стратегиите и целите на правителството.

Министерството на финансите отговаря за въпросите, свързани с бюджета - работейки в тясно сътрудничеството с администрацията на Министерския съвет, то отпуска публични средства в съответствие с приоритетите на правителството и националните стратегии. Това определя и голямото значение на процеса на стратегическо планиране в тази сфера, тъй като то допринася за повишаване на ефективността при изпълнението на поставените задачи.

В рамките на предоставените им компетенции *ресорните министерства* заедно с подчинените им институции са отговорни за разработването и осъществяването на политиките в съответната им област. Те трябва да следят за изпълнението на правителствената програма, за изготвянето на национални стратегии и стратегически планове (бюджетни програми), които по най-ефективен начин да реализират приоритетите на правителството. Ресорните министерства докладват за извършената от тях дейност пред Министерския съвет и Министерството на финансите.

Когато се вземе решението за изработване/промяна на определена стратегия за развитието на даден сектор, преди тя да се формулира, трябва да се осигури предварителна координация между институциите, както и да се проведе консултация с гражданския сектор (вж. Стандарти за провеждане на обществени консултации...). Решението се взема от компетентен орган на изпълнителната власт (Министерския съвет, министър-председателя, ресорния министър), който отговаря за организацията на дейностите по изготвянето на стратегията. Обикновено разработването и актуализацията на стратегии се възлага на експертни работни групи, състоящи се от членове от отговорните институции, в които могат да бъдат привлечени и външни за администрацията експерти.

Реалистичните стратегии могат да бъдат разработени единствено в партньорство и с участието на всички заинтересувани страни - университети, неправителствени и бизнес-организации, представители на гражданското общество. Те трябва да са запознати с готвените промени в регулираните от държавата области и да могат по всяко време да заявят своята позиция и да правят предложения за промяна.

При провеждането на обществени консултации е необходимо да бъдат спазвани няколко основни принципа:

1. *Всеобхватност* – консултациите трябва да бъдат национални, по сектори и по региони. Този принцип дава възможност на представителите на бизнеса, на неправителствения сектор и на местната власт да заявяват и отстояват позициите си в рамките на провеждани между тях обсъждания, което би извадило на повърхността широк кръг проблеми и би спомогнало за решаването им.

2. *Прозрачност* – всички стратегически документи на правителството, както и всички мнения, изразени от участниците в консултациите, трябва да са публично достъпни.

3. *Документиране* – изказаните в процеса на изготвяне на стратегиите идеи и предложения трябва да бъдат документирани. По този начин партньорите ще се задължат да носят отговорност за поетите от тях ангажменти. При разработването на стратегически документи е необходимо да се води архив на всички обсъждания.

4. *Обратна връзка* – тъй като дебатът протича при размяна на позиции между участниците в консултациите, те трябва да получават отговори и реакция на своите предложения, т.е. приемането или отхвърлянето на дадена позиция трябва да бъде мотивирано чрез обратна връзка със заинтересуваните страни.

5. *Приемственост* – консултациите трябва да се провеждат систематично с оглед на формулирането на реалистични стратегически документи, които да се ползват с обществена подкрепа. Спазването на този принцип дава сигурност, че една нова политическа линия няма да отрече вече поетите в рамките на дебата по изготвяне на стратегическия документ ангажменти и да ги подмени с нови.

6. *Равнопоставеност* – всички заинтересувани страни трябва да имат възможност за участие в консултациите, с което се гарантира, че освен всеобщо участието е и равнопоставено, т.е. всяка позиция „тежи“, колкото останалите.

В посочените взаимно допълващи се принципи се съдържат правилата на публично партньорство при разработване на стратегическите документи. Спазването на тези принципи води до повишаване на доверието в институциите, както и до легитимност на провежданите политики, което е предпоставка за успешното им изпълнение.

За да се определят целите за даден период и да се предвидят начините за тяхното постигане, институциите изготвят национални стратегии за развитие на съответните социално-икономически сектори.

Във връзка с това основен документ, на който ще обърнем специално внимание, е *Националната концепция за пространствено развитие* (НКПР) на Р. България за периода 2013-2025 г., разработена по проект „Програмиране на регионалното развитие за периода 2014-2020 г.“, финансиран по Приоритетна ос 5 „Техническа помощ“ на ОП „Регионално развитие“ 2007-2013 г. Това е първият стратегически документ за устройство на територията през последните три десетилетия, който обхваща цялата територия на страната и се изготвя в контекста на възстановената собственост върху земята и горите, нарасналият брой участници в процеса на планиране и управление на територията и т.н. Със своя срок на действие (2013-2015 г.) НКПР се категоризира като средносрочен стратегически документ, даващ насоките за устройство, управление и опазване на националната територия и акватория. Съвместно с *Националната стратегия за регионално развитие на Р. България за периода 2012-2022 г.*, НКПР създава предпоставки за пространствено ориентиране и координиране на

секторните политики и е дългоочакван инструмент за интегрирано планиране и устойчиво пространствено, икономическо и социално развитие.

При изработването на НКПР са спазени *следните основни принципи*:

- интегрирано планиране и комплексно третиране на всички проблеми на територията;
- научен подход на планиране, задължителен за всички равнища и дейности в пространственото планиране;
- приоритетно защитени публични интереси за гарантиране на баланса с индивидуалните интереси в реализирането на идеите и приоритетите на националната устройствена политика;
- публичност, прозрачност, партньорство и гражданско участие в процеса на вземане на решения във всички етапи от работата по НКПР;
- приемственост, съгласуваност и непрекъснатост на плановия процес, подпомагащи рационалното и адекватното използване на натрупания през годините опит;
- интердисциплинарност, трансдисциплинарност и синергия в генерирането на идеи, които стимулират креативността и иновациите;
- концентрация – тематична, финансова, географска, ресурсна и времева, предлагаща по-адекватно поведение в използването на ограничените ресурси.

Спазването на изброените принципи би било от голяма полза за бизнеса, защото ще допринесе за преодоляване на негативите от изминалите десетилетия. Ето и един показателен пример за подобни негативи, свързан с инфраструктурата, която, както е всеизвестно, е гръбнакът на икономиката. В много случаи при нейното изграждане фирмите печелят и изпълняват обществена поръчка за асфалтиране, след което обаче разкопават новия асфалт, за да сменят водопровода и канализацията, след това отново се асфалтира и пак се разкопава за полагане на електрическа мрежа. Това е свързано освен с изразходването на огромни ресурси, но и със загуба на време и говори за ниска ефективност и неустойчивост на изпълняваните проекти (вж. Николов, 2016).

Структурата на Националната концепция за пространствено развитие съдържа четири основни раздела:

1. Основни предизвикателства и потенциал за развитие на националното пространство. В този раздел са представени последователно:

- политическата и законодателната рамка, в контекста на която е изготвен проектът на документа;
- мястото на НКПР в системата от стратегически документи на Република България;
- целите, задачите и принципите на НКПР;
- факторите, влияещи върху националното пространство;
- обобщени изводи, в т.ч. относно предизвикателствата на пространственото развитие в страната.

2. Модели и сценарии за пространствено развитие. Тук са разгледани различните модели и сценарии за развитие на националното пространство, елементите на пространствената структура, предимствата и особеностите на процеса на преминаване от моноцентричен към полицентричен модел на пространствено развитие, както и визията, стратегическите цели и приоритетите на развитието.

3. Стратегия за развитие на националното пространство. Акцентът в раздела е върху няколко ключови аспекта на пространственото развитие:

- полицентричната урбанистична мрежа като основа, база, фундамент на балансираното развитие;
- социалната инфраструктура;
- техническата инфраструктура и нейните подсистеми – транспортна, комуникационна и т.н., в ролята ѝ на необходимо условие, осигуряващо свързаността и достъпността на населените места в страната;
- пространствените измерения на икономическото развитие, базирано на ресурсите – тук е обърнато внимание на състоянието, целите и перспективите за развитие на селското стопанство, добивната, енергийната, преработващата и логистичната промишленост, видовете туризъм (морски, планински, СПА, културен, екотуризъм), както и на центровете за научни изследвания и иновации;
- природните и културните ценности като фактор, гарантиращ националната идентичност – разгледани са териториите с културни ценности и тези със специфични характеристики. Към последните са включени: Черноморското и Дунавското крайбрежие; планинските; граничните; селските; териториите в риск; териториите за опазване на ландшафта, природните и културните ценности.

