ПРЕОТКРИВАНЕ НА ДЪРЖАВАТА

Предприемаческият модел на държавно управление:

30 години по-късно

АКАДЕМИЧНО ИЗДАТЕЛСТВО УНСС

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО

ПРЕОТКРИВАНЕ НА ДЪРЖАВАТА

ПРЕДПРИЕМАЧЕСКИЯТ МОДЕЛ НА ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ: 30 ГОДИНИ ПО-КЪСНО

Сборник с доклади
от Национална научна конференция
по публичен мениджмънт

24 октомври 2024 г.

АКАДЕМИЧНО ИЗДАТЕЛСТВО УНСС

София, 2025

Публикацията е финансирана със съдействието на средства от фонд НИД на УНСС
№ НИД НФ-17/2024/В.

Съставители и научни редактори

доц. д-р Александър Вълков
доц. д-р Деница Горчилова

Всички права са запазени! Не се разрешават копиране, възпроизвеждане и разпространение на книги или на части от тях по какъвто и да е начин без писменото разрешение на Академично издателство УНСС.
Авторите носят пълна отговорност за оригиналността на произведението, както и за грешки, допуснати по тяхна вина.

© 2025 Александър Вълков, Деница Горчилова, съставители
© 2025 Академично издателство УНСС
ISBN 978-619-232-916-7 (CD)

СЪДЪРЖАНИЕ

ДЪРЖАВА НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ И ОБЩНОСТИТЕ

КАК ДУХЪТ НА ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВОТО ТРАНСФОРМИРА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР – МАНИФЕСТ ЗА РАДИКАЛНИ ПРОМЕНИ В ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ 9

Георги Манлиев

НАУКАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕТО В ПОМОЩ НА ИЗГРАЖДАНЕТО НА АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ 19

Борислав Борисов

КАК ДЪРЖАВАТА ОВЛАСТЯВА ГРАЖДАНИТЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПОДХОДИ 27

Деница Горчилова

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНИТЕ СТРУКТУРИ – МРЕЖОВО УПРАВЛЕНИЕ 43

Ивайло Илиев

КЪМ ХОРИЗОНТА: ПРОАКТИВНО И УСТОЙЧИВО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ ЧРЕЗ ИНОВАЦИИ И ИНТЕГРИТЕТ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР 57

Деница Хинкова

ЛИДЕРСТВОТО И ОРГАНИЗАЦИОННАТА КУЛТУРА КАТО КЛЮЧОВИ ФАКТОРИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВОТО В ПУБЛИЧНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ В БЪЛГАРИЯ 85

Калин Боянов

РЕГИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ И ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ НА РЕГИОНАЛНО НИВО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ 98

Камен Петров

СЪВРЕМЕНЕН ИНСТРУМЕНТАРИУМ НА ДЪРЖАВАТА ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА РЕГИОНАЛНИТЕ РАЗЛИЧИЯ 108

Цветелина Берберова-Вълчева, Николай Цонков

НАМАЛЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ТЕЖЕСТ: СТРАТЕГИИ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР 121

Красимира Вълчева

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО 10/50 ИЛИ ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ ЗА ПО-ДОБЪР ЖИВОТ 135
Тони Димов

ENTREPRENEURSHIP AND HIGHER EDUCATION IN STATE-FACILITATED ECONOMIES: THE CASES OF BRAZIL AND CHINA 148
Daniela Karaangova, Plamen Ivanov

ПРОБЛЕМИ НА ЗДРАВНАТА ПОЛИТИКА ПРИ ОНКОЛОГИЧНИТЕ ЗАБОЛЯВАНИЯ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 171
Венелин Георгиев

МЛАДЕЖКОТО ДОБРОВОЛЧЕСТВО: ИНСТРУМЕНТ ЗА СОЦИАЛНА АНГАЖИРАНОСТ 192
Виолета Тончева-Златкова

ФАМИЛНИЯТ БИЗНЕС В БЪЛГАРИЯ: АНАЛИЗ НА УСТОЙЧИВОСТТА И ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО СЛЕД КРИЗИ 204
Мина Костова

КОНКУРЕНТНО И ОРИЕНТИРАНО КЪМ РЕЗУЛТАТИ УПРАВЛЕНИЕ

ПРЕДПРИЕМАЧИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ – НЕОБХОДИМОСТ, ВЪЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ 219
Костадин Коларов

УСТОЙЧИВ ДЪРЖАВЕН КАПАЦИТЕТ ЗА ЕФЕКТИВНО РАЗХОДВАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ РЕСУРСИ 234
Ралица Велева

ИМПЛИКАЦИЯ НА КАЧЕСТВОТО ВЪВ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ЧОВЕШКИЯ КАПИТАЛ В БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЯ 246
Даниела Кръстева

ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ОБСЛУЖВАНЕ ЧРЕЗ ВЪВЕЖДАНЕ НА ЕФЕКТИВЕН ОНБОРДИНГ НА НОВОНАЗНАЧЕНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР 254
Валентин Василев, Стефан Новоселски

ВЪТРЕШНИЯТ ОДИТ КАТО ЧАСТ ОТ СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ
В ОРГАНИЗАЦИИТЕ ОТ ПУБЛИЧНИЯТ СЕКТОР 266
Ивелина Петкова

ДИГИТАЛНИЯТ КАПАЦИТЕТ – В ТЪРСЕНЕ НА МЕХАНИЗЪМ
ЗА РАЗПОЗНАВАНЕ В ПУБЛИЧНА ОРГАНИЗАЦИЯ 274
Александрина Белотелева

BLOCKCHAIN IN PUBLIC PROCUREMENT:
NEW OPPORTUNITIES FOR RESOURCE MANAGEMENT 295
Vasil Spasov, Professor Academician Bozhidar Palushev

ЕЛЕКТРОННОТО ПРАВОСЪДИЕ В БЪЛГАРИЯ: КАКВО ПРЕДСТОИ 310
Васил Жбантов

ГОЛЕМИТЕ ДАННИ КАТО ИНСТРУМЕНТ
ЗА ОПТИМИЗИРАНЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ
НА ОНКОЛОГИЧНИ ЗАБОЛЯВАНИЯ 325
Ивсън Чан

РИСКОВЕ ОТ ИЗКУСТВЕНИЯ ИНТЕЛЕКТ
В ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ – АЛГОРИТМИЧНИ
ПРЕДРАЗСЪДЪЦИ И ДИСКРИМИНАЦИЯ 340
Георги Бакьов

АВТОМАТИЗИРАНИ СИСТЕМИ ЗА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ (ADMS)
В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР 358
Николай Инджов

ПРЕДПРИЕМАЧЕСКИ ПОДХОДИ В ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ –
СРЕДА ЗА РАЗВИТИЕ НА КАПАЦИТЕТА НА МЛАДИТЕ ХОРА
И ТЕХНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ 371
Лилия Еленкова

ДЪРЖАВА НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ И ОБЩНОСТИТЕ

КАК ДУХЪТ НА ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВОТО ТРАНСФОРМИРА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР – МАНИФЕСТ ЗА РАДИКАЛНИ ПРОМЕНИ В ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Георги Манлиев[1]

Резюме

Книгата на Осбърн – Геблер е забележително явление в публикациите за публичното управление през 90-те години. Авторите влизат в дискусията относно намесата на държавата в стопанската и социална дейност с тезата „не по-малка, а по-ефективна държава“. Те разкриват иновативни практики, които предприемчиви ръководители на публични организации са осъществили. От тях се извеждат поредица от предложения за повишаване способността на държавата да се справя с предизвикателствата в общественото развитие и ефективността на публичното управление. В Европа, сходните идеи за промени бяха дефинирани като нов мениджмънт в публичния сектор. Петнадесет години след публикуването на книгата на Осбърн – Геблер и нейното продължение: „Да премахнем бюрокрацията“, промените в публичното управление са вече налице. Принципите за ефективност, ефикасност, отчетност, децентрализация, партньорство в публичните политики, грижа за клиента са ръководни ориентири в управлението на публичните дейности.

***Ключови думи*:** *публичен мениджмънт, предприемачество, ефективност на публичното управление, публични политики*

JEL: *D73, H11, H4*

HOW THE SPIRIT OF ENTREPRENEURSHIP IS TRANSFORMING THE PUBLIC SECTOR – A MANIFESTO FOR RADICAL CHANGE IN PUBLIC GOVERNANCE

Georgi Manliev[*]

Abstract

Osborne – Gebler's book is a landmark in public management writing in the 1990s. The authors enter the discussion of state intervention in economic and social activity with the thesis of „not a smaller, but a more efficient state“. They reveal innovative practices that enterprising leaders of public organizations have implemented. From these, a series of proposals are derived to enhance the state's ability to address societal development challenges and the effectiveness of public governance. In Europe, similar ideas for change have been defined as new public sector management. Fifteen years after the publication of

[1] Доцент, доктор, e-mail: *g.manliev@unwe.bg*

[*] Associate Professor, PhD, e-mail: *g.manliev@unwe.bg*

Osborne – Gebler's book and its sequel, „To Abolish Bureaucracy“, changes in public management are already in place. The principles of effectiveness, efficiency, accountability, decentralisation, partnership in public policy, and customer care are guiding principles in the management of public activities.

Keywords: *public management, entrepreneurship, effectiveness of public management, public policies*

JEL: *D73, H11, H4*

1. Защо книгата на Дейвид Осбърн и Тед Геблер е забележително събитие в богатата литература за публичното управление през 90-те години на миналия век?

След Втората световна война и особено през 60-те и 70-те години на миналия век бяха приложени кейнсианските идеи за намеса на държавата в стопанския и социалния живот на обществото. Тогава бяха ясно дефинирани:

Първо*, главната цел на държавната намеса в обществения живот*, а именно повишаване на общественото благосъстояние, което започна да се измерва с компонентите на функцията на общественото благосъстояние, развити от Джереми Бентам, Анри Бергсон, Пол Самуелсън, Джон Ролс.

Второ, *функциите на държавата* с оглед постигане на главната цел (дефинирани от Ричард Мъсгрейв):

- алокативна функция, при която държавата преследва ефективното разпределение на икономическите ресурси на обществото, за да осигури предлагането на публичните блага;
- функция по разпределение на доходите в обществото;
- функция по регулиране на стопанските дейности в обществото;
- стабилизационна функция-поддържане на макроикономическата стабилност (предмет на макроикономическата теория);
- през 70-те години беше изведена и социалната функция на държавата, която пое грижата за сигурността на уязвими социални групи в обществото.

Изпълнението на посочените функции беше делегирано на специализирани държавни институции-министерства, агенции, общини. Те следваха веберианските възгледи за организация и управление на публичните дейности: законово установен монопол на държавни институции за предлагането на публичните услуги, йерархична структура на институциите, политически назначени ръководители, писани правила за дейността на бюрократите (принципа за върховенство на закона), наемане на бюрократите на базата на професионална експертиза, едногодишен хоризонт за изпълнение на делегирани дейности чрез гарантиран бюджет, отговорностите за дейността са институционални, не персонални. В своята съвкупност, тези елементи в управлението на публичните институции, бяха квалифицирани като *„административно-бюрократична система*“ на публично управление.

Установената система за организация и управление на публичните дейности работеше успешно до към края на 60-те години. С разширяване на държавната намеса и създаването на повече държавни институции, държавата се превърна в октопод, в Голиат по думите на Джеймс Бюканън. Тогава започнаха да се проявяват нейните слабости и обществена неудовлетвореност. В книгата се отбелязва, че: „В Америка се извършва революция. Хората са недоволни от правителството, което харчи повече пари, но предлага по-малко публични услуги. Те са разочаровани от бюрократичната система на управление, която не допуска контрол и са обезверени от действията на политиците, които увеличават данъците и свиват предлагането на публичните услуги, но се провалят да решат проблемите, които изпитваме“ (Osborne, Gaebler, 1992).

Задълбочаващите се дефекти в административно-бюрократичната система на управление привлякоха интереса на много учени от САЩ, Великобритания, Австралия и други страни. Техните анализи разкриваха по много линии неефективността на действащата система за публично управление. В много изследвания бяха разработени предложения за реформи, заимствани от ролята на конкуренцията в пазарната икономика и практиките на управление на частните корпорации.

Сред многото публикации в тази област се откроява книгата на Дейвид Осбърн и Тед Геблер „Да пре-открием държавата: как духът на предприемачеството трансформира публичния сектор“. След емпирични доказателства за иновативни и ефективни практики в управлението на много публични институции в САЩ, авторите са извели десет предложения за радикални промени в управлението на държавата. В този смисъл, книгата може да се оцени като манифест за ефективност на публичното управление.

Но какво означава да се преоткрие (re-inventing) държавата? В книгата двамата автори са дефинирали, че ре-инвентинга не означава свиване, ограничаване на държавната намеса, а използването на предприемаческата инициатива в управлението на държавните институции, за да се повиши тяхната ефективност. В следващата книга – Banishing Bureaucracy (Да премахнем бюрокрацията), Дейвид Осбърн и Питър Пластрик определят експлицитно, че *пре-откриване на държавата: това е фундаментална трансформация на публичната система с нейните организации за драматично увеличение на тяхната ефективност, адаптивност и способност за иновации. Преоткриването се разглежда като заместване на бюрократичната система с предприемчива държава, способна да се справи с предизвикателствата в развитието на обществото* (Osborne, Plastrik, 1997).

В Европа и главно във Великобритания, немалкото книги за промяна в бюрократичния модел на управлението, бяха титулувани като „нов мениджмънт в публичния сектор“. В последните 10 – 15 години, сходните концепции за пре-откриване на държавата и новия мениджмънт бяха надградени с по-широката визия за *добро публично управление*.

2. Какви са подходите на Осбърн – Геблер за повишаване ефективността на публичното управление?

Книгата е фокусирана върху ефективността на публичното управление. За представителите на неокласическата доктрина, главното решение за по-висока ефективност на държавната намеса и регулация е нейното свиване чрез ограничаване на многото ангажименти, които тя е поела или по малко държава и повече пазарна конкуренция. Противно на тях, двамата автори предлагат друго решение: „не по-малка, а по-добра държава“! По този ключов въпрос, авторите се придържат към неокейнсианските възгледи за функциите на съвременната държава. *Как обаче държавата да стане по-добра, в смисъл на по-ефективна?*

Осбърн и Геблер заимстват и разработват *нови подходи за по-висока ефективност на публичното управление.* Първият от тях е възприемането на *мениджърските възгледи за управление на държавните институции.* Те приемат и подкрепят тезата в мениджърските концепции, че публичните организации може да се управляват по модела на зрялата корпорация. Това предполага назначаването на мениджъри в ръководните органи на публичните институции, дефинирането на мисия и визия за дейността, възприемането на стратегическото планиране и програмно управление, предоставянето на по-голяма мениджърска свобода в управлението на организациите, добре изградена система на контрол и отчетност за дейността.

Вторият подход за по-висока ефективност на държавното управление възприема неокласическите възгледи, че *пазарни инструменти и механизми биха породили по-висока ефективност* в сравнение с административно-бюрократичните методи на управление. Забележителното по този въпрос, е че двамата автори, с предлагането на пазарно ориентирани решения в публичното управление, стигат до *нов неокласически синтез* (след този на Пол Самуелсън за намеса на държавата в стопанската дейност: приемане на рационалните възгледи на неокейнсианската и неокласическа концепция в макроикономическото управление). Синтезът в книгата на Осбърн и Геблер е: не свиване и ограничаване на държавната намеса, а повишаване на нейната ефективност чрез стимулирането на предприемаческа инициатива и прилагане на пазарни инструменти в управлението на публичните организации.

Какъв беше публичния отзвук за книгата? Един от важните коментарии: „Това е книга, която се фокусира не върху това какво трябва да прави държавата, а върху това как държавата трябва да работи. Идеите в книгата са възприети, прегърнати, както от либералите, така и от консерваторите, както от демократи, така и от републиканци“ (Osborne, Gaebler, 1992).

Третият, не по-малко маловажен подход за по-висока ефективност на публичното управление е, че анализите в книгата и решенията за промени се базират на доказателства за предприемчивостта на ръководители на публични организации на щатски, федерални и общински институции. С иновативни решения, описани

в книгата, тези ръководители са постигнали високи резултати в своята дейност и са извели на по-високо равнище ефективността на техните организации. В този аспект, анализите и предложенията за промяна са аргументирани на реални резултати, постигнати от предприемчиви ръководители. С други думи, предложенията за промени и реформи следват модерния и вече доминиращ подход за ефективни решения: разработване на публични политики, базирани на доказателства (evidence based policy making). Това е ново, общоприето схващане, че иновативни и ефективни практики в дейността на предприемчиви публични институции могат да се приложат във всички останали, което би довело до по-висока ефективност на публичното управление.

3. С какво пре-откриването на държавата трябва да промени административно-бюрократичния модел в публичното управление?

Двамата автори извеждат десет насоки за промяна в управлението на държавните институции, които трябва да повишат значително тяхната ефективност, адаптивност и способността за иновации. Ето техният спектър:

- *Катализираща държава.* Според авторите, държавата да се фокусира върху разработването на стратегии и планове за действие в предоставянето на публичните услуги, а тяхното изпълнение да се възлага на частни фирми с договори за изпълнение. Те обаче не абсолютизират приватизацията: държавата и общините могат да запазят техните компании, стига те да се управляват добре и постигат ефективни резултати.
- *Държава, притежавана от общността или „демокрация на участието“* в публичното управление. Административно-бюрократичния модел създаде отчужденост между институциите и гражданите в предлагането на публичните услуги. За преодоляване на този проблем се предлага делегиране на права на гражданите и техните неправителствени сдружения в управлението на публичните организации. Тази промяна има за цел да отчете интереса на гражданите и създаде споделена отговорност в разработването и изпълнението на публичните политики.
- *Конкурентна държава*: да се въведе конкуренция в предлагането на публичните услуги. Дилемата е монопол или конкуренция. Експериментите в много области разкриват, че „където има конкуренция се получават подобри резултати, отделя се по-голямо внимание на разходите и се достига до по-добро качество на услугите“ (Osborne, Gaebler, 1992). По тази причина, конкуренцията се препоръчва по три линии на предлагането на публични услуги: между частните фирми, между частните и държавни/общински компании и между вътрешните поделения на публичните организации като квази конкуренция (напр. в системата на висшето образование между университетите).

- *Държавни организации, ръководени от мисията и стратегическите си цели.* Предприемчивите организации определят тяхната мисия и след това определят бюджета и правилата, в рамките на които служителите преследват изпълнението на мисиите (Osborne, Gaebler, 1992). Това предложение означава всяка организация да дефинира своята мисия, да определи стратегическите цели и разработи визия и програми за тяхното постигане. Предложената промяна е заимствана от практиката на зрелите корпорации.
- *Държава, ориентирана към резултати,* което изисква бюджетното финансиране да преследва постигането на ясни резултати от дейността, а не просто да предоставя ресурси за издръжка на институциите. Инструментът за изпълнение на тази промяна е програмния бюджет.
- *Държава, ръководена от потребностите на клиентите.* Това е промяна, която изисква предлагането на публичните услуги да се определя не от монополните решения на бюрократите, а от нуждите и очакванията на клиента, т.е гражданите на обществото. Поставянето на клиентите на държавните организации в центъра на вниманието е една от големите промени, които предприемчивото правителство трябва да осъществи.
- *Предприемчива държава.* Бюрократичния модел в публичното управление е свързано с харчене на бюджетните пари без мисъл и връзка с тяхното данъчно осигуряване. След като повишаването на данъците достигна своите лимити, предприемчиви организации започнаха да търсят други начини за печелене на пари в техните бюджети. Въвеждането на такси за потребление на смесени публични блага като толтаксите и за такива пораждащи негативни вторични ефекти като екотаксите, предварителната оценка на ефективността на законодателни актове, на публични програми и проекти, създаването на специализирани фондове за развитието на региони, изграждането на индустриални зони, финансиране на проекти за опазване на околната среда, финансиране на иновации и много други, които създават дългосрочно обществени ползи.
- *Предвидлива държава или превенция вместо лекуване*. Инвестициите в превенция на потенциални рискове в живота на обществото намаляват значително бюджетните разходи за покриване на загубите от замърсяване на околната среда, засушаване, пожари, наводнения. Освен това, те застрашават живота на членовете на обществото и тяхната сигурност, което трябва да бъде висша загриженост на държавата.
- *Децентрализирана държава.* Предлагането на публичните услуги е целесъобразно да се децентрализира по две линии: от централни държавни органи към специализирани изпълнителни агенции и към институции, които са най-близко до гражданите (области и общини). Практиката разкрива, че децентрализацията повишава гъвкавостта, ефективността и иновативността в предлагане на публичните услуги.

– *Пазарно ориентирана държава: стимулиране на промяната чрез пазарни инструменти*. Тук става въпрос за включване на пазарни стимули в регулативната дейност на държавата ,които пораждат отговорност и ефективност в поведението на стопанските субекти. Търговията с парниковите емисии е прекрасна илюстрация за силата на пазарните инструменти за намаляване замърсяването на околната среда.

4. Въздействието на книгата: от предложения към реални политически действия?

Концепцията за предприемаческата държава на Осбърн и Геблер предизвика огромен интерес сред политици, ръководители на публични учреждения и в научните среди. Много политици оцениха предложенията за предприемчива държава и институции като революционни за повишаване ефективността на публичното управление. Много ръководители приветстваха предложението за корпоративен дух на управление на публичните организации. Много учени оцениха вижданията в книгата като системна концепция за промяна в модела на публичното управление. Някои привърженици на административно-бюрократичния модел на управление коментираха предложенията за промени като нереалистични. Всичко това е закономерно: новите идеи никога не се възприемат еднозначно. Но какво беше *въздействието на книгата в публичното пространство?*

Първо. За много политици и ръководители, предложенията за промени са ръководни ориентири за по-висока ефективност в публичното управление. В тази връзка показателен е коментара на Бил Клинтън през 1992 г., тогава губернатор на щата Арканзас и кандидат за президент: „Тази книга трябва да се прочети от всеки избран ръководител на публичните институции в Америка. Тези от нас, които желаят да съживят (revitalize) държавата през 90-те години ще трябва да я пре-открият (re-invent)“ (Osborne, Gaebler, 1992).

Второ. Забележително е, че правителството на САЩ, под ръководството на президента Клинтън, предприе поредица от инициативи за промени в публичното управление на страната. В средата на 90-те години вицепрезидентът Ал Гор започна публикуването на годишен доклад под общото заглавие „Национален преглед на изпълнението“. В първият доклад, озаглавен „От бюрокрация към резултати: създаване на правителство, което работи по-добре и харчи по-малко“, се разкрива степента на приложение на предложенията на Осбърн – Геблер за преоткриване на държавата (Gore, 1993). По този повод, Нобеловият лауреат Джозеф Стиглиц, написа, че инициативата на вицепрезидента Ал Гор „се опитва да идентифицира начините за увеличаване на ефективността и ефикасността, както на бюджетната, така и на регулативната политика, като използва пазарно ориентирани механизми, за да направи държавните институции по-отговорни пред гражданите на обществото“ (Манлиев, 2021). В националното си обръщение през 2001 г. президентът Джордж Буш посочва, че реформата в дейността на федералното

правителство е да „фокусира вниманието си не върху бюрокрацията, а върху резултатите и върху пазарно базираното насърчаване на иновациите и конкуренцията“ (Манлиев, 2012). Следващият президент – Барак Обама, заяви, че дискусията днес е“ не дали нашата държава е голяма или малка, а дали работи ефективно“ (Манлиев, 2021).

Трето. В контекста на процесите на глобализация, много държави възприеха предложенията в книгата и започнаха да осъществяват подобни реформи в тяхната система на организация и управление на публичните дейности. В това число е и Европейската комисия, която вгради много пазарни решения в новите директиви и регламенти, особено по отношение на опазване на околната среда.

Четвърто. След 10-15 годишен период на промени в управлението на много държави, може да се приеме, че предложенията на Осбърн – Геблер са утвърдени като основополагащи принципи в управлението на публичните дейности. Възгледите за ефикасност, ефективност, прозрачност, отговорност, грижа за клиента, партньорство с неправителствените организации са станали общоприети принципи в по-широката *социологическа концепция и политика на добро държавно управление.*

5. С какво предложенията на пре-откриване на държавата промениха модела на публичното управление?

В пазарното общество, идеите за промяна не могат да се наложат с диктаторски методи. За тяхното превръщане в реални норми и правила за действие е необходимо:

Първо, обществени нагласи за промени, които бяха налице от втората половина на 80-те години.

Второ, критична маса от политици, които приемат и подкрепят предложенията за промени в публичното управление.

След като тези предпоставки бяха налице, бяха стартирани инициативи и решения за трансформиране на публичното управление в духа на предложенията за промени изложени в книгата на Д. Осбърн и Т. Геблер:

- приемане на законодателни актове, които предоставят мениджърска инициатива и отговорност за ефективност и ефикасност в дейността на публичните институции, както и за прилагането на пазарни инструменти в предлагането на публичните услуги;
- въвеждане на предварителна оценка на въздействие на нормативни актове, бюджетни решения и капиталови проекти;
- прилагане на програмно бюджетиране, което изисква финансиране на публичните програми с ясно определени резултати. Решенията за капиталовите проекти започнаха да се обосновават с експертния анализ разходи-ползи;

- публичните организации започнаха да дефинират мисия, визия, стратегически планове и програми в своята дейност. Тези мениджърски подходи станаха ръководно начало в тяхното управление;
- силна изява на лидерство на ръководителите на публичните институции, за да се реализират в конкретните публични политики законодателните промени, стратегически планове за развитие и иновативни практики. Само по линия на дигитализацията се извършиха промени, които повишиха значително ефективността на държавни и общински органи и радикално подобриха комуникациите с гражданите;
- изграждане на капацитет-способност, на държавните институции ,да провеждат делегираните им публични политики ефективно;
- създаване на партньорство с неправителствените организации и гражданите в разработването и осъществяването на публичните политики.
- децентрализация в предлагането на публичните услуги, следвайки принципа на субсидиарност (публичните услуги да се предлагат от институциите, които са най-близко до гражданите);
- въвеждане на прозрачност, по-ефективен контрол и регулярна отчетност на държавните и общински органи: как се харчат техните бюджети и какви резултати постигат. Те се разкриват в годишните доклади за ефективност на държавните органи (самооценки), мониторингови анализи на неправителствени организации и публикуване на одитните доклади на Сметната палата.