4. Новата философия на пространственото развитие. В този раздел е изтъкнато, че преминаването от секторен подход на планиране и управление към интегриран подход, основаващ се върху философията на „*доброволното коопериране*“ и „*интегрираните инвестиции*“, изисква да се извършат някои ключови промени:

- промяна в начина на мислене и поведение – от конкуриране между ведомствата към коопериране в постигането на общи цели в едни и същи пространства;
- въвеждане и прилагане на нови механизми за координация между нивата на управление, определена в стратегическия документ като „нова „*многоетажна*“ система на управление“;
- изграждане на нова система за програмиране, фокусирана върху ограничен брой приоритетни проблеми;
- създаване на нова институционална рамка, която позволява ефективно прилагане на пространствената стратегия;
- преминаване към интегрирана система на програмиране и прилагане на държавните политики и програми с териториални/пространствени измерения, която да измести традиционната строго секторна система.

С цел да се засилят сътрудничеството, координацията и партньорството между различните отговорни публични институции и структурите на гражданското общество и за да се изгради неформална „*мрежа от партньорства*“ в областта на пространственото развитие, е необходимо:

- да се засилят координацията и кооперирането в планирането, което има пространствени въздействия – както по вертикала (между йерархичните нива на управление), така и по хоризонтала (между секторните политики и администрации);
- да се отчитат функционалните взаимодействия между различните териториални единици, като се пренебрегват техните формални граници, с цел засилване на сътрудничеството между отделните общини, области и региони;
- да се преодолеят противоречията между целите и интересите на различните секторни политики и да се прилагат решения с балансиран и много-секторен интерес.

Най-важните *препоръки*, които НКПР отправя към секторните политики, са:

- стимулиране на агломерационната политика (като ключ за просперитет). Подчертано е, че градските центрове от първо и второ ниво, както и агломерационните им ареали, са пространствената точка на фокусиране на икономическата политика и очакванията за иновации, клъстери и зони за растеж. Поради това трябва да се провежда политика за насърчаване на агломерациите в ролята им на сдружения от равнопоставени общини, като за целта е необходимо да се премине към регламентиране на координирани общи мерки за постигане на общо развитие, в т.ч. изготвяне и одобрение на общи устройствени планове за целия им териториален обхват, както и на общи планове и правила за развитие, благоустрояване и функционално обогатяване на т.нар зони на влияние;

- осигуряване на равнопоставени отношения между селските райони и градовете – намаляване на неравенствата в степента на териториалното развитие, оползотворяване на потенциала на градските и селските райони, двустранно сътрудничество между града и селото чрез интегрирано пространствено развитие за постигане на устойчив икономически растеж, екологичен и социален баланс;

- засилване на териториалните проекции на секторните политики;
- поощряване на партньорствата, посочени като „новата водеща сила в пространственото развитие“.

Основните *проблеми* на пространственото развитие на България, чието преодоляване е приоритетна цел на НКПР, са свързани с:

- намаляването и застаряването на населението, обезлюдяването на някои определени територии (предимно гранични и периферни), което от своя страна застрашава жизнеността на целия район, в който се намират;
- забавянето на процеса на свързване на националната територия на България със съседните държави, респ. с Европейската комуникационно-транс-

портна мрежа. Като основна причина за това се посочва слабата заинтересуваност от страна на съседните страни, които са изградили своевременно най-важните си връзки с Европа и Азия;

- отдалечеността на България от световните и европейските финансови столици, от т.нар. центрове на знание, иновации, бизнес, управление, творчески индустрии и културни събития, на високи технологии и консултантска дейност, както и значителното ни изоставане в сравнение други източноевропейски държави;

- продължаващото увеличаване на населението на столицата с темпове, които вече надхвърлят двукратно тези на големите градове от същия ранг. – процес, който застрашава полицентричното развитие в национален план, както и балансираното развитие на съседните общини в Югозападния и Северозападния район;

- прекомерното застрояване на най-атрактивните територии по крайбрежието и в планините в района на формираните се нов тип агломерации с подчертани културно-туристически функции. Това е довело до унищожаването на цели ландшафти, до претоварване на транспортната и на останалите подсистеми на техническата инфраструктура, а също и до влошаване на качеството на околната среда и на предлаганите туристически услуги;

- изоставашото изграждане на мрежите и обектите на инженерно-техническата инфраструктура, което от своя страна застрашава екологичното равновесие и компрометира стандарта на обитаване;

- недостатъчното използване на предимствата на информационните комуникации и технологии, което се дължи на: ниската гъстота на населението; отдалечеността и недостатъчната конкуренция в голям брой райони; малките доходи и ниското равнище на образованост; липсата на достъп до нови технологии; недоброто качество на услугите; липсата на приложения с подходящо съдържание за земеделския бизнес и за бизнеса в селските райони; слабата информираност на населението, а също и неговото застаряване;

- недооценяването на ролята на културното наследство като фактор за икономически растеж, за генериране на активност и привличане на интерес и инвестиции; слабата координация и концентрация на проектите, насочени към разкриването, експонирането, социализирането и валоризирането на културните ценности на страната, особено на тези със световна и общоевропейска значимост;

- неефективното използване на възможностите, предоставяни от защитените територии от по-нисък ранг и интегрирането им с обектите на недвижимото културно наследство, което е фактор за засилването на идентичността на страната и за повишаване на атрактивността на отделни райони и специфични територии.

Същевременно в НКПР са посочени и най-значимите *предимства* на националната територия, които са обобщени по следния начин:

- България е богата на природни дадености - в нея има разнообразен релеф, ландшафти с различен характер, благоприятен климат, множество минерални води с различни характеристики и достатъчен дебит, местообитания с богато биологично разнообразие, които съхраняват представители на флората и фауната с общоевропейско значение.

- Налице е добре изградена мрежа от населени места от различен ранг, сравнително равномерно разположени на територията на страната, повечето от които притежават специфична атмосфера и съхранен мащаб, с изявен стил на живот, запазени социални взаимоотношения и традиции.

- Съществуват територии с уникален характер и все още неизползван потенциал за развитието на туризма, намиращи се както във вътрешността на България, така и по периферията, в които са съчетани различни природни и културни ценности. Тези територии предлагат рекреационна среда, която съответства на съвременните изисквания от гледна точка на достъпността, биоклиматичния комфорт, комуникационната свързаност и балансираното човешко присъствие.

- Има територии с благоприятни условия за развитие на биоземеделие с чисти и плодородни почви, достатъчно количество водни ресурси, подходящи климатични условия, запазени традиционни производства и възможности за разнообразяване (диверсифициране) на икономическата активност с дейности (предприятия) от преработвателната промишленост.

- Наблюдава се относително устойчива политическа и социална стабилност и етническа толерантност, в т.ч. и в районите със смесено население.

Двата основни типа територии, формиращи националното пространство, са: *силно урбанизираните централни райони* с интензивно социално-икономическо развитие (например агломерацията на столицата) и *слабо урбанизираните периферни райони*, характеризиращи се със затруднено социално-икономическо развитие (гранични, планински, селски райони, градове в индустриален упадък и т.н.). Към тези два типа елементи на пространството НКПР добавя и трети компонент с ключово значение за екологосъобразното устойчиво развитие на територията - *неурбанизираните природни територии*, чието предназначение е насочено към съхраняването на биологичното равновесие.

Други важни специфични понятия и елементи, свързани с пространствената структура на България, посочени в НКПР, са:

- големите градски центрове с национално и наднационално значение от мрежата на европейските градове (MEGA, FUA) заедно с формиращите се към тях агломерационни ядра и ареали; националните курорти; големите промишлени съсредоточия; обектите на сигурността и отбраната, както и свързващите урбанистични коридори или „оси на развитие“;

- елементите на „*голямата инфраструктура*“ – това са инфраструктурните обекти и мрежи на подсистемите на техническата инфраструктура (транспортна, водностанопанска, енергийна и съобщителна), които имат национално,

регионално и европейско значение – автомагистрали, летища, пристанища, скоростни ж.п. линии, газопроводи, нефтопроводи, електропроводи, електронни съобщителни мрежи, както и европейските транспортни коридори;

- осите на урбанистичното развитие – полицентрични зони, които са образувани при интегрирането на полюсите на развитие с транспортно-комуникационната мрежа на страната;

- елементите на културното наследство – тук са включени териториите с културно-исторически обекти и ценности, определени по силата на Закона за културното наследство (в сила от 10.04.2009 г.), в т.ч. наземни, подземни и подводни археологически обекти и резервати, исторически, етнографски и архитектурни обекти и комплекси, образците на парковото изкуство и ландшафтната архитектура и др.