6. В каква степен предложенията на Осбърн – Геблер бяха приложени в България?

Това е въпрос, който изисква по обширен анализ. Тук може да обобщим най-общите промени, които настъпиха в публичното управление в България през последните три десетилетия след публикуване на книгата:

- въвеждане на стратегическо планиране в дейността на държавните органи и общини;
- извършване на предварителна оценка на въздействието на нормативни актове;
- повишена ефективност на публичните финанси: модерен закон за държавния бюджет, ограничаващ политическия волунтаризъм; програмно бюджетиране на първостепенни разпоредители на бюджетни средства;
- пазарни инструменти в предлагането на публични услуги – толтакси, екотакси и глоби, административни такси, общински такси и др.;
- конкурентна процедура (обществени поръчки) при договаряне с частни фирми за изпълнение на публични дейности;
- публично-частно партньорство – концесии на публични ресурси и инфраструктурни проекти;
- квази-конкуренция между университети (рейтингова система на висшите училища);

- дигитализация на административното обслужване;
- вътрешни системи за контрол на разходите в бюджетните институции;
- регулярни проверки на Агенцията за държавен и финансов контрол и одити на Сметната палата за оценка на ефективността на държавни и общински органи;
- мониторинг на неправителствени организации за неефективност на държавните органи – примери (напр. периодични анализи на Института за пазарна икономика за ефективността на бюджетните разходи и „Черна книга“ на Фондация Фридрих Науман за неефективността на общински проекти).

Но все още: бюрократичния и монополен стил на управление не е преодолян; популистки политически решения подкопават ефикасността на бюджетни икономически и социални програми; предоставят се твърде много субсидии и помощи за неефективни производители и популистки общински проекти; голяма е неефективността на капиталовите проекти по линия на договаряне и изпълнение и др. под. неефективни резултати. Очевидно, реформите трябва да продължат, както и анализите и дискусиите върху ефикасността и ефективността на държавните регулации и публични програми.

Използвана литература

Gore, Al. (1993). From red tape to results: creating a government that works better & costs less. The report of the National Performance Review / Vice President Al Gore.

Osborne, D., T. Gaebler. (1992). Re-inventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Addison-Wesley Company.

Osborne, D., P. Plastrick. (1997). Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Re-inventing Government, Addison-Wesley Company.

Манлиев, Г. (2012). Държавна намеса и фискално преразпределение. С., Кинг.

Манлиев, Г. (2021). Еволюцията в моделите на публичното управление. *Икономически и социални алтернативи*, УНСС, бр. 4.

НАУКАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕТО В ПОМОЩ НА ИЗГРАЖДАНЕТО НА АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Борислав Борисов[1]

Резюме

В много учебници по основи на управлението развитието на управленската наука започва от принципите на Файол и приключва някъде около теориите X, Y и Z. Но тя продължава да се развива, обслужвайки потребностите на съвремието. Аристократично-философското разбиране за управлението като следване на определени принципи на поведение на икономическите субекти се трансформира в търсенето и прилагане на конкретни механизми за повишаване на ефективността на организациите. В настоящия труд се застъпват две тези – първата е че науката за управлението придобива все повече практико-приложен характер и от формулирането на управленски принципи, доста имагинерни и неразбираеми за мнозина се превръща в наука за решаване на конкретни проблеми при специфични ситуации и втората, че капацитетът за добро управление на публичните организации, може да бъде наблюдаван, анализиран и измерван с конкретни методи. Представени са резултатите от оценката на административния капацитет на държавната администрация в България за последните седем години.

Ключови думи*: наука за управлението, публична администрация, административен капацитет*

JEL: *A13, H83*

MANAGEMENT SCIENCE TO HELP BUILDING ADMINISTRATIVE CAPACITY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Borislav Borissov[*]

Abstract

In many textbooks on the basics of management, the development of management science begins with Fayol's principles and ends somewhere around theories X, Y and Z. But it continues to develop, serving the needs of modernity. The aristocratic-philosophical understanding of management as following certain principles of behavior of economic entities is transformed into the search and application of specific mechanisms for increasing the

[1] Професор, доктор на науките, Институт по икономика и политики, Университет за национално и световно стопанство – София, *e-mail: b.borissov@unwe.bg*

[*] Professor, DSc, Institute of Economics and Policies, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail: b.borissov@unwe.bg*

efficiency of organizations. This work advocates two theses – the first is that the science of management is increasingly acquiring a practical-applied character and from the formulation of management principles, quite imaginary and incomprehensible to many, it is becoming a science for solving specific problems in specific situations and the second is that the capacity for good management of public organizations can be monitored, analyzed and measured with specific methods. The results of the assessment of the administrative capacity of the state administration in Bulgaria for the last seven years are presented.

Keywords: *management science, public administration, administrative capacity*

JEL: *A13, H83*

Въведение

Науката като система от знания обслужва обществото от самото му създаване. Натрупаните умения са се превръщали в знания, които са се предавали от едни на други чрез научаване. В най-ранните години на организираното общество знанието е било скрито (тацитно) знание и много индивидуално, т.е. трудно се формализира. В тази категория на знанието попадат субективните прозрения, интуицията и предчувствията. Те са „в главите“ на хората.

Явното (експлицитно, формализирано) знание е това, което може да се изрази с думи и цифри и може да бъде лесно за комуникиране и споделяне под формата на данни, научни формули, кодифицирани процедури или универсални принципи. С възможностите за писмено изразяване, разпространението на знания претърпява бурен възход. Светът се променя. В наши дни, чрез дигитализация (цифровизация) на информацията, т.е. преобразуването ѝ в цифров формат (т.е. електронен) и възможностите на генеративния изкуствен интелект, създаването и разпространението на знания отново претърпява бурен възход и светът отново се променя.

Фундаменталните науки стават все повече приложни. Даже такива фундаментални науки като философията, социологията, психологията и политическите науки търсят своето изражение в допринасянето на практическа полезност. Научните факти се нуждаят от философско пояснение, психологията става инструмент на бизнеса, социологията – на политическото управление, самата политика – на икономиката и бизнеса. Дори теологията търси научни обяснения в тълкуването на процеси и явления, разбира се без да отрича ролята на Бог. Но и науката започна да обяснява необяснимите неща чрез прокрадване на идеята за Божествената намеса или поне за някаква свръхсила.

Големите научни открития напоследък стават на границите на науките. Строгите граници на научните дисциплини се модифицират, те се разширяват и променят, разклащайки нашето разбиране за науката не само в рамките на научната система, но и по отношение на политиката и обществото като цяло. Наблюдава се поява на нови, гранични области. Интердисциплинарният подход открива нови възможности за практическа полезност. На границата между науките се

намират най-много плодотворни области за изследвания, защото обществото е жадно за нови научно-приложни изследвания, които да решават неговите проблеми.

Променят се и терена на „играчите“. На въпроса „Кой прави наука?“ логично е да си отговорим, че наука се прави в научните институти, лаборатории и университети. Необходимостта от практическа полезност ни накара през последните две-три десетилетия да говорим за програми от типа „A+B“, т.е. за връзката „академия – бизнес“, или как да включваме бизнеса в университетските програми. Но не е достатъчно само включването на бизнеса в преподаването в университетите, а съвместни научни изследвания от екипи от учени от различни области на науката, като изследванията се включват бъдещите потребители на резултатите от дадени научни открития, други заинтересовани страни като държавата, организации от публичния сектор, бизнес партньори и др. В организациите – публични, неправителствени, бизнес или други се въвеждат системи за управление на знанието, което ги превръща в активни субекти, генериращи знания и предаващи знания на другите.

Науката за управлението също търпи трансформация от формулиране на генерални принципи на поведение, до конкретни практически подходи за действие. Има един израз: „Докато умните се наумуват (разбирай да правят различни стратегии за действие), лудите се налудуват (разбирай всичко се променя)“. Стратегическа планова система (SPS), която свързваме с определянето на визия, мисия, ценности и цели на организацията отстъпва място на Стратегическата система за управление на проблеми (SIMS), която се стреми да решава конкретни проблеми при специфични ситуации.

1. Валидни ли са и днес основните принципи на научното управление?

Изследвайки генезиса на науката за управлението ще забележим, че за нейното начало е характерно формулирането на препоръки или т.нар. принципи за управление. Едни от първите принципи за управление са дефинирани още преди 100 години и стават известни като „14 принципа за управление на Файол“, които той излага през 1916 г. в книгата си „Индустриална и обща администрация“ (Fayol, 1959).

Пет години по-рано, през 1911 г. Фредерик Тейлър публикува своя най-важен труд – книгата „Принципите на научното управление“ (Taylor, 1919). Годината на излизане на тази книга бележи и рожденатa дата на научния мениджмънт.

По-късно, през 1952 г., облягайки се на задълбочения си опит в областта на управленското консултиране Линдъл Ъруик формулира десет принципа на организацията. Според него всяка организация, без значение какъв е предметът ѝ на дейност, следва да се основава на тях (Христов, 2024).

Японският маниер за управление отдавна се свързва с формулирането и следването на определени принципи. Така например, „Генчи генбуцу“ е управленски принцип, който в превод от японски език означава „Отиди и виж“ – практика, създадена през 50-те години на XX век от Таичи Оно, архитект на производ-

ствената система на Toyota. В Toyota често използват като синоним думата „гемба“ – „действително място“, това е неизменна част от кайзен – философията на непрекъснато усъвършенстване, залегнала в основата на производствената система на Toyota. Всъщност, Тойота също формулира 14 принципа на управление, които са обобщени и анализирани подробно от Джефри Лайкър – професор по индустриално инженерство и автор на поредица от бестселъри, посветени на начина, по който функционира Toyota, в частност и на книгата „Пътят на Toyota“ (Лайкър, 2019).

В международния стандарт за качество ISO 9000:2015 също се формулират принципи на управление, които са седем на брой (Български институт за стандартизация, 2015).

Принципи, принципи, принципи – добре звучащи думи, зад които се крие определено съдържание, което обаче трябва да се тълкува, но дали това е по силите на всяко заинтересовано лице? Помислете как би се почувствал един съвременен мениджър на дадена фирма, ако му дадете следния „практичен“ съвет: „Създайте непрекъснат поток в процеса, за да извадите проблемите на повърхността“ (един от четиринадесетте принципи на Toyota или ако го попитате спазва ли принципът „Генчи генбуцу“ в своята работа.

За да установим значението на управленските принципи, попитахме AI: „Кои принципи на управлението са най-важни?“ и отговорът беше: „Изборът на най-важните принципи зависи от конкретната ситуация. Някои принципи може да бъдат по-важни за една организация, отколкото за друга“. Съвсем точно, защото универсални принципи няма. А на въпроса „Кои методи за управление са най-важни?“ беше получен следният отговор: „Изборът на най-важните методи за управление е подобен на избора на най-доброто лекарство – зависи от конкретната „болест“ или предизвикателство, пред което е изправена организацията. Докато класическите принципи на управление осигуряват солидна основа, съвременният мениджмънт изисква по-динамичен и гъвкав подход. Ефективността на даден метод зависи от множество фактори, включително: Контекстът: Бранш, размер на организацията, култура, пазарни условия и др.; Целите: Краткосрочни или дългосрочни, финансови или нефинансови; Хората: Стил на лидерство, мотивация на служителите, ниво на квалификация.“ Като че ли и тук можем да се съгласим с този отговор.

Задълбоченото запознаване с принципите на управление, предлагани от различни автори и съдържащи се в различни методики ще покаже, че някои от тях се отнасят до висшето ръководство, определящо стратегическите посоки на развитие, а други представляват предписания за поведение и следване на процедури на по-ниски нива. От едната страна на науката за управлението са принципите на Файол, Ъруик, Вебер, Тойота, а тук могат да се отнесат още и теоретичните постановки на Теориите X и Теория Y на Мак Грегър, както и Теорията Z на Уйлям Оучи, а от друга – практицизма на Тейлър, времевите графици на Гант, науката за работните движения на Франк и Лилиан Гилбърт и съвременния Business

Process Management, развит и популяризиран от автори като Уилям Рос, Майкъл Хамър, Мартин Фулър и др. Това разграничение е много по-глобално разграничението на управленските теории на базата на аспекта на изследване или на базата на времевото им възникване. Нещо повече, в трудовете на много от изброените, а и други автори често се смесват двата подхода – формулиране на принципи и практически предписания за работа. За пример може да се даде четвъртия принцип на стандартите за качество ISO 9000:2015 гласи „Подход, ориентиран към процесите“, който препоръчва спазването на стандартизирани правила и процедури, отнасящи се до управлението на изпълнителско ниво.