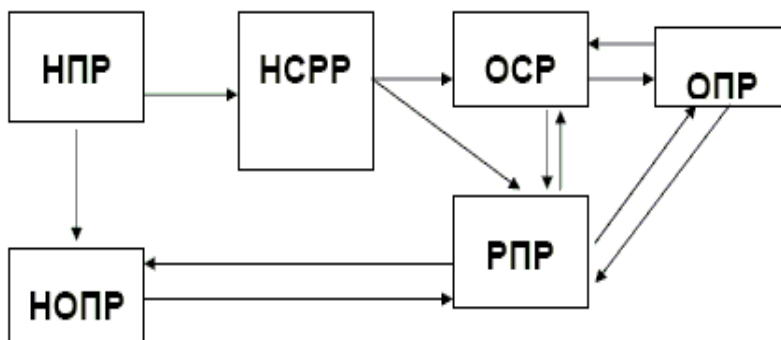
Визията на НКПР за периода 2013-2025 г. включва три взаимосвързани направления:

1. Националното пространство на България – отворено към света и интегрирано в европейското пространство и в европейската мрежа от центрове и оси на развитие, култура, наука и иновации.

2. Съхранените национални ресурси – хората, земята, водите и горите, подземните богатства, природното и културното наследство – гаранция за националната идентичност.

3. Балансираното и устойчиво интегрирано развитие, постигнато чрез рационално организирана икономическа, социална, транспортна, инженерна, културна и туристическа инфраструктура и осигуряващо интелигентен икономически растеж, адаптивност към промените и равнопоставеност.

Представена е и следната схема на съгласуването между отделните документи:



Легенда: НПР е национален план за развитие; НСРР – национална стратегия за регионално развитие; ОСР – областна стратегия за развитие; ОПР – общински план за развитие; НОПР – национална оперативна програма; РПР – регионален план за развитие.

От визията са изведени и стратегическите цели (и съответстващите им приоритети) на НКПР:

- Интегриране в европейското пространство
- Полицентрично териториално развитие
- Пространствена свързаност и достъп до услуги
- Съхранено природно и културно наследство
- Стимулирано развитие на специфични територии;
- Конкурентоспособност чрез зони за растеж и иновации.

За изпълнението на плановите дейности е необходимо да се постигне социална кохезия на областно равнище и да се изградят вертикални и хоризонтални мрежи за връзки. Графикът (*продължителността*) и съгласуваността на различните етапи на ОСР с националните и регионалните планови документи изглеждат по следния начин: етапът на *подготовката* е в рамките на *4 седмици*; максималният период за *разработване* на ОСР е общо *15 седмици*; *съгласуването* се реализира в рамките на *4 седмици*.

Специфичен момент при координацията на двата документа (РПР и ОСР) е необходимостта от обвързване на териториалния обхват на регионалните центрове на въздействие (РЦВ) със специфичните дългосрочни цели и приоритети за развитие на районите за целенасочено въздействие по чл. 10, ал. 3, т. 2 от Закона за регионалното развитие (в сила от 31.08.2008 г.). Териториалният обхват на РЦВ трябва да се определи предварително от регионалните съвети за развитие (РСР), за да могат да се определят техните специфични цели и приоритети при разработването на областна стратегия за развитие. Когато обхватите на РЦВ се регламентират още в процеса на разработването на ОСР, ще се внесе яснота и ще се подпомогне процесът на стратегическо планиране и на трите нива (областно, регионално и общинско).

ОСР се приема от областния съвет за развитие до 2 седмици след получаване на становището на РСР и отразяване на бележките.

Обобщената максимална времева рамка на етапите за разработка и приемане на областна стратегия за развитие е общо 25 седмици, които се разпределят по следния начин: подготовка - 4 седмици; разработване - 15 седмици; съгласуване - 4 седмици; отразяване на бележките и приемане от областния съвет - 2 седмици. Общо необходимото време за разработването на такава стратегия (от нейното стартиране до приемането ѝ) е в рамките на 25 седмици (или 6 месеца).

Реализацията на ОСР е разделена на два етапа: 2005–2006 г. и 2007–2015 г., а конкретното ѝ изпълнение се осъществява основно чрез общинските и регионалните планове за развитие.

*

Казаното дотук ни насочва към заключението, че за да могат по-рационално да се оползотворяват ресурсите на европейските и на националните

фондове, за да се привлекат повече и по-големи инвестиции и да се осигури благоприятна бизнес-среда, е необходимо обществото, вкл. и бизнесът, да е добре запознато с основните държавни политики и стратегии за развитие. Независимо че в общи линии условието за публичност на взетите решения се изпълнява, все още обаче не може да се каже, че българското общество е добре информирано относно отделните комуникационни стратегии, претворени в различни документи, и има възможност напълно да оцени целесъобразността на предвидените в тях резултати. Една от основните причини е, че у нас политиката много често се разбира като проявление на себични и ограничени интереси (партократия на управлението). За да се преодолее това, отделните индивиди и местните общности трябва да търсят своя интерес през призмата на възприетата в Европа концепция за достъпност и прозрачност на онези действия в обща полза, които веднъж залежали в дадена стратегия, не могат да бъдат присвоени от никоя политическа сила.

Идеята за просперитет в Европейския съюз, базиран върху икономиката на знанието, изисква от съвременните хора - независимо от мястото им в обществото, да се идентифицират именно чрез участието си в различни дейности и процеси, вкл. и в изпълнение на конкретни стратегии. Чрез разширяването на прякото си включване в процеса на изработване на стратегиите икономическите субекти и представителите на неправителствения сектор не просто биха били мотивирани да ги реализират ефективно, но и да почувстват държавата като „удобен костюм“. Веднъж облечени с неговата представителност, всички участници ще могат да консумират синергетичния ефект от своите усилия.

Използвана литература:

- Важенин, С. Г.* (2008). Имидж, репутация и бранд-територия. - ЭКО, N 8.
- Георгиев, Л.* (2004). Децентрализацията – разбрана и правена. – В: П. Павлов, и Св. Михалева. Организация на публичната администрация. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“.
- Даскалова, Т.* (2012), Местно самоуправление С.: „Авангард Прима“.
- Докова, С.* (2010). Териториално и административно устройство – проблемни аспекти. С.: „Тракия-М“.
- Докова, С., К. Петров* (2012). Регионално развитие и регионална политика. С.: „Авангард Прима“.
- Докова, С., К. Петров* (2015). Геоикономика и Регионално развитие. С.: УИ „Стопанство“.
- Докова, С., Г. Николов* (2013). Електронно правителство. С.: „Нора 2000“ ЕООД.
- Донев, Г.* (2005). Оценка на икономическото въздействие от въвеждането на нови норми и изисквания в законодателството. - Публична администрация, N 1.

Роля и значение на държавните политики и стратегии за регионалното развитие на икономиката

Дракър, П. (2003). Мениджмънт. Задачи, отговорности, практики. С.: „Класика и стил“.

Кацамунска, П., П. Павлов (2011). Протокол в публичната администрация. С.: УИ „Стопанство“.

Кругман, П., М. Обстфелд, М. Мелиц (2013). Международен икономикс. Теория и политика (9-^{то} издание). С.: ИК на УНСС.

Портър, М. (2010). Конкурентна стратегия. С.: „Класика и стил“

Николов, Г. (2016). Държавни политики и стратегии за регионално развитие. С.: УИ „Стопанство“.

Ставрев, Св., Ал. Вълков (2008). Основи на управлението на публичния сектор - Въведения. Схеми, Въпроси, Текстове. С.: „Парадигма“.

Христов, Хр. (2007). Организация на публичната администрация. С. УИ „Стопанство“.

Закон за администрацията. – Държавен вестник, бр. 95 от 28.10.2003.

Съвет за модернизация на българската администрация (2005). Бяла книга за модернизация на българската администрация, <http://sadoes.government.bg>

Стандарти за провеждане на обществени консултации. „Публикации“ на Портала за обществени консултации, www.strategy.bg

5.IV.2016 г.

ПРЕГЛЕДИ

Гл. ас. д-р Даниела Балева*

БЮДЖЕТ ЗА ЗАЩИТА НА НАСЕЛЕНИЕТО ПРИ БЕДСТВИЯ

Поради все по-честилите бедствия през последните десетилетия и увеличаването на тежестта на последствията от тях възниква необходимостта от осигуряването на все повече финансови и материални ресурси за подпомагане на пострадалите и за възстановяване на разрушените обекти. Във връзка с това са разгледани особеностите, характерни за изготвянето на бюджет за защита при бедствия в частния и в публичния сектор, както и практиката в тази област в различни страни.¹

JEL: H72; H84

Бедствията са събития, които предизвикват значителни негативни последствия за живота и здравето на хората, за материалното и културното богатство на обществата. Конкретните им параметри – време и място на възникване, мащаб, брой на засегнатите, размер на предизвиканите икономически загуби и др., не могат да бъдат предвидени с точност. Повторяемостта на тези събития в продължение на дълги периоди обаче заставя правителствата да отчитат възможността за тяхното възникване и да провеждат политика в областта на защитата на населението, която да намали потенциалните неблагоприятни последици от бедствия. Едно от основните условия за реализирането на такава политика е да се осигурят необходимите във връзка с това финансови ресурси, а главният инструмент е изготвянето на бюджет за защита при бедствия. В него са посочени, от една страна, прогнозният размер на финансовите средства, с които ще се осъществяват мерките за защита на населението и техните източници, а от друга – дейностите в тази област, които ще се финансират. Ето защо е важно да се анализират особеностите при изготвяне на бюджет за защита при бедствия не само в публичния сектор, но и неговите специфики в частния.

Бюджети за защита при бедствия в рамките на частния сектор

В случаите, когато съществува вероятност от поява на негативни събития в бъдеще (а възникването на бедствие е само един пример в това отношение), субектите от частния сектор – както домакинствата, така и фирмите, могат да вземат решение относно разпределението на доходите им (в съответствие с

* ВА „Г. С. Раковски“, катедра „Мениджмънт на извънредните ситуации“, dbaleva@abv.bg

¹ Chief Assistant Prof. Daniela Baleva, PhD. BUDGET FOR PROTECTION OF THE POPULATION IN CASE OF DISASTERS. *Summary:* Due to the more frequent occurrence of disasters in the last few decades and the increasing severity of their consequences, more financial and material resources should be provided to help victims and to restore damaged facilities. In this regard specific measures were discussed about preparing a budget for disaster protection in the private and public sectors, as well as activities in this field in various countries.

техните обективни възможности) с цел да се намали неблагоприятното въздействие на тези събития, както следва:

- да отложат настоящото потребление с оглед формиране на спестявания, които да могат да използват при бъдеща загуба на доход или на имущество;
- да насочат част от настоящия си доход към застраховане на имуществото си;
- да инвестират част от настоящия си доход така, че да увеличат устойчивостта на своята собственост при възникване на бедствия.

При *първия вариант* на решение относно разпределението на доходите на субектите в частния сектор - създаването на спестявания преди възникването на бедствие, потреблението се измества от сегашния момент, когато осигурява по-малко полезност, към „черните“ дни, когато изразходването на спестените средства би било по-изгодно за засегнатите от бедствия. Статистическите данни показват, че спестяванията на субектите от частния сектор за задоволяване на евентуални потребности при извънредни ситуации са по-големи в тези страни, в които уязвимостта на населението и честотата на възникване на бедствията е по-висока (вж. Phaup and Kirschner, 2010).

Вторият вариант - застраховането на имуществото, е инструмент за акумулиране на средства за защита при бедствия. Въпреки все по-голямата му популярност в редица страни и постепенното разширяване на обхвата на застрахователната защита обаче застрахователните и презастрахователните фирми избягват покриването на катастрофични рискове. Незначителна част от развиващите се държави са успели да създадат достъпни, ефективни и устойчиви застрахователни програми, свързани с възникването на бедствия, без да използват финансовите субсидии, отпускани от държавата. Основните причини за това са, първо, ограничените възможности на широки слоеве от населението да заплащат застрахователните премии, и второ - масовият характер на щетите, които биха възникнали, когато общността бъде засегната от бедствие (вж. The Development of a Public Partnership Framework and Action Plan for Disaster Risk...).

Въпреки неоспоримите си предимства *третият вариант* има и определени ограничения. От една страна, трябва да се отчете фактът, че търговските дружества осъществяват разходи за повишаване на устойчивостта на обектите, които експлоатират, въз основа на оценка на тяхната икономическа целесъобразност. Тези разходи (дори и такива от критичната инфраструктура) се съпоставят с всички загуби, които може да претърпи търговското дружество и неговите собственици (а не обществото), в случай че мероприятията не бъдат осъществени. Въз основа на това се дава оценка дали изразходването на средствата е обосновано и дали в крайна сметка разходите ще бъдат реализирани. От друга страна, ограничената отговорност на някои от частните фирми до размера на техния капитал създава предпоставки за намаляване на обема от мерки, които те биха осъществили за превенция и за защита на населението при бедствия. Последниците от бедствия могат многократно да надхвърлят размера

на капитала на частните фирми-собственици и/или оператори на засегнатите обекти, или максималния размер на обезщетенията, които фирмите са законово задължени да изплащат при възникването на авария в техните обекти. Така те не биха носили пълната отговорност от неизпълнението на необходимите превантивни дейности за защита при бедствия, тъй като няма да понесат в пълна степен загубите от това неизпълнение.

Освен разгледаните варианти при възникване на бедствия субектите от частния сектор могат да пренасочат бъдещ доход за задоволяване на настоящи спешни потребности *чрез вземане на заем*. В този случай трябва да се вземе предвид, че освен голям брой човешки жертви бедствията могат да предизвикат и значителни щети за стопанството. Това съществено намалява възможностите за генериране на доход, с чиято помощ да бъде върнат заемът.

Финансовите средства на отделните фирми и на домакинства като правило са недостатъчни за възстановяване на нормалния начин на живот след възникване на бедствие. Възможностите на частния сектор са ограничени не само от обективния дефицит на ресурсите, с които разполагат, а също и от неравномерното разпределение на богатството между отделните субекти в него. Важно е да се отчете и фактът, че голяма част от представителите на частния сектор подценяват риска от бедствия, което намира отражение в оскъдния бюджет, планиран за преодоляване на последствията при тяхното възникване.

Поради посочените причини публичният сектор остава основният отговорник за защитата както на живота, здравето и собствеността на отделните граждани, така и на икономическите, културните и други интереси на цялото общество. В такъв смисъл осигуряването на финансови ресурси за тази цел в рамките на бюджета на публичния сектор е от основно значение при реализирането на мероприятията за защита на населението при бедствия.

Бюджет на публичния сектор за защита при бедствия

Това е частта от държавния бюджет или от този на определена община или област, която служи за изпълнение на публичните политики за защита на населението при бедствия. Бюджетът за защита на населението при бедствия в рамките на публичния сектор може да се изготви по два начина: *преди* да се порооди самото бедствие и *след* възникването му с цел преодоляване на негативните последствия от него (вж. Miller & Keipi, 2005).

Изготвяне на бюджет за защита при бедствия преди тяхното възникване

Този вариант позволява да се увеличат националните спестявания и да се реализират политики за намаляване на риска от бедствия. Възможността за нарастване на спестяванията произтича от изключителното право на държавата да събира данъци и привилегията ѝ да определя каква част от средствата и за какви цели ще бъдат изразходени. Така могат да се натрупват резерви, които да са на разположение при настъпване на бедствия и с чиято помощ да се финансират дейностите за подпомагане на засегнатото население и за възстановяване

на увреденото имущество. Публичният сектор може да насочи събраните спестявания и към осъществяване на различни превантивни мерки, свързани с риска и последиците от бедствията.

Изготвянето на бюджет преди възникването на бедствие е свързано и с някои трудности, сред които основно място заемат:

- *Определянето на мястото на инициативите по защита при бедствия спрямо останалите публични политики.* Това е изключително сложен процес. Политиките са подложени на значителен публичен натиск, за да удовлетворят разнообразните потребности на техните гласоподаватели. Интересите, които те трябва да отстояват, варират в широки граници и обхващат различни сфери - образование, здравеопазване, опазване на обществения ред, изграждане на транспортна инфраструктура и т.н., но публичният сектор разполага с ограничени ресурси. Като правило обаче колкото повече средства се насочват към финансиране на защитата при бедствия, толкова по-малко ще останат в общия бюджет за други дейности от обществен интерес, и обратно. Ето защо, за да се задоволят в максимална степен обществените потребности, е необходимо да се определи най-подходящата структура на бюджета.