Очевидно в този, че конгломератът от управленски теории, принципи и методи ясно се отличават такива, валидни за високите етажи на управление, които често са продиктувани от политически интереси и цели, и на такива, препоръчвани за управлението на изпълнителско (фирмено, корпоративно) ниво, където то се свежда до разписване на определени процедури и контрол за тяхното прилагане. Основната промяна в науката за управлението е, че тя се диференцира на наука за управлението на високите етажи на управленската йерархия, където се формулират принципи и подходи и на наука за управлението на по-ниските управленски нива, където се препоръчва спазването на установени стандартни процедури и правила. Разликата между двете е толкова голяма, че може да допуснем че не става дума за две глави на една книга, нито за различни теории, а за различни науки, които се различават по своята същност, по методите, които използват, по целите, които преследват и по резултатите, които постигат.

2. Принципи и оценки на административния капацитет за добро управление в публичния сектор

В управлението на публичните организации също могат да се намерят формулирани принципи, като стойностни правила за тяхната работа. През 2009 г. Омбудсманът на Република България публикува Наръчник за прилагане принципите на добро управление, в който се формулират следните дванадесет принципа (Омбудсман на Р България, 2009):

1) Честни избори, представителност и обществено участие в изборите, участие на гражданите в управлението;
2) Отзивчивост на администрацията;
3) Ефикасност и ефективност;
4) Откритост и прозрачност;
5) Върховенство на закона;
6) Етично поведение;
7) Компетентност и капацитет;
8) Иновации и отвореност за промени;
9) Устойчивост и дългосрочна ориентация;
10) Стабилно финансово управление;

11) Човешки права, културно разнообразие и социално единство;
12) Отчетност.

Прилагането на тези принципи в управлението на публичните организации обаче, изисква поведение, водещо до постигането на конкретни резултати. Гражданите не се интересуват от декларации за принципи, а от това как са обслужвани, какви регулации се прилагат и как те се спазват, какво е бъдещето на което могат да разчитат за себе си и за бъдещите поколения. В този смисъл формулирането на принципи в публичния сектор има по-скоро политически окраски, докато обществото очаква директна практическа полезност от работата на държавните институции „тук и сега“.

Въпросът за управлението на публичните организации става още по-задълбочен, когато започнем да търсим начини за неговото анализиране и за оценяване на възможностите им да предоставят добро управление. Това ни амбицира да конструираме модел за оценка на административния капацитет на държавната администрация. Тази идея беше изправена пред няколко предизвикателства:

- Моделът да бъде универсален, така че да дава възможност за оценка на капацитета за добро управление на различни структури на централната и териториалната администрации;
- Моделът да бъде достатъчно всеобхватен, така че да може да разкрие всички параметри на административния капацитет на изследваните административни структури;
- Моделът да бъде обоснован от нормативно-правна гледна точка, т.е. да отговаря на регламентираните в действащите закони и подзаконови актове изисквания за административен капацитет;
- Моделът да има теоретична обоснованост в основните теории, концепции и стандарти за административен капацитет за добро управление;
- Моделът да отчита мнението не само на представителите на администрациите, но и на техните социално-икономически партньори по въпроси, които са от компетенциите на двете страни.

Първото изследване на административния капацитет органите на изпълнителната власт у нас чрез използване на създадения модел за неговото оценяване беше извършено през 2017 година, когато за първи път бяха изчислени стойностите на интегралния показател Индекс на административния капацитет на държавната администрация или ИАКДА (Борисов, 2019). Стойностите му за тази година бяха определени за базови 100 единици, върху които се капитализираха оценките от следващите години. Те обхващаха следните области на административен капацитет:

1) Планиране на дейността;
2) Устойчивост на политически промени;
3) Управление на човешките ресурси;
4) Финансово състояние;
5) Вътрешен контрол и одит;
6) Партньорство с други институции и структури на гражданското общество;

7) Откритост и прозрачност на дейността за обществото;
8) Прилагане на принципите за устойчиво развитие;
9) Противодействие на корупцията;
10) Прилагане на системи за самооценка на дейността;
11) Управление на информационните потоци, ползване и съхранение на знания;
12) Управление на работните процеси;
13) Ниво на електронното управление;
14) Оценка на възможностите и рисковете пред използването на изкуствен интелект в администрациите.

Получените средни оценки на административния капацитет на държавната администрация и стойностите на ИАКДА за последните 7 години, са представени в Таблица 1. Данните от таблицата показват, че динамиката на стойностите на административния капацитет на държавната администрация, определящи възможностите ѝ за предоставяне на добро управление на гражданите и гражданските формирования, бизнеса и неправителствения сектор, както и на други организации от публичния сектор, може да се определи като застой. Минималното увеличение на ИАКДА за 2023 г. се дължи преди всичко на увеличаване на средногодишния брой на заетите лица в три групи администрации, които имат по-високи оценки от средните – министерствата, общините и административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяване на изпълнителната власт.

Таблица 1. Стойности на ИАКДА за периода 2017 – 2023 г.

ИАКДА за 2017 година (базисна)	100,00
Средна претеглена оценка на ДА за 2018 година	2,8881
ИАКДА за 2018 година	104,42
Средна претеглена оценка на ДА за 2019 година	2,8453
ИАКДА за 2019 година	102,87
Средна претеглена оценка на ДА за 2020 година	2,9143
Индекс на АК за 2020 година	105,36
Средна претеглена оценка на ДА за 2021 година	3,0208
ИАКДА за 2021 година	109,21
Средна претеглена оценка на ДА за 2022 година	2,8945
ИАКДА за 2022 година	104,65
Средна претеглена оценка на ДА за 2023 година	2,9025
ИАКДА за 2023 година	104,93

Източник: Собствени изчисления на автора

Заключение

Има едно нещо, което ще играе все по-голяма роля в живота ни през 21-ви век и това е изкуствения интелект. Без съмнение той ще окаже влияние и върху науката и практиката на управление. Дали неговото приложение ще се свързва с формулирането на принципи на управление или по-скоро с възможности за автоматизация на рутинни процеси, подобрено вземане на оперативни решения, персонализирано обслужване на клиенти, управление на риска, оптимизация на процесите и въвеждането на иновации, предстои да видим. Все още трудно можем да си представим че изкуствения интелект ще ни формулира правила на поведение, но може би и това ще стане един ден, когато генеративния изкуствен интелект бъде заменен от креативен изкуствен интелект.

Използвана литература

Борисов, Б. (2019). *Административен капацитет на държавната администрация в България.* София: Стефанов и Сашева (Borisov, B. (2019). Administrativen kapatsitet na darzhavnata administratsia v Bulgaria. Sofia: Stefanov i Sasheva)

Български институт за стандартизация. (2015). *Системи за управление на качеството. Основни принципи и речник (ISO 9000:2015).* Извлечено от БДС: https://bds-bg.org/bg/project/show/bds:proj:79200 (Balgarski institut za standartizatsia. (2015). Sistemi za upravlenie na kachestvoto. Osnovni printsipi i rechnik (ISO 9000:2015). Izvlecheno ot BDS: https://bds-bg.org/bg/project/show/bds:proj:79200)

Лайкър, Д. (2019). *Пътят на Toyota: 14 управленски принципа от най-големия производител в света.* Рой Комюникейшън (Laykar, D. (2019). Patyat na Toyota: 14 upravlenski printsipa ot nay-golemia proizvoditel v sveta. Roy Komyunikeyshan)

Христов, Т. (2024). *10 принципа на организацията на Ъруик.* Извлечено от Нова Визия, налично на: https://www.novavizia.com/10-printsipa-na-organizatsiyata-na-yruik/ (Hristov, T. (2024 r.). 10 printsipa na organizatsiyata na Aruik. Izvlecheno ot Nova Vizia, nalichno na: https://www.novavizia.com/10-printsipa-na-organizatsiyata-na-yruik/)

Fayol, H. (1959). *General and Industrial Management.* London: Pitman.

Taylor, F. (1919). *The Principles of Scientific Management.* New York and London: Harper and Broders Publishers.

КАК ДЪРЖАВАТА ОВЛАСТЯВА ГРАЖДАНИТЕ: ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПОДХОДИ

Деница Горчилова[1]

Резюме

Измерението „държава, ориентирана към общностите“ предполага, че правителството възприема активните граждани и техните организации като полезен партньор в почти всички измерения на функционирането си. Поради това модерната държава се стреми да отвори възможно най-голям брой канали, чрез които гражданското общество да се включи не само в „гребането“ (създаването на различни видове публични услуги), но и в „управлението на лодката“ – участие в създаването на дневен ред, разработването на политики и тяхното прилагане. Настоящият доклад прави преглед на добри практики, чрез които наднационални структури и държави от бившия социалистически блок създават точки на постоянен контакт със своите граждани – консултативни съвети, в които правителството и гражданския сектор са в тясно сътрудничество и диалог. Изведени са проблеми на българската практика в това отношение, повече от тридесет години след началото на демократичните промени.

Ключови думи: *овластяване на граждани, граждански организации, въвличане, овластяване, консултативни органи*

JEL: *H49, I31, Z18*

HOW DOES THE STATE EMPOWER CITIZENS: INSTITUTIONAL APPROACHES

Denitsa Gorchilova[*]

Abstract

The „community-oriented government“ dimension implies that the state looks at active citizens and their organisations as a useful partner in almost all dimensions of its functioning. The modern state therefore seeks to open up as many channels as possible for civil society to be involved not only in the 'rowing' (the creation of different types of public services) but also in 'steering the boat' – participating in agenda setting, policy development and implementation. This report reviews good practices through which supranational

[1] Доцент, доктор, катедра „Публична администрация“, факултет „Администрация и управление“, Университет за национално и световно стопанство – София, *e-mail:* denitsa.gorchilova@unwe.bg

[*] Associate Professor, PhD, Department „Public administration“, Faculty of Administration and Management, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail:* denitsa.gorchilova@unwe.bg

structures and former socialist bloc countries are establishing points of permanent contact with their citizens – advisory councils in which government and the civil sector are in close cooperation and dialogue. Problems of Bulgarian practice in this respect are outlined, more than thirty years after the start of the democratic changes.

Keywords: *citizen empowerment, civil society organisations, involvement, empowerment, consultative bodies*

JEL*: H49, I31, Z18*

Вместо въведение: Овластяването на гражданите в „Преоткриване на държавата“

„Преоткриване на държавата“ е първата от три книги, написани от Дейвид Осбърн и различни съавтори, които предлагат в началото на 90-те години на миналия век дълбоки промени в начините, по които работят правителствата и тяхната публичната администрация, за да станат те по-бързи, ефективни и близки до своите граждани (Osborne & Gaebler, 1992; Osborne & Plastrik, 1998; Osborne & Hutchinson, 2004). Поредицата има сериозно влияние върху администрацията на американския президент Бил Клинтън (87 хиляди агенции на щатско и местно ниво въвеждат вдъхновени от нея мерки); нейни идеи са прилагани от националните правителства на Австралия, Великобритания и Сингапур.

Опитът за преосмисляне ролята на правителството в „Преоткриване на държавата“ може да бъде обобщен през две гледни точки. Преобладаващата теза е за постигане на ефективност, ефикасност и икономичност в цялостното представяне на публичното управление и по-конкретно – в сферата на *предоставяне на публични услуги* (основно в социалната и здравната област, но се анализират примери и от различни нива на системите на образование, управление на градовете, сигурността и др.). Тази група идеи е развита в текстовете за каталитичната, предприемчива и децентрализирана държава, която възприема пазарни подходи, водена е от мисия и е ориентирана към резултати.

Втори възможен прочит на книгата е през призмата на *демократизиране на държавното управление*. Според авторите реформите трябва да бъдат насочени към постигане на правителство, което е напълно прозрачно и отчетно към тези, които са го излъчили, а това от своя страна може да бъде постигнато чрез уплътняване на постоянната комуникация и връзка между държавата и нейните граждани. Втората глава на „Преоткриване на държавата“ е посветена на т.нар. *притежавано/водено от общностите правителство* (community-owned government) (Osborne & Gaebler, 1992, 49 – 76). В нея авторите застъпват виждането, че когато решаването на обществените проблеми се остави изцяло в ръцете на бюрократи и професионалисти (а семействата и общностите бъдат изключени), се създава *зависимост* на потребителите на публични услуги. Това подкопава способностите на гражданите и увереността им в техните собствени възможности. Ако възприемат самите себе си и биват мислени като потребители/клиенти на услуга, те

„стават зависими и са контролирани от онези, които им помагат или ги водят. Клиентите възприемат себе си в контекста на своите дефицити и са хора, които очакват други да действат от тяхно име“; всъщност гражданите да способни да „разбират проблемите си при свои собствени условия. Те осъзнават, че са свързани помежду си и вярват в своите способности да действат. Добрите клиенти са лоши граждани. Добрите граждани изграждат силни общности“ (цитатите са от Osborne & Gaebler, 1992, 52)[1].