- *Желанието да се отложи извършването на разходи поради вероятностния характер на бедствията.* Това може да стане причина осигуряването на финансови ресурси за защита при бедствия да бъде поставено на заден план, като се даде приоритет на финансирането на такива сфери, при които е по-сигурно, че данъкоплатците ще почувстват бързи резултати.

- *Непостоянството в политиките на правителствата.* Рискът публичните фондове, създадени с цел натрупване на финансов ресурс като резерв за защита при бедствия, да бъдат използвани не по първоначалното им предназначение, е доста голям. Когато средствата са фиксирани в рамките на националния бюджет, всяко пренасочване към някое от другите му направления (здравеопазване, отбрана и т.н.) или промяна в цялостния размер на наличните в бюджета средства би довела до намаляване на ресурсите за защита. Въпреки този риск обаче съществуват примери за публични фондове за защита при бедствия, които се използват единствено с тази цел, например Карибският фонд за застраховане на катастрофични рискове, Белгийският постоянен фонд за подпомагане на домакинствата, фонд „Солидарност“ на Европейския съюз и Японската компания за презастраховане при земетресения. Главното условие за функционирането на такъв тип фондове е именно задължението средствата да се натрупват и изразходват непременно и само по тяхното предназначение – защита на населението при бедствия.

- *Избягването на т.нар. морален хазарт²* е едно от основните предизвикателства при осигуряване на публични средства за защита при бедствия. В този

² Терминът „морален хазарт“ се използва най-общо в ситуации, когато една страна взема решение относно своето поведение със съзнанието, че друг ще поеме евентуалните неблагоприятни последици от него.

контекст моралният хазарт, произтичащ от засилената дейност на общественения сектор за защита на населението, е известен като „дилема на самарянина“. Той е свързан с разпространеното сред гражданите и фирмите разбиране, че общественият сектор ще покрие всичките им загуби в случаи на възникване на бедствия, а това от своя страна може да доведе до значително ограничаване на превантивните мерки, предприемани от тях, за да намалят уязвимостта си при въздействието на различни негативни събития (вж. Daniels, Kettl and Kunreuther, 2006).

Изготвяне на бюджет за защита при бедствия след тяхното възникване

Изготвянето на такъв бюджет е обусловено от нуждата да бъдат извършени дейности за подпомагане на пострадалото население и за възстановяване на засегнатите обекти от инфраструктурата. Необходимите за това финансови ресурси могат да бъдат акумулирани по два начина: като се преразпределят средства от публичния бюджет и се ограничат други планирани дейности от обществен интерес или като се натрупат допълнителни средства (например чрез повишаване на данъците или вземане на заем). Вземането на заем за покриване на потребностите за възстановяване и подпомагане след бедствия обаче има някои недостатъци - основната слабост е по-високата цена на заема, която се дължи именно на претърпените вследствие на бедствието щети за икономиката на страната. Поради негативното влияние на бедствията върху икономическото развитие в редица държави се практикува временно ограничаване на плащанията за обслужване на държавния дълг, което допълнително способства за оскъпяване на бъдещите заеми (вж. Benson and Clay, 2004).

Независимо от наличието на предварителен бюджет изготвянето на бюджет за защита при бедствия след тяхното възникване е много важно и не може да се пренебрегва, тъй като в повечето развити общества отказът за оказване на помощ на населението, засегнато от бедствия, се смята за неприемливо от морална гледна точка. Поради тази причина публичният бюджет за защита при бедствия на практика е резултат от използването и на двата метода за бюджетиране – изготвяне на бюджет за защита както преди, така и след възникването на самото бедствие.

Практика на изготвяне на бюджет за защита при бедствия

Изследване на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) върху бюджетите за защитата при бедствия в 15 страни, осъществено през 2009 г., показва, че в практиката се използват и двата представени метода за бюджетиране (вж. Phaup, and Kirschner, 2010). В зависимост от вида на бедствието и дейността за защита между 60-93% от държавите, участвали в проучването, изработват бюджети за защита при бедствия във всеки бюджетен цикъл, а местната власт изготвя аналогични бюджети в 27 до 46% от тях.

Бюджетите в изследваните страни имат някои общи характеристики, по-важни сред които са:

- Надвишаване на предварително планираните разходи за възстановяване и подпомагане. На практика при възникването на бедствие на всички разглеждани държави се е налагало да изразходват повече средства за такива дейности в сравнение с предварително заложените в бюджета, т.е. за целта те са пренасочвали финансови ресурси от други правителствени програми и политики или са прибегвали към заеми.

- Предоставяне на грантове и на заеми на частния сектор. В 80% от изследваните страни публичният сектор е предоставял финансови грантове на хора и предприятия от частния сектор, засегнати от бедствия. По-малко срещана практика е отпускането на заеми на бизнеса (само в 40% от страните).

- Предоставяне на грантове и на заеми на местната власт от централното правителство за подпомагане на хората, засегнати от бедствия, и възстановяване на щетите. В 73% от страните за тази цел са давани грантове, а в 27% от тях - заеми.

- Предоставяне на данъчни облекчения за засегнатите от бедствия. От това са се възползвали около 53% от изследваните държави.

Проучването на ОИСП установява, че обхванатите в него страни изразходват финансовите ресурси за защита не само за реализиране на мерки за смекчаване на последствията от бедствия, но и за научноизследователска и развойна дейност, изграждане на системи за ранно предупреждение, укрепване на свлачища, създаване на комуникационни системи, обучение на екипите за защита и т.н. Богата практика в изготвянето на бюджет за защита при бедствия имат три от изследваните държави – Япония, Нова Зеландия и Турция, което е свързано със значителните бедствия, засегнали тези страни през последните десетилетия. Анализът на техния опит при изготвянето на бюджет за защита в рамките както на публичния, така и в частния сектор може да бъде използван за подобряване на организацията и финансирането на защитата при бедствия. Съпоставката на международния опит с практиката в България ще позволи да се определят възможните направления за усъвършенстване на процеса на изготвяне на бюджет за защита при бедствия у нас.

Бюджет за защита при бедствия в Япония

Тъй като Япония е разположена в регион, сериозно застрашен от редица бедствия, японските правителства активно насърчават превантивните мерки за защита и изготвят бюджет за защита при бедствия преди тяхното възникване.

Средният годишен бюджет за защита при бедствия на Япония за периода 1995 - 2004 г. е 49,9 млрд. USD, което е приблизително 5% от общия бюджет на страната. Предназначените за тази цел средства се изразходват в четири направления: научно-технически изследвания, превантивни дейности, борба с ерозията и възстановяване след бедствия (вж. Phaup & Kirschner, 2010).

Основната характеристика на бюджета за защита при бедствия в Япония е неговата гъвкавост. Независимо че значителна част от средствата обикновено се изразходва за борба с ерозията - ежегодно средно около 48,7%, в случай на възникване на бедствие с голям брой жертви те се пренасочват за възстановяване и подпомагане на засегнатите – съответно около 26,4%. Около 23% от ресурсите се влагат в мерки за превенция на бедствия, а най-малък е делът на отделените за научно-технически изследвания средства, свързани с нуждите на защитата при бедствия – средногодишно 1,3% от целия бюджет за защита.

Резервът от средства в държавния бюджет, предназначен за непредвидени ситуации, може да се използва при всякакъв вид извънредни ситуации, но най-често се изразходва за оказване на помощ на хората, засегнати от бедствия. Усилията на японското правителство за подпомагане на пострадалиите и за възстановяване на разрушеното имущество намират израз в предоставяне на помощи за пострадалиите, отпускане на кредити и намаляване на данъците.

След разрушителното земетресение в Кобе от 1995 г., при което над 6400 човека загубват живота си, а повече от 240 000 сгради са изцяло или частично разрушени, в страната е променена нормативната уредба в областта на подпомагането и възстановяването при бедствия (вж. Munir Chowdhury, 2012), така че да се осигури възможност за отпускане на различни видове помощи:

- за домакинствата - за закупуване на стоки за бита в случаите, когато бедствието е нанесло значителни щети на домовете им и те не могат сами да си осигурят възстановяване на нормалните условия на живот;

- при безработица поради загуба на препитание вследствие на бедствие;
- при смърт на член от семейството вследствие на бедствие;
- нисколихвени заеми за възстановяване или построяване на жилища;
- помощи и заеми за малки и средни предприятия, засегнати от бедствие.

Възобновяването на засегнати публични инфраструктурни обекти, училища, болнични заведения и др. се осъществява директно от централната или от местната власт чрез субсидии от централното правителство.