Осборн и Геблер, опирайки се на своя теренен и консултантски опит, правят сравнение между системи за предоставяне на публични услуги, които са изцяло организирани от правителството и в които работят единствено професионалисти с такива, в които са въвлечени нуждаещите се от подкрепа, техните близки, семейства и общности. Докато държавата създава структури, които предоставят *услуга*, общностите могат да осигурят *грижа* и да мислят по-комплексно за *решаване на проблеми*; бюрокрациите се фокусират върху *дефицити*, а общностите – върху *способности*; като цяло общностите са по-гъвкави и креативни, посветени са на своите членове, налагат по-бързо и ефективно стандарти на поведение (Osborne & Gaebler, 1992, 66 – 67). Наличието на проактивни граждани, които разбират проблемите и сътрудничат при решаването им и възможността заинтересовани разнообразни страни да водят процесите по управление ще предотврати превръщането на хората в зависими потребители. Включването на гражданите би могло да означава още те да „развият уменията си да изграждат коалиции, да насърчи възможностите им да се включват в обсъждания и да правят информирана преценка; да повиши нивата на социален капитал и по този начин да започне възвръщането на доверието на гражданите не само към правителството, но и помежду им“ (Thompson, Riccucci, 1998, 248). Според Геблер и Милър да подобряваш държавата означава „на първо място да въвличаш гражданите в демократичния процес“, тъй като те са „акционерите на правителството“ (Gaebler & Miller, 2006).

На по-късен етап идеята за въвличане на гражданите в създаването на публична стойност постепенно се уплътнява в концепцията за **ко-продукция (съвместно създаване).** Нейните основи се полагат през 70-те и 80-те години на миналия век в САЩ и тя се появява отново в началото на XXI век при изследване на ко-продуцирането на публични услуги в Австралия и на шведската държава на благосъстоянието. Тази концепция стъпва на разбирането, че за разлика от

[1] Важно е да се отбележи, че авторите използват обозначението „общност“, без да го дефинират изрично. От контекста на поредицата от книги и свързаните с тях дискусионни материали става ясно, че когато се описват по-институционализирани и формализирани структури, те биват обозначавани като граждански (неправителствени, нестопански) организации. Общностите са неформални граждански групи с различна трайност, които действат на локално равнище, умеят да си сътрудничат и разчитат на собствените си сили, откриват своите собствени интереси, изградени са от гъсти комуникационни мрежи и това им позволява да работят съгласувано по установяване на дневен ред, изработване на решения и привеждане на съмишлениците си в действие.

стоките, създаването на услуги е трудно без активното участие на техните потребители и описва потенциална връзка, която може да се създаде между „обичаен производител“ (уличен полицай, учител, здравен работник) и „клиент“, който иска чрез услугата да се превърне в по-здрав, образован или по-сигурен и спокоен гражданин. Качеството на крайния резултат може да бъде повишено и чрез доброволчески усилия на отделни хора или групи, въвлечени в тези процеси (Pestoff & Brandsen, 2010, 229 – 230).

Заложената от „Преоткриване на държавата“ насока за **демократизиране на управлението чрез овластяване на общностите** се доразвива чрез описанието на конкретни стъпки, които могат за предприемат правителствата – премахване на бариерите за осъществяване на контрол от страна на общностите; насърчаване на общностите да се организират и да предприемат различни действия; осигуряване на начални фондове, обучение и техническа подкрепа; отдаване на общностни организации на контрола върху ресурси за справяне с конкретни проблеми. По тези начини правителството създава „спектър от възможности, от които общностите да се възползват, когато са готови“ (Osborne & Gaebler, 1992, 71).

Възможностите за въздействие на държавата върху гражданския сектор могат да бъдат очертани по различни начини в зависимост от теоретичната гледна точка (дали двете страни се възприемат като врагове, конкуренти, сътрудници или партньори).

На първо място, държавата е тази, която създава *нормативната рамка* – гарантира правото на сдружаване и на мирно събиране за своите граждани; избира начините за създаване, управленско структуриране, функциониране, прозрачност и отчетност на гражданските организации. Това може да стане чрез създаване на самостоятелен закон или предвиждането на възможности за граждански форми в закони, регулиращи конкретни сфери (образование, социални услуги, здравеопазване и т.н.).

На второ място може да бъде поставено заявяването на отношение на държавата към организираните и неорганизираните граждани в различни *стратегически документи* – концепции, стратегии, бели книги и др. подобни. Обичайно в тях се оповестяват принципите, на които се основава партньорството държава – граждански сектор; описват се форми и механизми. Често в една от посочените дотук опции – нормативна база или стратегически документи – се очертава и мястото на организираните и неорганизираните граждани в процесите по изработване и вземане на политически решения (в процеса на политиките).

Третата линия, чрез която държавата може да стимулира съществуването на граждански сектор, е чрез съпътстващи регулации с отношение към *финансирането* – данъчно облагане на самите граждански организации, облекчения за донори физически и юридически лица, възможности за държавна подкрепа чрез субсидии, грантови схеми, публично-частни партньорства, възлагане чрез договори и др.

Пътищата за овластяване могат да са насочени към *отделния човек* (насърчаване на гражданската активност) или към *институционализирани* в различна

степен структури (неправителствени, нестопански, граждански организации). Важно е запазването на напълно доброволния характер на тези взаимодействия, като правителствата не трябва да принуждават общностите, а да „създадат структури и посреднически организации, които да улесняват“ процеса (Ruddle et.al., 2004, 64). В този контекст е интересно да се проследят добри практики на европейския континент, както и предприеманите след 1989 г. от страна на българската държава действия по отношение на гражданския сектор у нас.

1. Овластяване на гражданите – наднационален подход

Отношението към изграждането на стабилна връзка между държавното управление и гражданския сектор на ниво Европа е отдавна заявено и се препотвърждава и през последните години (McBride, 2021). Мнение на Експертния съвет по нестопанско право (структура на Конференцията на международните неправителствени организации към Съвета на Европа) по отношение участието на гражданските структури при вземането на решения очертава няколко основни насоки. На първо място е ценността на присъствието на мнения и различни гледни точки, както и споделянето на натрупан опит и изработени механизми още на първите стъпки при разработването на нови регулации. Това е особено важно, когато става въпрос за нормативна уредба, която засяга самите граждански структури – техния статус, финансиране и позволени дейности. Поради това се подчертава значимостта на привличането на *отделни граждански организации* още в първите стъпки при изграждане на дневен ред, консултации и изработване на стартови варианти на регламенти. Този стремеж е още по-значим, когато има различна гледна точка на официалните власти и гражданския сектор, защото по този начин обществените проблеми ще бъдат адресирани чрез отчитане на многообразни житейски ситуации.

Още по-ефективен подход е създаването на ефективно работещи *механизми за консултиране и диалог* на всички нива на държавното и местно публично управление. Това могат да бъдат различни обществени съвети, консултативни съвети, граждански парламенти и други подобни структури, в които на равнопоставен принцип се включват представители на официалната власт и номинирани от гражданския сектор техни представители. Това могат да бъдат представителни организации (асоциации, федерации, мрежи и др. подобни) или избрани по демократичен и прозрачен начин организации, които да „говорят“ от името на ясни сектори на гражданското общество. Подобни координиращи институционализирани механизми трябва да бъдат насърчавани, защото придават още по-голяма легитимност на процесите по изработване и вземане на решения.

Добра практика в това отношение е позицията на *Съвета на Европа,* който разпознава независимите граждански организации като „жизненоважен компонент на европейското общество, гарантиращ свободата на изразяване и на сдружаване, които са фундаментални за демокрацията“ (Council of Europe 2025, 11).

Тази институция работи с представители на гражданския сектор от 1952 г., като към 2025 г. над 300 международни неправителствени организации имат статута на участници в т.нар. Конференция на международните НПО[1]. Усилията за защита и подкрепа на гражданското пространство в Европа се интензифицират в последните години. Пример за това е Декларацията от Рейкявик[2] от 2023 г., подписана от държавни ръководители на 46 страни-членки на Съвета на Европа. В нейно продължение през същата година е разработена Пътна карта за ангажимента на Съвета на Европа с гражданското общество[3], в която са включени ясни стандарти за включването на гражданския сектор в процеса на политиките, описани са механизми за съдействие и мониторинг. Под егидата на Съвета на Европа на континента са възприети различни стандарти (вж. таблица 1).

Таблица 1. Регламенти относно гражданското участие на европейско ниво

Тема	Документ
Базови документи	- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5) - European Social Charter (revised) (ETS No. 163) - European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122) and Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207) - European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations (ETS No. 124)
Препоръки относно гражданско участие и граждански организации	- Recommendation CM/Rec(2023)6 on deliberative democracy - Recommendation CM/Rec(2022)6 on protecting youth civil society and young people, and supporting their participation in democratic processes - Recommendation CM/Rec(2018)11 on the need to strengthen the protection and promotion of civil society space in Europe - Recommendation CM/Rec(2018)4 on the participation of citizens in local public life - Recommendation CM/Rec(2007)14 on the legal status of non-governmental organisations in Europe
Кодекси и наръчници	- Revised Code of good practice for civil participation in the decision-making process (2019) - Guidelines for civil participation in political decision making (CM(2017)83-final) - Congress Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life (2003)

Източник: авторско обобщение по Council of Europe 2025, с. 23

Както става ясно от таблица 1, стартиралите в средата на XX век усилия по включване на гражданите под най-разнообразни форми в процесите по вземане

[1] Conference of INGOs – Homepage – Conference of INGOs
[2] United around our values – Reykjavík declaration
[3] Secretary General's Roadmap on Civil Society engagement with the Council of Europe – Portal

на решения на европейския континент се активизират непрекъснато и стават все по-видими след 2019 г.

2. Овластяване на гражданите – някои национални практики

Примерите за работата на страни от Централна и Източна Европа по отношение на връзката държава – граждански организации могат да бъдат обобщени в няколко направления. На първо място е приемането на *специфичен закон*, който регламентира създаването, управлението, финансирането и отчетността на гражданските структури. Тази задача е изпълнена след 1989 г. от всички страни от бившия социалистически блок.

На второ ниво може да се търси информация дали съществува *държавен орган*, натоварен със задачата да създава и провежда национална политика по отношение на гражданския сектор, както и да насърчава гражданското включване и участие в процесите на политиките. Както може да се проследи от практиката на три държави-членки на Европейския съюз и на две, които все още не са се присъединили, подходите са относително унифицирани.

В **Албания** през 2009 г. е създадена *Агенция за подкрепа на гражданското общество*[1], която е централизирана бюджетна структура. Сред задачите ѝ са насърчаване на устойчивото развитие на гражданското общество, реализиране на сътрудничество между държавата и неправителствените организации и насърчаване на доброволчеството. На всички министерства е възложено да консултират разработваните от тях политики и регулации, а отговорен за качеството на тези процеси е министър-председателят. В допълнение, във всяко министерство и публична институция се определя координатор за известяване и координиране с обществеността. Работата по развитие на гражданския диалог в **Сърбия** е възложена на Офис за сътрудничество с гражданското общество[2], който е част от правителството от 2010 г. Основната му задача е постигането на добра комуникация между неправителствените организации и публичната администрация за създаването на реална подкрепяща среда. В допълнение функционират т.нар. секторни механизми, насочени към по-ефективно програмиране на фондове и промоция на конструктивния диалог между държавата и гражданския сектор.

В **Хърватска** още през 1998 г. е създаден Офис за сътрудничество с неправителствените организации[3], който е експертен орган към правителството. Офисът координира работата на министерства, централни агенции и местната власт със структурите на гражданското общество. През 2011 г. се създава в допълнение специализиран Офис по законодателството. Офисът за сътрудничество подготвя и наблюдава изпълнението на Националната стратегия за създаване на

[1] http://www.amshc.gov.al/web/index-en.php
[2] http://www.civilnodrustvo.gov.rs/office/about-us/about-us.105.html
[3] https://udruge.gov.hr/about-us/86

благоприятна среда за развитие на гражданското общество, координира политики и стандарти за финансиране, изгражда капацитет чрез тренинги и консултации на граждански организации и др. В **Естония** планирането и координирането на политиката спрямо гражданското общество са възложени на Министерство на вътрешните работи. Негова задача е и изпълнението на Концепцията на развитие на гражданското общество на Естония и произтичащите от нея стратегии, програми и проекти (напр. План за развитие на гражданското общество). Към правителството функционира отдел „Гражданско общество и адаптиране на политики“, управляван от Секретар по население, гражданско общество и семейни политики. В **Словения** участието на гражданите при вземането на решения се подкрепя от два органа на Министерството на публичната администрация – Офис на неправителствените организации (създаден през 2009 г.) и отдел „Намаляване на административната тежест и по-добра регулация“ (работещ от 2004 г.). Офисът подпомага връзката между държавата и неправителствените организации най-вече чрез изпълнение на мерките, предвидени в Стратегията за развитие на неправителствените организации и доброволчеството и работи за изграждане на капацитет на гражданските организации (най-вече чрез финансиране). Отделът „Намаляване на административната тежест“[1] наред с другата си дейност издава различни наръчници и насоки и организира обучение на държавни служители. Към правителството на Словения функционира и един консултативен орган, състоящ се от представители на гражданския сектор и министерствата, наречен Съвет за подкрепа на доброволчеството, доброволческите и неправителствените организации[2].

Таблица 2. Институционализиране на връзката държава – гражданско общество

Държава	Стратегически документ	Структура към централната власт	Мрежова организация	Друго
Албания	-	√	√	-
Естония	√	-	√	√
Словения	√	√	√	-
Сърбия	-	√	-	-
Хърватска	√	√	√	-

Източник: авторско обобщение по Council of Europe 2020

Трети вариант за улесняване на връзката и диалога държава – гражданско общество е изграждането на *специфична мрежа или платформа* – независим орган,

[1] https://www.gov.si/en/state-authorities/ministries/ministry-of-public-administration/about-the-ministry/administrative-burden-reduction-and-better-regulation-service/

[2] https://www.gov.si/en/state-authorities/ministries/ministry-of-public-administration/about-the-ministry/non-governmental-organisations-service/

който служи като постоянна точка на контакт. Обикновено тези съвети включват в различно съотношение представители на публичната власт и на гражданския сектор; те заседават с различна честота и имат водеща роля за подкрепа на развитието на гражданското участие. Конкретните практики в петте анализирани бивши социалистически държави показват по-голямо разнообразие.

През 2015 г. в **Албания** е създаден Национален съвет за гражданското общество[1]. Функциите му включват даване на предложения и консултации на Министерския съвет относно държавните политики за насърчаване на гражданското общество, подобряване на нормативната уредба, създаване на финансиращи програми и др. Съветът се състои от 13 представители на публични институции, 13 представители на гражданския сектор (избрани независимо вътре в самия граждански сектор) и 1 представител на бизнеса (член на Националния икономически съвет).

През 2009 г. към **хърватското** правителство е създаден консултативния Съвет за развитие на гражданското общество[2], съставен от общо 37 членове: 17 представители на държавни институции, 14 от граждански организации, трима представители на фондации, профсъюзи и работодателски организации и трима от национални асоциации на местното и регионално самоуправление. Изборът на различните представители става с открити процедури. Съветът осигурява непрекъснат мониторинг и анализ на публичните политики, свързани с гражданския сектор в страната; консултира планирането на приоритетите в национални финансиращи проекти и програми; номинира и избира представители на гражданското общество в комитети, съвети и други органи при поискване от публичните власти. В **Естония** функционира Съвместен комитет за внедряване на Концепцията за развитие на гражданското общество[3]. В него влизат представители на всяко министерство и на неправителствени организации от различни сфери на дейност. Наличието на мрежови форми в **Словения** е доста специфично. През 2008 г. Министерство на публичната администрация инициира създаването на 12 регионални хъба на неправителствените организации в 12-те статистически региона на страната. Успоредно с това от 2009 г. работят 10 тематични мрежи, които свързват граждански структури от конкретна област на дейност (околна среда, доброволчество, пространствено планиране, култура и т.н.). До 2018 г. тези хъбове и мрежи са поддържани на проектен принцип от Министерството на публичната администрация, а след това за тях започват да отговарят съответните министерства.

[1] http://www.amshc.gov.al/kkshc/?page_id=131&lang=en

[2] https://udruge.gov.hr/the-council-for-the-civil-society-development/163

[3] https://www.siseministeerium.ee/et/eesmark-tegevused/kodanikuuhiskond/eesti-kodanikuuhiskonna-arengu-kontseptsioon

3. Българската практика повече от 30 години след началото на демократичните промени

Веднага след 1989 г. българското общество стана свидетел на истински бум от появата на нови граждански структури. Те бяха значително подпомогнати от насочената към страната финансова помощ от предприсъединителни програми на Европейския съюз, чуждестранни правителства и големи международни неправителствени структури. Въпреки наблюдавания бърз ръст, приемането на **специализирана нормативна уредба** за сектора се забави изключително. Едва през 2000 г. беше приет Закон за юридическите лица с нестопанска цел[1]. Плод на сериозните усилия на самите граждански организации, той постави на съвременни основи тяхната работа, като за първи път в българската практика беше направено разграничението между организации, работещи в частна и в обществена полза; бяха изброени ангажименти на държавата към гражданския сектор; бяха създадени инструменти за гарантиране прозрачността на работата. Атестат за качеството на закона е, че 25 години по-късно, в него има само една голяма поправка от 2016 година, следствие на която е променен режима за създаване на този тип структури в страната; допълнени са задачите на държавата спрямо сектора; предвидено е създаването на механизми за постоянна връзка държава – граждански организации и за държавна финансова подкрепа за тяхното развитие.

Индиректната финансова подкрепа за гражданските организации в страната е регламентирана чрез данъчни облекчения на две нива. На първо място гражданските организации, работещи в обществена полза, са освободени от някои данъци и такси (най-облекчен е статута на Българския червен кръст). На второ ниво стоят предвидените данъчни облекчения за дарителите – граждани и бизнеси. Те са разписани в Закона за корпоративното подоходно облагане[2] и Закона за данъци върху доходите на физическите лица[3].

Големият липсващ в регламентите е закон, организиращ доброволчеството в страната. Дебатите върху него продължават повече от 20 години. В Народното събрание до 2025 г. са внасяни 15 варианта на такъв нормативен акт, но все още няма финализирана версия, която да бъде подложена на утвърждаване от българския парламент. Дебатите върху основни параметри на такъв закон продължават и в момента на подготовка на доклада, като отново се наблюдава изключително активна роля на гражданските структури, които се опитват да постигнат възможно най-висока представителност на виждания и идеи. Водеща роля тук заема Български център за нестопанско право със своята поредица от граждански обсъждания.

---

[1] Обн., ДВ, бр. 81 от 06.10.2000 г., в сила от 01.01.2001 г., посл. изм., ДВ, бр. 107 от 18.12.2020 г.

[2] Обн., ДВ, бр. 105 от 22.12.2006 г., в сила от 01.01.2007 г., изм. и доп., ДВ, бр. 26 от 27.03.2025 г.

[3] Обн., ДВ, бр. 95 от 24.11.2006 г., в сила от 01.01.2007 г., изм. и доп., ДВ, бр. 26 от 27.03.2025 г.

Наличието на **стратегически документ**, в който българската държава ясно заявява своето отношение към гражданския сектор и поема ангажимент в това отношение, е затворено в определен времеви интервал. През 30-те години на прехода сме свидетели само на една Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в България за периода 2012 – 2015 г.[1] Разработена вследствие на дискусия, инициирана от министъра по управление на средствата от ЕС и в която вземат участие посланиците на САЩ, Норвегия и Швейцария, представители от Парламентарната комисия за „Култура, гражданско общество и медии“ и водещи неправителствени организации, Стратегията е придружена от проект на Визия за създаване на механизъм за финансиране на гражданския сектор.

Български център за нестопанско право прави преглед на изпълнението на Стратегията в края на периода на нейното действие (Генчев, 2015). Установява се, че е извършена работа по 7 от заложените в Стратегията 20 дейности (групирани в три основни мерки – Изграждане на работещо партньорство между държавата и гражданските организации, Постигане на финансова устойчивост за гражданските организации и Създаване на условия за гражданска активност). Нито една от започнатите дейности не е приключена. Предвиденото създаване на Съвет за развитие на гражданското общество към министър-председателя и на механизъм за финансиране на гражданския сектор не са реализирани. Въпреки очевидно формалното отношение на държавата към поетите ангажименти, е разработен и вариант на стратегия за периода 2016 – 2020 г., но той не е утвърден.

Често срещана практика в България е създаването на различни видове **съвети**, чрез които българската държава споделя отговорността по „управление на лодката“ със своите граждани. Проверката на публичния Административен регистър[2] в началото на 2025 г. показва, че към Министерски съвет действат 32 съвета, специализирани в най-различни области. Някои от тях са съставени изцяло от представители на министерства, държавни агенции, изпълнителни агенции, териториални структури и други подобни органи на централната власт. Но има примери за търсеното събиране на представители на държавата с излъчени от граждански организации участници. Като пример могат да бъдат посочени Националния съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси (48 членове), сред които са представители на Център за еврейско-българско сътрудничество „Алеф“, фондация за регионално развитие „Рома Пловдив“, сдружение „Инфорома“, Български институт за правни ВЕГЕРТСЕДЕР инициативи, фондация „Здраве и социално развитие“, Българо-румънски трансграничен институт по медиация, Съюз на тракийските дружества в България, фондация „Гюлчай“, фондация „Подслон за човечеството, Център за аромънски език и култура, сдружение „Хаячи“, Дружество на армъните, Федерация на културно-просветните дружества на каракачаните в България“, Арменско училищно сдружение „Степанос Хо-

[1] https://www.strategy.bg/strategicdocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=775
[2] Административен регистър

вагимян“, фондация „Етнопалитра“, Асоциация на власите в България, фондация „С.Е.Г.А.“, фондация „ИМЕОН-БАЛКАНИ“, читалища. Друга подобна структура е Националния съвет по въпросите на социалното включване, сред чиито 48 члена са Национално сдружение на общините в Република България, Конфедерация на независимите синдикати в България, Конфедерация на труда „Подкрепа“, Асоциация на индустриалния капитал в България, Българска стопанска камара, Българска търговско-промишлена палата, Конфедерация на работодателите и индустриалците в България, Каритас България, Европейска анти-бедност мрежа – България, Институт по социални дейности и практики, фондация „За нашите деца“, сдружение „Гаврош“, Национален съюз на трудово-производителните кооперации, Български червен кръст, Национална мрежа за децата, Областен ромски съюз, Национален алианс за социална отговорност, фондация „Здраве и социално развитие“, Българска асоциация за лица с интелектуални затруднения, Българска академия на науките, Съюз за стопанска инициатива.

Както се вижда от примерите, представителите на гражданския сектор отразяват възможно най-пълно състава на работещите по съответната тематика сдружения, фондации, читалища и други структури в страната. По-различен подход е възприет при Националния икономически съвет, в който са включени големите български работодателски организации: Асоциация на индустриалния капитал в България, Българска стопанска камара, Българска търговско-промишлена палата, Конфедерация на работодателите и индустриалците в България, Съюз за стопанска инициатива.

Административният регистър предлага данни за още 74 съвета към други административни структури и органи на изпълнителната власт. На таблица 3 са изведени показателни примери в областите здравеопазване, работа с деца и младежи.

Работата на тези съвети е регламентирана от нормативни актове в съответната сфера на дейност. Техният състав е изключително разнообразен и извън показаните на таблица 3 примери често включва представители и на бизнеса и на местната власт. Проблемна по отношение на прозрачността на работата на дискутираните консултативни съвети е липсата на достъп до информация за честотата на тяхната работа, протоколи от вземани решения, статистика за това каква част от направените от граждани и граждански структури предложения са отразени при изработването на политики или други управленски решения. Поддържаният портал с такава информация, който беше част от официалната страница на Министерски съвет, вече не функционира.

Таблица 3. Съвети към административни структури в избрани области

Орган (численост)	Държава	Граждански представители
Висш медицински съвет (33)	МЗ, НЗОК	Български лекарски съюз, Български зъболекарски съюз, Български фармацевтичен съюз, Българска асоциация на професионалистите по здравни грижи, Български съюз на лекарските асистенти и фелдшерите, Българска асоциация на зъботехниците, Национално сдружение на общините в Република България, Български червен кръст
Висш съвет по фармация (20)	МЗ, ИАЛ, НЗОК	Български фармацевтичен съюз, Българска асоциация на помощник-фармацевтите
Комисия по прозрачност по ЗЛПХМ (17)	МЗ, ИАЛ, НЗОК, МТСП	Български лекарски съюз, Български зъболекарски съюз, Български фармацевтичен съюз, Българска асоциация закрила на пациентите, Организация на фармацевтичната индустрия
Комисия по редки заболявания (18)	МЗ, НЦОЗА	национално представителни пациентски организации
Обществен съвет по правата на пациента (20 души)	МЗ, МТСП, НЗОК	Българска асоциация за закрила на пациентите, Сдружение за развитие на българското здравеопазване, Българска асоциация за закрила на пациентите, Съюз на военноинвалидите и военнопострадалите, Асоциация на родители на деца с епилепсия, Български лекарски съюз, Български зъболекарски съюз, Български фармацевтичен съюз, Българска асоциация на професионалистите по здравни грижи, Българска асоциация на зъботехниците, Българска асоциация на помощник-фармацевтите, Български съюз на лекарските асистенти и фелдшерите
Национален консултативен съвет за младежта (24)	18 министерства, Държавна агенция за закрила на детето	Национално сдружение на общините в Република България, Български младежки червен кръст, Национално представителство на студентските съвети в Република България
Национален съвет за закрила на детето (29)	6 министерства, НСИ, Агенция за социално подпомагане, кметове	Национална мрежа за децата, фондация „Конкордия“, Национален алианс за социална отговорност, фондация „Промяната“, Надежда и домове за децата – клон България, фондация „Бащи за отговорно родителство“, Център за приобщаващо образование, фондация „За Нашите Деца“, фондация „Асист“, Асоциация за детско развитие „член 24“, Конфедерация за защита правата на децата и др.