Освен публичния бюджет за защита при бедствия друг широко използван финансов инструмент за осигуряване на средства е застраховането. Въпреки че в страната съществуват частни застрахователни компании, които покриват някои рискове от бедствия, след земетресението от 1964 г. в Ниигата правителството се намесва на застрахователния пазар, като изисква от частните застрахователи да започнат да предлагат покриване на риска от земетресение.

Сключването на застраховки за бедствия към момента не е задължително, но застрахователните компании все още са длъжни да предлагат покриването на този риск. Към 2008 г. 23-27% от японските домакинства имат застраховки в случай на земетресение (вж. Phaup & Kirschner, 2010). За да се намали моралният риск и да се осигури поне минимално обезщетение за всички застраховани собственици на имоти, по отношение на такъв вид застраховки са въведени тавани и ограничения на плащанията. Приет е също таван на цялостните плащания по застраховки срещу земетресение и когато загубите надхвърлят този лимит,

обезщетенията се изплащат в рамките на наличните средства пропорционално на всички засегнати.

Въпреки че застраховките в случай на земетресение се сключват от частни застрахователни компании, те превеждат част от получените премии на държавата. При възникване на бедствието разходите за покриване на загубите са разпределят между частните компании и държавата в различно съотношение. Колкото по-значителни са щетите и колкото повече размерът им се приближава към тавана, толкова по-голяма част от тях се покриват реално от правителството. Показателен за отговорността на публичния сектор е фактът, че в случай на катастрофално земетресение правителството има задължението да покрие до 80% от общите загуби (вж. Phaup & Kirschner, 2010).

Бюджет за защита при бедствия в Нова Зеландия

Механизмът за осигуряване на необходимите финансови средства за защита при бедствия в Нова Зеландия се различава в определени аспекти от този в Япония. Правителствата в тази страна също насърчават развитието на застрахователния пазар. Още през 1945 г. е създадена Новозеландската комисия по земетресенията с цел осигуряване на застрахователно покритие при земетресения и разрушения вследствие от война. След време обхватът се променя - добавят се природни бедствия, а разрушенията вследствие от война се изключват. От 1997 г. Комисията спира да предоставя покритие за разрушаване на нежилищни имоти, причинено от бедствия, но повечето частни застрахователни компании предлагат покриването на такъв риск.

Важно е да се отбележи, че Комисията е публична структура, която отчита дейността си директно на Министерството на финансите (вж. Phaup & Kirschner, 2010). Опасността от пренасочване на средствата за защита с цел финансиране на други правителствени политики е ограничена - въведено е изискването средствата, управлявани от Комисията по земетресенията, да се изразходват само и единствено за изплащане на обезщетения по застраховки, като не се разрешава използването им за финансиране на други публични програми или проекти.

Подобно на Япония, в Нова Зеландия също има таван на плащанията по застраховки по отношение както на жилищата, така и на личната собственост. За да осигури наличието на достатъчно средства за подпомагане на пострадалото население и възстановяване на разрушеното имущество в случай на катастрофично бедствия в градска среда, новозеландският публичен сектор поема ангажимент да предостави необходимото финансиране, ако парите от застрахователните и презастрахователните компании се окажат недостатъчно.

Бюджет за защита при бедствия в Турция

В Турция отговорности за изготвяне на бюджет за защита на населението при бедствия имат и публичният, и частният сектор. В рамките на публичния сектор такъв бюджет изготвя не само централното правителство, но и местната власт. Въпреки че основният фокус е поставен върху финансирането на дей-

ностите за възстановяване и подпомагане след бедствия, средства от публичния бюджет се изразходват и за други цели, като през последните години значителна част от наличното финансиране се насочва към подпомагане на бежанците, идващи от съседна Сирия (Oktay, 2013).

След земетресенията от 1999 г. турското правителство въвежда задължително застраховане за земетресение. То създава Турски застрахователен пул за случаи на катастрофични бедствия, който получава необходимия за функционирането му първоначален капитал под формата на заем от Световната банка и има отговорност да администрира застраховките за земетресения. Въпреки че първоначално целта на пула е да покрива широк спектър от рискове, сега той предоставя покритие само в случаи на земетресения и пожари, както и при експлозии и свлачища, възникнали в резултат от земетресение.

Застраховането за земетресения в Турция е задължително за всички жилищни сгради на територията на общините, но въпреки това реално към 2007 г. са застраховани едва около 20% от подлежащите на застраховане обекти (вж. Phaup & Kirschner, 2010). Собствениците на жилищни сгради, които се намират извън рамките на общините, а също и притежателите на индустриални и търговски обекти могат доброволно да сключат договори за застраховка за земетресение.

Както в Япония и Нова Зеландия, така и в Турция е въведен таван на застрахователната сума по задължителната застраховка. В случай че имотът е на стойност, по-висока от зададения лимит, собствениците могат да сключат допълнителна застраховка в частни застрахователни компании.

Бюджет за защита при бедствия в България

Финансирането на защитата при бедствия в нашата страна се осъществява също и от публичния, и от частния сектор. По отношение на бюджета на домакинствата, отделян за защита, се наблюдават две тенденции. Първата е свързана с нарастване на общия размер на спестяванията на домакинствата, т.е. с увеличаване на финансовите ресурси, които те могат да използват, ако бъдат засегнати от бедствие. Според статистиката на БНБ депозитите на домакинствата и нетърговските организации, които ги обслужват, към декември 2015 г. са в размер на 42,5 млрд. лв., като от 2009 г. насам бележат постоянен ръст. Втората тенденция е свързана с неравномерното разпределение на спестяванията между отделните домакинства в страната. На практика половината от тях не разполагат със спестени средства, с които да покрият спешни нужди при възникване на извънредни ситуации.³ Тази тенденция е изключително неблагоприятна и показва значението на публичния бюджет за подпомагане на засегнатото от бедствия население и за възстановяване на нормалния му начин на живот.

³ Вж. People&countries: Всеки втори българин – без пари за „черни дни“, 22.02.2016, www.focus-news.net/?action=news&id=2198427

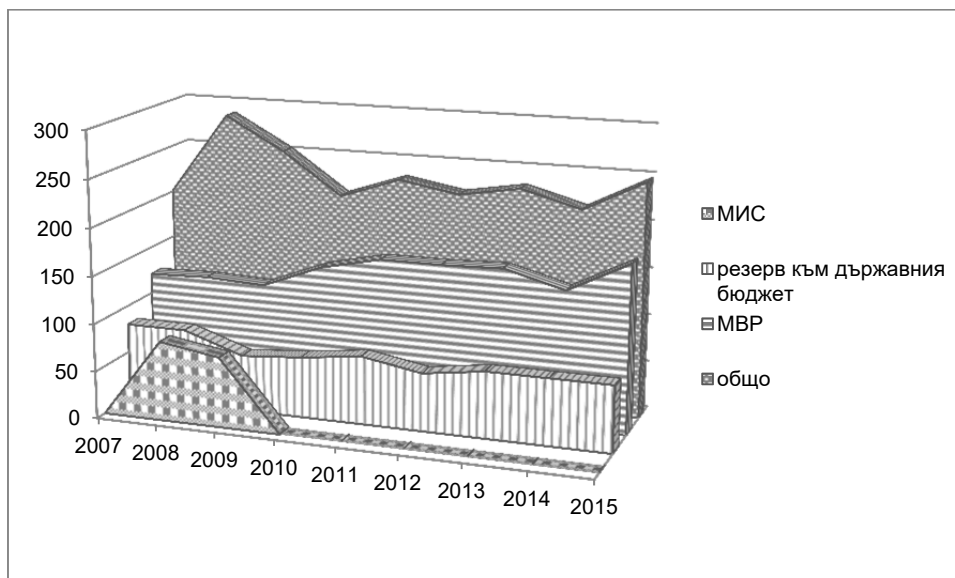
Бюджет за защита на населението при бедствия

В България, подобно на другите разглеждани тук държави, публичният сектор изготвя бюджет за защита на населението при бедствия. Характерните за нашата страна непрекъснати промени в приоритетите на правителствата и в структурата и развитието на икономиката обаче оказват силно негативно влияние върху финансовото осигуряване на тази защита. Публичното финансиране на дейностите за защита е ограничено, вследствие на което възможностите за развитие и модернизация на структурите, които ги осъществяват, силно намаляват (вж. Програма за модернизация и техническа обезпеченост...).