Източник: авторска разработка по https://iisda.government.bg/ras/adm_structures/councils

Най-яркият казус, илюстриращ по-скоро формалното отношение на държавата към овластяването на гражданите чрез институционални подходи, е този със **Съвета за развитие на гражданското общество**. Както вече беше посочено по-горе, официализирането на идеята за създаване на една мрежова структура, в която представители на държавата ще работят с демократично избрани от самия граждански сектор негови представители, става за първи път в България през 2012 г. в Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации. Предвижда се този консултативен орган да работи към Министерски съвет и да е оглавен от заместник министър-председател. По този начин се осигурява възможно най-високо ниво на видимост и се подчертава ясен ангажимент на държавата към стимулиране и подкрепа на гражданския сектор. Включването на Съвета в нормативен акт става 4 години по-късно с изменения в Закона за юридическите лица с нестопанска цел. В член 4 на закона към начините, чрез които държавата може да насърчава и подпомага гражданския сектор са добавени: (1) задължение за провеждане на целенасочена политика, като Министерския съвет трябва да приема и редовно да актуализира стратегия в подкрепа на гражданските организации в страната и (2) създаването на Съвет за развитие на гражданското общество към Министерския съвет (СРГО). Съветът е изграден от юридически лица с нестопанска цел, работещи в обществена полза и председателстван от вицепремиер. Сред функциите на СРГО са да дава становища по регламентацията на дейността на гражданските организации; координиране на изпълнението на Стратегията за подкрепа; контрол върху прозрачността на финансирането; изграждане на капацитет в сектора; помощ за взаимодействието на сектора с държавата и местната власт и др.

Мандатът на членовете на СРГО е 3-годишен, а процедурата по тяхното номиниране, провеждане на избори и излъчване на представители е пример за публично и прозрачно изпълняван от структури на гражданското общество напълно демократичен състезателен избор.

Измененията в Закона за юридическите лица с нестопанска цел, касаещи СРГО, влизат в сила от началото на 2018 г., но едва през 2019 г. е разработен и приет Правилник за организацията и дейността на Съвета. Първите избори за негови членове се провеждат през 2020 г. – осем години след кристализирането на идеята, 4 години след създаването на законови основания и 2 години след влизането в сила на новите правила.

Първият състав на СРГО стартира своята реална работа едва през 2022 г., значително забавен и поради кризата, предизвикана от пандемията. Проведени са шест заседания, определени са приоритети на работата, създадени са и работни групи, насочени към координация на подкрепата за украински граждани, разработване на финансов механизъм, за изработване на нова стратегия, за провеждане на обществени консултации за приемането на закон за доброволчеството. С навлизането на периода на няколко служебни правителства, работата на СРГО е все

по-силно затруднена и се оказва невъзможно отчитането на реални резултати. (СРГО 2024).

Заключение

Ориентираната към общностите държава е измерението, което като че ли получава най-слаба реализация и фактологична подкрепа в годините след публикуването на идеите на Д. Осбърн и неговите съавтори. В началните години на прехода голяма част от времето и ресурсите на държавата са насочени към преструктуриране на икономиките и към намиране на мястото на отделната държава в новия международен ред. Но някои бивши социалистически страни успяха успоредно с това да отчетат ролята на активните отделни граждани и на присъствието на живо и многолико гражданско общество, които да подпомагат вземането на решения, да апробират иновации, да привличат ресурси и да поддържат човешкото лице на цели публични сектори (като социални услуги, образование, донякъде здравеопазване).

Както става ясно от направения преглед, българската държава не е сред онези, които интегрират успешно в своята култура гражданските организации като равностоен и ценен участник не само в „гребането“, но и в „управлението на лодката“. По почти всички параметри, по които може да се търси ясно заявено отношение на държавата към овластяването на нейните граждани, виждаме промени, постигнати изцяло благодарение на усилия, информиране, комуникация, граждански мобилизации и лобиране от страна на самия граждански сектор. Такъв е случаят с приемането на Закона за юридическите лица с нестопанска цел; Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в България отново беше плод на граждански усилия, но беше изпълнявана „про форма“ и без реален държавен ангажимент. Установените десетки консултативни съвети към структури на държавната власт работят без поддържане на необходимите нива на прозрачност, а изследването на тяхното въздействие върху обществената среда е практически невъзможно. Съветът за развитие на гражданското общество отново е изправен пред административни пречки и невъзможност да работи с постигане на осезаеми резултати. Всичко това, съчетано с наблюдаваната през последните години нарастваща враждебност на определени политически крила към гражданското общество, показва, че предстои извървяването на много дълъг път до постигане на взаимно признаване, което след това може да бъде обогатено с реално действащи партньорства и овластяване на гражданите.

Спонсорство

Този доклад е разработен в рамките на изследвания по проект НИ-8-2023 „Държава и граждански сектор: трансформация на непазарни дефекти и генериране на публична стойност“ (финансиран от фонд НИД на УНСС).

Използвана литература

Council of Europe (2020). *Government structures promoting civil participation and cooperation with NGOs in policy making.* https://rm.coe.int/coe-overview-study-on-government-structures-for-civic-engagement-in-eu/16809d6e67

Council of Europe (2025). *Working with the Council of Europe: A Practical Guide for Civil Society.* www.coe.int/en/web/civil-society

Gaebler, T. & Miller, A. (2006). Practical public administration: A response to academic critique of the reinvention trilogy. *Halduskultuur*, (7), 16 – 23.

McBride, J. (2021). *The Legal Space for Non-Governmental Organisations in Europe*. Council of Europe. www.coe.int/en/web/ingo/ngo-legislation

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. New York: Plume.

Osborne, D. & Hutchinson, P. (2004). *The price of government: Getting the results we need in an age of permanent fiscal crisis*. New York: Basic Books.

Osborne, D. & Plastrick, P. (1998). *Banishing bureaucracy: The five strategies of reinventing government*. New York: Addison-Wesley.

Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010), Public governance and the third sector: Opportunities for co-production and innovation. In Osborne, S. (ed.) *The new public governance*? (pp. 223 – 236), London and New York: Routledge.

Ruddle, K., Varney, D. & Harris, M. (2004). Community-owned government. In Collins, Ph., Byrne, L., (eds.) *Reinventing government again* (pp. 62 – 72). London: The Social Market Foundation.

Thompson, F. J., Riccucci, N. M. (1998). Reinventing government. *Annual Review of Political Science*, (1), 231 – 257. Downloaded from www.annualreviews.org

Генчев, Г., Панов, Л., Шабани, Н. (2015). Стратегия за подкрепа развитието на гражданските организации в Република България 2012 – 2015 г. Преглед на изпълнението на План за действие към Стратегията в периода 2012 – 2015 г. и препоръки за актуализирането му. София: Български център за нестопанско право. Pregled_NGO_Strategy 2012_2015__final draft_.doc [Genchev, G., Panov, L., Shabani,, N. (2015). Strategia za podkrepa razvitieto na grazhdanskite organizatsii v Republika Bulgaria 2012 – 2015 g. Pregled na izpalnenieto na Plan za deystvie kam Strategiyata v perioda 2012 – 2015 g. i preporaki za aktualiziraneto mu. Sofia: Balgarski tsentar za nestopansko pravo]

СРГО (2024). Доклад за дейността 02.2022 – 02.2024. https://bcnl.org/uploadfiles/documents/SRGO_Report_2024.pdf [SRGO (2024). Doklad za deinostta 02.2022 – 02.2024]

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ НА ДЪРЖАВНИТЕ СТРУКТУРИ – МРЕЖОВО УПРАВЛЕНИЕ

Ивайло Илиев[1]

Резюме

В съвременните условия на променяща се икономическа и социална среда мрежовото управление се появява като естествена стъпка от еволюцията на управленските методи в публичния сектор. Мрежовото управление не отхвърля, а надгражда предходните модели на публично управление. То интегрира в себе си основните им преимущества и добавя нови позитивни елементи: разширяване на кръга на участници (актьори), използване на капацитета им, социални връзки и споделени отговорности по отношение на постигането на целите на държавните структури. Децентрализацията на държавните структури води до по-голямо ниво на осъзната отговорност от различните участници и изгражда по-кохезивна среда на сътрудничество между различните заинтересовани лица.

Ключови думи: *държавни структури, децентрализация, мрежово управление*

JEL: *H11, H30, H70, H83*

DECENTRALIZATION OF STATE STRUCTURES – NETWORK MANAGEMENT

Ivaylo Iliev[*]

Abstract

In the current conditions of a changing economic and social environment, network management appears as a natural step in the evolution of management methods in the public sector. Network governance does not reject but builds on previous models of public governance. It integrates their main advantages and adds new positive elements: widening the range of actors, using their capacities, social links and shared responsibilities in terms of achieving the objectives of public structures. Decentralisation of state structures leads to a greater level of ownership by the different actors and builds a more cohesive environment of cooperation between the different stakeholders.

Keywords: *state structures, decentralisation, network governance*

JEL: *H11, H30, H70, H83*

[1] Доктор, катедра „Публична администрация“, факултет „Администрация и управление“, Университет за национално и световно стопанство – София, *e-mail:* i.iliev@unwe.bg

[*] Phd, Department „Public administration“, Faculty of Administration and Management, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail:* i.iliev@unwe.bg

Въведение

С промените в социално-икономическата среда настъпват промени в управлението на публичните програми и ролята на държавата. Все по-често тя е координатор на дейностите, чрез които се предоставят публични услуги. Публичната администрация е феномен, чието функциониране е свързано с интересите на цялостните икономическа и социална структури (Krasteva, 2023). С еволюцията на подходите в управлението на публичните програми се стига до необходимостта от включването на широк кръг участници в тяхното управление и изпълнение, т.е. формирането на публични мрежи и утвърждаването на нов подход в тяхното управление. Мрежовият подход е формирал се по естествен начин „микс“ от заинтересовани в постигането на публичните цели страни, които не само изпълняват публичните програми, но и (могат да) участват във формирането на политиките. В настоящото изследване ще разгледаме как установените подходи на управление естествено еволюират с развитието на околната страна и как съвременното управление се доближава до създаване на децентрализация на държавните структури и имплементация на мрежовия подход за управление.

1. Конвергенция на парадигмите в публичното управление и администрация

Мрежовото управление съчетава и обединява в себе си основни характеристики на съществуващи три парадигми в публичното управление: класическата публична администрация, новият публичен мениджмънт и съвместното публично управление (Kickert, Klijn, Koppenjan, 1997a). Всяка парадигма допринася за изграждането на различен аспект на административната власт.

Децентрализацията на държавната структура не може да бъде осъществена през зачеркване на вече съществуващите структури, поради значимостта на публичния сектор за икономиката и благосъстоянието на обществото. Процесът на децентрализация следва да включи в себе си ключови елементи и характеристики от предишни структури на управление и със своите собствени особености да насочи към децентрализиране. Birkland (2011) предлага обобщение на характеристиките на всяка една от четирите парадигми в публичната администрация в таблица 1.

Таблица 1. Конвергенция на парадигмите в публичната администрация в парадигмата на публичните мрежи

Парадигми в публичната администрация	Водеща административна структура	Основни динамики в публичната администрация
Класическа публична администрация (КПА)	Държавна бюрокрация	Заповеди и контрол
Нов публичен мениджмънт (НПМ)	Държавна бюрокрация или частни компании	Конкуренция, отстъпване и компромис
Съвместно публично управление (СПУ)	Партньорства с частни компании, организации с идеална цел и граждани	Сътрудничество и взаимодействие; отстъпване и компромис
Мрежова публична администрация (МПА)	Публични мрежи със смесени форми	Заповеди и контрол, конкуренция, отстъпване и компромис, сътрудничество и взаимодействие, координация

Източник: Birkland, 2011

1.1. Класическата публична администрация в парадигмата на мрежовата публична администрация

Парадигмата за класическата публична администрация се реализира в държавната бюрокрация чрез йерархичната административна власт. Характерните за нея форми на управление чрез командване и контрол са актуални и в днешни дни. Държавната администрация все още има ключова роля, дори и в най-децентрализираните публични мрежи (Arganoff, R., 2017). Характерните за теорията на класическата публична администрация йерархични разпореждания са критични в управлението поради две ключови причини. Първо, йерархичната структура може да продължи да съществува в организационната култура на отделните актьори в мрежата. Втората причина е, че йерархичната власт може да съществува и на мрежово ниво – между актьорите в дадената мрежа. Разглеждани през мрежовата призма, служителите в публичната администрация са отчетни пред две инстанции. От една страна те следва да бъдат бюрократично и политически отговорни и отчетни пред техните мениджъри, но паралелно те имат и споделена отговорност с техните мрежови партньори от други организации. Същевременно, на мрежово ниво не всички взаимоотношения са хоризонтални. В някои случаи една водеща организация трябва да окаже контрол върху други организации в мрежата. Това се поражда от различни причини: законодателни (нормативни), международни договорености или друг вид договори между участниците. Необходимо е да се осъзнае и в последствие управлява и насочва вертикалната власт, упражнявана от организации в публичната администрация над други организации в мрежата.

Cooper (2003) акцентира върху развитието на решенията и необходимостта процесът да се разпознава, управлява и насочва подходящо. Решенията се създават от демократично избраните представители, но преминават през назначените от тях мениджъри надолу през различните агенции до служителя, който е упълномощен да преговаря нуждите на общността и да определя ресурси в една законово ограничаваща постановка. В целия този процес решенията се видоизменят и променят. Трябва да се подхожда внимателно към тези промени и да се наблюдават, защото решенията взети на най-ниско ниво определят резултатите на цялата мрежа. Аналогично в определени ситуации организациите в публичната администрация се налага да се подчиняват на други организации в мрежата.

Влиянието на парадигмите на класическата публична администрация е критично за развитието на мрежите в публичния сектор. Необходимо е то да се взема предвид при управлението на мрежите.