Националното финансиране за защита при бедствия е съсредоточено най-вече в бюджета на Министерството на вътрешните работи, в чиито рамки към момента се намира основната структура, отговорна за тази дейност - Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“. Допълнителни средства за защита има в бюджетите на общините, а също и под формата на резерв в държавния бюджет за непредвидени и/или неотложни разходи и по-специално за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия (вж. фигурата).

Фигура

Разходи за пожарна безопасност и защита на населението при бедствия, млн. лв.



Средствата от държавния бюджет за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия се отпускат целево с решения на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет. Те могат да се изразходват за:

- финансиране на превантивни дейности;
- разплащане на непредвидени разходи за спасителни и неотложни аварийни работи при бедствия;
- финансиране на неотложни възстановителни работи;
- предоставяне на възстановителна помощ;
- обезщетяване на физически и юридически лица за реално причинените им вреди при или по повод извършването на нормативно установени действия за защита при бедствия.

Междуведомствената комисия отпуска средства както на субекти от публичния сектор (министерства и общини), така и на граждани. Финансирането на първите има за цел да осигури извършване на дейностите за превенция и ограничаване на риска от бедствия; на неотложни възстановителни работи; разплащане на непредвидени разходи за спасителни и неотложни аварийни операции при бедствия на включените сили и средства на единната спасителна система. Средствата, отпускани на гражданите, са под формата на обезщетения и на възстановителна помощ, чиято цел е възстановяване на жилище, засегнато от бедствие. С оглед да се намали моралният хазарт и да се постигне определена социална справедливост размерът на тази помощ трябва да осигурява минимално необходимите битови условия за живот, но не може да надвишава данъчната оценка на разрушения имот.

Във връзка със средствата, отпускани от Комисията на субектите от публичния сектор, е прието ограничение на средствата за финансиране на превантивните дейности като част от резерва за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия. Към 2012 г. това ограничение е 15% от резерва (вж. Междуведомствена комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет...). За да се намали моралният риск при осигуряването на публично финансиране на превантивни дейности от резерва на държавния бюджет, е възприета практиката то да се предоставя като допълващо финансиране (вж. Правилник за организация на дейността на междуведомствената комисия...).

През последните години неблагоприятната тенденция към съкращаване на националното финансиране на защита при бедствия е смекчена частично поради възможностите за осигуряване на допълнителни финансови ресурси от европейските фондове. Например през 2014 г. по ОП „Околна среда 2007-2013 г.“ във връзка с реализирането на проект „Техническо обезпечаване на оперативните структури на Главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ са закупени 99 нови специализирани автомобили за гасене на горски пожари и за изпълнение на логистични задачи на стойност над 97 млн. лв., като 85% от средствата са осигурени от Европейския фонд за регионално развитие.⁴

⁴ Вж. Огнеборците получиха 99 нови машини. - Камioni, 2014, бр. 5.

Както вече посочихме, друг начин за акумулиране на допълнителни финансови средства за защита при бедствия е застраховането. На българския застрахователен пазар съществуват немалко застрахователни продукти в тази област, но практиката за тяхното използване е ограничена. Поради тази причина държавата стимулира сключването на застраховки в определени сектори, например в селското стопанство, където тя предоставя помощи под формата на частично изплащане на застрахователните премии. За 2016 г. средствата в бюджета по схемата за държавна помощ за съфинансиране на застрахователни премии при застраховане на селскостопанска продукция са 1,5 млн. лв. Целта на помощта е да се насърчат малките и средните предприятия, както и земеделските стопани, отглеждащи плодове, зеленчуци, етерично-маслени култури и тютюн, да извършват доброволно застраховане на продукцията си срещу неблагоприятно климатично събитие, което може да бъде приравнено на природно бедствие (вж. Държавен фонд „Земеделие“. 1,5 милиона лева за...).

*

Съществуващите ограничения във възможностите на публичния и частния сектор самостоятелно да осигурят необходимите финансови средства за защита при бедствия и необходимостта от ограничаване на негативните последици при възникването им налагат изготвянето на бюджет за защита да се извършва и в двата сектора.

Анализът на практиката на изготвяне на бюджет за защита в Япония, Турция и Нова Зеландия показва значението на застраховането за осигуряване на допълнителни средства за възстановяване на щетите, възникнали в резултат от бедствия. В същото време трябва да се подчертае ролята на публичния сектор за обезпечаване на стабилността на застрахователния пазар.

Начинът на изготвяне на бюджет за защитата при бедствия в рамките на публичния сектор в България е аналогичен на този в другите разглеждани страни. Най-същественият недостатък са по-малкото средства, отделяни за превантивна дейност и научно-технически изследвания за нуждите на защитата, което от своя страна води до значително по-големи разходи за възстановяване и подпомагане.

Направеното изследване на практиката в различните държави и на особености на финансирането на защитата при бедствия в България показва, че е целесъобразно структурата на публичния бюджет за защита да се промени в посока към увеличаване на дела на средствата, отделяни за превенция. Недостигът от средства, необходими за възстановяване на засегнатото от бедствия имущество, би могъл да се компенсира чрез формиране на застрахователна култура в населението и чрез използването на възможностите на застрахователния пазар. Друго решение на проблема, свързан с ограничените средства за защита, е да се оползотворяват по-пълноценно фондовете на Европейския съюз.

Използвана литература:

Държавен фонд „Земеделие“. 1,5 милиона лева за застраховане на селскостопанска продукция, <http://www.dfz.bg/bg/presentar/novini/1-5-/>

Правилник за организация на дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерски съвет, приет с ПМС № 58 от 06.04.2010 г., в сила от 13.04.2010 г.

Програма за модернизация и техническа обезпеченост на териториалните звена за пожарна безопасност и защита на населението в Република България. С., 2012.

Междуведомствена комисия за възстановяване и подпомагане към Министерския съвет. Протокол № 1 от 3 февруари 2012 г.

Benson, C. and E. Clay (2004). Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters. The World Bank.

Daniels, R., D. Kettl, and H. Kunreuther (2006). On Risk and Disaster. Lessons from Hurricane Katrina. University of Pennsylvania Press.

Miller, S., K. Keipi (2005). Strategies and Financial Instruments for Disaster Risk Management in Latin America and The Caribbean. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Department Washington D.C. Technical Papers Series, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=823517>

Munir Chowdhury (2005). Research report on a comparative study of disaster risk reduction and post disaster livelihood recovery program in Japan and Bangladesh. Kobe, Japan, March.

Oktay, F. (2013). Turkey. National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2011-2013).

Phaup, M. and C. Kirschner (2010). Budgeting for Disasters: Focusing on the Good Times. - OECD Journal on Budgeting Vol.1.

The Development of a Public Partnership Framework and Action Plan for Disaster Risk Reduction in Asia, United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction, http://www.unisdr.org/files/12080_TheDevelopmentofPublicPartnershipFr.pdf

10.IV.2016 г.

МНОГОГОДИШНО И ФУНДАМЕНТАЛНО ИЗСЛЕДВАНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ РЕФОРМИ В СЪВРЕМЕННА РУСИЯ

Монографията¹ на един от най-видните съвременни руски икономисти и математици проф. В. Н. Лившиц² е сред най-задълбочените и мащабни изследвания на задачите и тактиката, методите и практиката, целите и резултатите, митовите и илюзиите, свързани с икономическите реформи в Русия през периода 1992-2013 г.

Съдържанието на изследването е представено в рамките на 640 страници и е логично разпределено в 6 раздела - 0. Увод; 1. Системен анализ на процеса и последствията от руските икономически реформи (1992-2012 г.); 2. Системен анализ на кризата на реформите в руската икономика; 3. Системна методология за оценка на ефективността на проектите – ядро на инвестиционната политика; 4. Заключение; 5. Приложения (публикации за идейното наследство на акад. Л. В. Канторович).

Опит да се прави достоверен преразказ на подобен дълбок и оригинален научен труд поражда риск от загуба на автентичността на стила и посланията на автора. Затова тук ще се спрем на някои основни положения, които характеризират актуалността на разработката и значимостта на нейните резултати.

Съвременна методология

В монографията е отделено съществено внимание на основни аспекти от методологията на системния анализ на икономическите процеси, като в увода е представена достъпна теоретична рамка, благодарение на която широк кръг читатели могат успешно да последват развитието на идеите, наблюденията, оценките и изводите в следващите раздели. Изследването на многостранен

¹ В. Н. Лившиц (2013). Системен анализ на пазарното реформиране на нестационарната икономика на Русия, 1992-2013 г. Москва: ЛЕНАНД, 640 с.

² Вениамин Наумович Лившиц е роден на 8 февруари 1931 г. в гр. Луганск, Украйна. През 1953 г. завършва Московския енергетически институт (МЭИ), а през 1965 г. - и Механико-математическия факултет на Московския държавен университет „М. В. Ломоносов“. През 1961 г. защитава кандидатска дисертация в областта на техническите науки, а през 1972 г. - докторска дисертация по икономика. През 1979 г. става професор по икономика, а от 1989 г. е заслужил деятел на науката и техниката на РСФСР. След 1989 г. е действителен член на редици специализирани международни и национални академии и асоциации: International Association of Energy Economists (IAEE), Международната академия за информатизация (МАИ), Международната академия за инвестиции и икономика на строителството (МАИИС), Международната академия за организационни науки (МАОН), Руската академия за естествени науки (РАЕН) и др. Ръководител е Лабораторията за анализ на ефективността на инвестиционните проекти в Института за системен анализ на РАН (ИСА РАН) и Лабораторията за системен анализ на ефективността в отрасли с естествени монополи в Централния икономико-математически институт на РАН (ЦЭМИ РАН). Преподава като професор и завеждащ катедра „Оценка на ефективността на инвестиционните проекти“ в Московския физико-технологически институт (МФТИ), професор е в Международния университет в Москва и във Висшата школа по мениджмънт на Висшата школа по икономика в Москва (ГУ-ВШЭ). Член е на редакционните съвети на редица авторитетни научни списания – „Економика и математически методи“, „Системные исследования“, „Аудит и финансовый анализ“ и др.

фактически материал убедително показва, че без системен подход самите реформи (като цел) и управленската дейност по тяхната реализация (като ръководна функция) са обречени на провал и лесно се превръщат в противоречиви и подражателски мистификации и импровизации в интерес на местни или чуждестранни олигархични интереси.

През целия период на изследването проф. Лившиц последователно защитава позиция, че излизането от характерната за Русия почти перманентна криза трябва да започне със систематизиране на причините за редица значими провали, с посочване на грешките и разкриване на създадените в обществото илюзии. Той изразява своята позиция по отношение на основните манипулационни щампи и популистки клишета, задавани през годините от политически-реформатори и тиражирани от услужливи икономисти и стопански дейци.

В методологично отношение оригинално са задействани понятията „стационарност“ и „нестационарност“ на икономика и са разработени методи и критерии за тяхната оценка и прогнозиране (с. 98-99). Особен интерес представлява стремежът към анализа на отворените икономически системи да се приобщат широкоизвестни в точните науки методи за изследване на ентропията в сложни термодинамични системи, например: *„Под стационарна икономика ще разбираме стопанска система, функционираща в некризисен период в промишлено-и благополучно развитите страни, в която макроикономическите параметри и показатели на дейността се изменят относително плавно или монотонно в рамките на нормалните пазарни цикли и чиято динамика, намирайки се в определени устойчиви граници, е достатъчно добре предсказуема поне в краткосрочна, а нерядко и в средносрочна перспектива“* (с. 99).

Въпреки абстрактността на такива определения задълбоченото изследване на еволюцията на индустриалните структури и пазарните взаимодействия е иновативно и перспективно направление в системния анализ на икономическите процеси и системи.

Достойнство на автора е, че в продължение на повече от 20 години предлага разработки извън рамките на традиционните теоретични и приложни изследвания. При подобен подход е необходим и нов, по-гъвкав и съвършен апарат от качествени и количествени критерии, показатели и системи за оценка на пазарните, индустриалните и социалните структури и конкурентните взаимодействия в тях. В това отношение проф. Лившиц разработва не само свои модели, но и оказва подкрепа на много руски и чуждестранни изследователи.

Обективност и последователност при изследване на реформите

Добре обоснованата методология и нейното последователно прилагане през целия период на изследването повишават обективността на анализа и подобряват систематизирането на различни по съдържание, мащаби и форма проблеми. Забележителни са откритостта и откровеността на критиката на

проф. Лившиц относно политиката и резултатите от реформите, които от средство за успешно развитие са превърнати във фактор за хронични и дори перманентни кризисни явления в руската икономика. Важна е констатацията, че в Русия за политическа подкрепа на най-радикалните, но научно необосновани реформи в Източна Европа в периода 1990-1999 г. са използвани предимно „илюзии, митове и миражи“ (с. 188-196).

При разглеждането на реални събития и процеси с публицистична елегантност и математическа последователност авторът изяснява техния произход, същност и значение на основата на конкретни примери за създаване на илюзии и форми на манипулиране на общественото мнение. Пренасяйки разискванията от „блатото“ на политическия популизъм, медийните кампании и псевдотеоретичните заклинания в сферата на фактите и научния анализ, проф. Лившиц успява да съхрани коректност в дискусиите с широк кръг опоненти – от симпатизантите на „съветския централизъм“ до адептите на специфичния за съвременна Русия романтично-радикален либерализъм. Монографията убедително посочва слабостите както на централизираното планиране, така и на „по руски“ радикалната приватизацията и анализира вредните последици от тях за перспективните отрасли на икономиката (вкл. и за топливо-енергийния комплекс) и за повечето региони в Русия.

Разширяване на „проектното мислене“

Новост и практическа ценност предлага разширената трактовка на оценяването на ефективността на инвестиционните проекти като елемент от икономическата политика. Целта на автора е прагматична – той не се стреми към създаване на ново теоретично направление, а към оптимизиране на инвестиционната дейност в различните състояния на социално-икономическите системи - стационарните икономики от централизиран и пазарен тип и нестационарните преходни икономики (с. 364-366). Независимо от условността на такава „типизация“ разширяването на проектния подход от микро- до макрониво увеличава възможностите за намиране на комплексни решения и тяхното оптимизиране в различни отрасли на икономиката.

В своите модели и в съавторство с други учени проф. Лившиц обръща внимание на съществени нюанси при използването на критерия на т.нар. чиста актуализирана стойност (net present value) в условията на стационарна пазарна и нестационарна преходна икономика. От тази гледна точка на безпристрастен и задълбочен анализ са подложени известни от практиката проекти, разгледани са конкретни рискове и грешки, предложени са алтернативни решения (с. 393-395).

Трябва специално да се отбележи системният аналитичен подход към реформите в отраслите на енергетиката и добива на природни ресурси, които имат стратегическо значение за страни-износители на суровини и енергийни ресурси като Русия (с. 451-457).

Традиции и достижения

Цялостната научната дейност на проф. В. Н. Лившиц, вкл. и представената тук монография, е пример за успешно съхраняване и развитие на достижения на руската икономическа школа, като някои негови изследвания са логично продължение на разработките на акад. В. Л. Канторович (носител на Нобелова награда по икономика през 1975 г. за „принос в теорията на оптималното разпределение на ресурсите“).

В същото време оценките на проф. Лившиц за проблемите и перспективите на икономическите реформи в съвременна Русия в значителна степен съвпадат с мненията на видни представители на световната икономическа мисъл като нобеловите лауреати Василий Леонтиев („за развитие на метода разходи-продукция *input-output*“ - 1973 г.), Джоузеф Стиглиц („за анализ на пазарите с асиметрична информация“ - 2001 г.) и много други, които са имали възможност през същия период да изследват развитието на Русия.

В подобен мащабен научен труд е нормално да има и някои специфични „тесни места“. Поради интензивността на икономическите процеси и сложността на обществената среда през разглеждания период вниманието на автора е съсредоточено върху проблемите на националната икономика в Русия. В по-ранния етап на изследването (1992-2005 г.), както и при много икономисти от други страни, е характерно известно идеализиране на модела на икономическо развитие на западните държави (САЩ и страните от ЕС), чиито икономики в тази монография *a priori* са определени като „стационарни“, без да се отчитат някои структурни дисбаланси, които се проявяват по време на кризата от 2008 г. и след нея.

В заключение можем да направим извода, че монография на проф. В. Н. Лившиц е оригинална научна разработка с фундаментално значение за изучаване на противоречивия преход и икономическите реформи в Русия. Тя може да бъде препоръчана на широк кръг читатели, проявяващи интерес към миналото, настоящето и бъдещето на тази страна, а в по-конкретен професионален план би била много полезна за изследователите на социално-икономическото и политическото развитие на Русия и на държавите от Източна Европа.

Проф. д-р Митко Димитров, д-р Илиян Петров