1.2. Новият публичен мениджмънт в парадигмата за мрежовата публична администрация

Мрежовата структура включва участници от различни обществени сектори. Новият публичен мениджмънт се фокусира върху публично-частните партньорства, изнасяне на дейности чрез договаряне с външни за сектора организации и достъпа до информация при пазарните условия. Основната идея на новия публичен мениджмънт е да трансферира пазарната ефективност към предоставянето на публични блага и услуги.

Klijn and Snellen (2009) обобщават характерните презумпции за парадигмата на новия публичен мениджмънт по следния начин:

- Фокус върху подобряването на ефективността и ефикасността на правителствените резултати.
- Фокус върху идеите и техниките, които са доказано полезни в частния сектор.
- Фокус към приватизацията и изнасянето на дейности извън публичната администрация, с цел повишаване на ефективността и ефикасността.
- Фокус върху създаването или използването на пазарни или полупазарни механизми. Увеличаване на конкуренцията в предоставянето на услуги и реализирането на публичните услуги.
- Насоченост към използването на резултатни измерители или други механизми за определянето на желаните резултати на изнесените дейности на правителството.

Акцентът, поставен от новия публичен мениджмънт върху използването на пазарните механизми за реализирането на по-висока ефективност и по-добри резултати, е неразделна част от концепцията за управление на публичните мрежи. Изнасянето на дейности от публичната администрация чрез договаряне с контрагенти е неразделна част от действителността.

Дейностите на публичната администрация, която използва новия публичен мениджмънт, се отличават при възлагането на обществени поръчки за изпълне-

нието на дадена дейност от външен контрагент. Тези дейности може да са от разнообразен характер – регионално извозване на отпадъци, храна в детски ясли и градини, ремонтни и строежни дейности и т.н.

Принципите и практиките на новия публичен мениджмънт са приложими в мрежовото управление, защото ролята на пазарните сили и конкуренцията в мрежите трябва да бъде отчетена. Също така, мониторингът на мрежовото представяне е ключов за мрежовото управление. Необходимо е фокусът на новия публичен мениджмънт върху инкорпорирането на пазарните механизми в предоставянето на публичните блага и услуги да се интегрира и в концепцията за мрежовата администрация. Научените уроци от въвеждането на практики за изнасяне на дейности и случаите, в които приватизацията е допринесла за предоставяне на по-добри резултати с по-ниски разходи, илюстрират продължаващото значение на парадигмата на новия публичен мениджмънт (Donahue, Zeckhausser, 2011).

Измерването на резултати е необходимо за доброто управление на публичните мрежи. Интересът и фокусът върху измерването се корени в новия публичен мениджмънт (Moynihan, 2008). Естествено, то има своите предимства и недостатъци, които ще се разгледат в следващите страници, но приносът на новия публичен мениджмънт към развитието на мрежовото управление е неоспорим.

При разглеждането на двете парадигми и техните характеристики и инструментариум е важно да се има предвид, че те не са синонимни форми на управление в публичната администрация. Новият публичен мениджмънт се опитва да отхвърли или намали сложността, която се открива в мрежовите договорености. Той се въздържа от детайлно изследване на управлението. Новият публичен мениджмънт управлява чрез критерии за резултатите и организиране на процесите. В резултат на това, мениджърът се опитва да страни от сложните връзки на системата на взаимодействие. Новият публичен мениджмънт третира системата като черна кутия и реагира на променящите ѝ се характеристики като коригира критериите за резултатите (Klijn and Snellen, 2009). Мениджърите в публичните мрежи трябва да обмислят и променят значително повече фактори. Те трябва да „влезнат“ в черната кутия, да я разберат и реагират адекватно и про-активно на случващите се промени.

1.3. Съвместното публично управление в парадигмата за мрежовата публична администрация

Третата парадигма в публичната администрация, която оказва влияние върху мрежовото управление, е съвместното публично управление. Фокусът е върху уменията на публичния мениджър в условията на съвместни усилия.

Съвместното управление е концепция, която описва процесиите на фасилитиране и опериране в междуорганизационна среда за разрешаване на проблеми, които не могат да бъдат разрешени или лесно разрешени от индивидуални организации. Сътрудничеството е целенасочена връзка, която е създадена за разрешаването на проблем или създаването и откриването на ново решение в даден набор

от ограничения (Arganoff and McGuire, 2003). O'Leary and Blomgren (2007) описват парадоксалното естество на съвместното управление. Мениджърите в сътрудничество трябва да работят едновременно автономно и във взаимна зависимост; с по-ограничен брой и по-разнообразни групи, които са все по-различни; трябва да участват и да управляват. Agranoff и McGuire (2003) разграничават вертикални и хоризонтални сътруднически дейности. Те твърдят, че съвместното управление не може да се свежда само до управлението на хоризонтални връзки. Разбирането им за същността на съвместното управление се доближава много до това за управлението на мрежите, разглеждано в литературата. В таблица 2 са обобщени управленските инструменти, които те разглеждат в хоризонтален и вертикален аспект.

Таблица 2. Инструменти за публични дейности във вертикален и хоризонтален аспект

Вертикални съвместни дейности	***Хоризонтални съвместни дейности***
Търсене на информация	**Създаване на политики и стратегии**
Общо финансиране на програми и проекти	Придобиване на помощ за създаването на политиката
Нови форми и източници на финансиране на програми и проекти	Участие във формални партньорства
Интерпретация на стандарти и правила	Участие в съвместно създаване на политики
Общи насоки за развитие на програмата	Обединение на усилията в политиките
Техническа помощ	**Обмен на ресурси**
Стремеж към приспособяване	Търсене на финансови ресурси
Регулаторно облекчение, гъвкавост или официален отказ от изисквания	Използване на съвместни финансови стимули
Нормативно облекчение или гъвкавост	Договорено планиране и имплементиране
Промени в политиката	**Проектно-ориентирани дейности**
Иновативни практики в програмата	Партньорство за определен проект
Използване на програмни модели	Търсене на технически ресурси
Свобода на действието, базирана на резултатите	

Източник: Arganoff, McGuire, 2003

В таблица 2 ясно са очертани различията между хоризонталното и вертикалното сътрудничество. Те се коренят и градят най-вече върху проблематиката, около която се формират съвместните усилия.

Важна характеристика на парадигмата на съвместното публично управление е ролята на мениджъра в нея и до каква степен би предоставил възможност за по-

голямо участие от страна на гражданите. Парадигмата на съвместното управление помага за осъществяването на демократичното участие и създаването на отворени дискусии. Гражданите, участващи в публичните мрежи, могат да влияят върху тяхното развитие. Gray (1989) обобщава административните ползи от сътрудничество:

- Широкообхватният анализ на проблемната област подобрява качеството на предлаганите решения.
- Осигурява се включване на интересите на участниците и съответно и приемането на решението е по-голямо.
- Участниците запазват своята отговорност за решението.
- Могат да се установят механизми за координиране на усилията и в бъдеще.

1.4. Парадигма на мрежовата публична администрация

Ролята на мрежовите мениджъри има двойствен характер. Те могат да управляват в рамките на мрежата и да управляват самата мрежа. С развитието на мрежата, и с течение на времето, е възможно мащабът на управление да се променя. Milward and Provan (2003) за първи път разглеждат различните управленски практики, които се провеждат на две различни нива в междуорганизационните мрежи.

Вътрешното управление на мрежите се случва в рутинните процеси за мрежата, оперативните взаимодействия между членовете на дадената мрежа. Тези взаимодействия могат да имат различни форми: те могат да са под формата на обмен между партньори, регулатори и регулиращи, възложители и изпълнители и т.н. Обменът се осъществява на междуличностно ниво. Връзките са между отделните индивиди. В рамките на това оперативно ниво се упражнява индивидуална преценка.

Втората роля на мениджърите на мрежите разглежда вземането на решения със стратегически и тактически характер. Тези решения могат да променят посоката на цялата мрежа. Стратегическите решения се транспонират на оперативно ниво чрез вземането на тактически решения, които влияят върху ежедневието на актьорите в мрежата.

Парадигмата на мрежовата публична администрация събира в себе си характеристики от предходните три парадигми. Една възможна дефиниция е мрежово управление и публичен мениджмънт в състояние на взаимна зависимост. Анализирана през перспективата на взаимозависимостта, мрежовата администрация се опитва да постигне координация на стратегиите между актьори с различни цели и предпочитания, по отношение на конкретен проблем или политика в рамките на съществуваща мрежа от междуорганизационни връзки (Kickert, Klijn, Koppenjan, 1997b).

Ефективното управление на мрежите изисква дълбоко разбиране на динамиките в администрацията. Те обхващат заповядването и контрола, конкуренцията, преговарянето и договарянето, съдействието и сътрудничеството. Разгледаните парадигми предоставят възможност управлението на публичните мрежи да се

осъществява чрез сливане на различни перспективи, които предоставят възможност за интеграция на разнообразни мрежови участници.

Предвид сложните и разнообразни връзки в мрежите, е необходимо да се разгледат ролите на публичните мениджъри като лидери на и членове в публичните мрежи. Управлението на мрежите може да бъде осъществено единствено след като дейностите и връзките в мрежата са ясно определени и видими. Управлението на мрежите може да се разглежда като предразполагане за взаимно пренастройване на поведението на актьори с разнообразни цели и амбиции относно проблемите в рамките на дадена рамка от междуорганизационни връзки (Kickert, Koppenjan, 1997).

Парадигмата за мрежовата администрация обединява широк диапазон от административни роли и функции. В нея се сливат властовите механизми на разпореждане и контрол чрез формални и неформални договорености. В парадигмата за мрежовата администрация се включват и хоризонталните връзки. Те са установени на основата на доверие, взаимност и устойчивост. Мрежовата администрация включва множество разнообразни дейности: подпомагане на обмяната, идентификация на потенциални възможности за съгласуване между актьорите, подпомагане на изграждането на модели на комуникация или многостепенни механизми за договорености между участниците (Bressers, O'Toole, 2005).

2. Мрежово управление: децентрализация в публичния сектор

Мрежовото управление изисква използването на набор от стратегии, които едновременно могат да се използват за да влияят върху различни елементи от системата едновременно. Управляващите насочват целево ориентираните процеси (публично управление) и създава условия, които да фасилитират взаимното определяне на цели (управление на мрежата) (Kickert, Klijn, Koppenjan, 1997a).

Стратегиите се прилагат чрез въвеждането на определени инструменти на политиките и умения за управление на мрежи. Разнообразни стратегии за управление са признати като необходими за междуорганизационните мрежи, включително: водене и следване(Koontz et al, 2004), посредничество и граничен обхват (Kettl, 2006); оркестриране, модулиране и активиране (Salamon, 2002) . Ролите на мениджърите в тези стратегии се допълват от разнообразието на управленски стратегии, включително упълномощаване, утвърждаване, подпомагане и партньорство (Fox, Ward, & Howard, 2002). O'Leary and Vij (2012) предлагат разделение на отличителните черти на мрежовото управление в три категории: личностни, междуличностни и групови процеси. Личните отличителни характеристики включват непредубеденост, търпеливост, ориентираност към промяната, гъвкавост, упоритост, демократичност, честност, надеждност, уважителност, емпатия, целеустременост, решителност и приятелско отношение. Междуличностните отношения включват добри комуникативност, умение за слушане и работа с останалите. Груповите процеси включват поведение на фасилитатор, умения за

преговори, съвместно решение на проблемите, осъзнаване на груповите динамики, култура, способности за компромис, разрешение на конфликти и умения за посредничество.

В литературата могат да се открият различни стратегии и концепции за управление на публичната администрация. В следващата таблица са обобщени основните стратегии и тяхната връзка с парадигмите в публичната администрация.

Таблица 3. Стратегии за координиране на мрежовата администрация

Стратегия за координиране на публичната мрежова администрация	**Характеристики на стратегията**	**Парадигма на публичната администрация**			
		КПА	НПМ	СПУ	МПА
Надзор и възлагане	Използване на ръководните и контролните органи за придобиване на съгласие; използва се в класическите йерархични структури и регулаторните подсистеми	✔			✔
Предоставяне на ресурси	Предоставянето на един или няколко вида капиталови ресурси като входящи за мрежата	✔	✔	✔	✔
Преговаряне и договаряне	Участие в процеси на взаимно приспособяване и договаряния, които водят до общо приемане на параметрите за размяна или събиране на ресурси или друга колективна дейност.		✔	✔	✔
Улесняване (фасилитиране)	Използване на координиращи стратегии за обединяването на актьорите и осигуряването на обмена на информация и възможности за обединени дейности между актьорите.		✔	✔	✔
Въвличане на гражданите	Използване на административната власт да се осигури участието на определени представители или всички граждани. Разчита на модели за дискусии и процеси на търсене на консенсус.			✔	✔
Посредничество и граничен обхват	Използването и развитието на социалния капитал за свързване на границите на мрежата и установяване на нови мрежи.				✔
Системно мислене	Развитието на ситуационно осъзнаване за системните динамики, които се развиват в рамките на публичните мрежи.				✔

Източник: Илиев, 2020

Ефективното управление на публични мрежи и децентрализирана публична система изисква координация на усилията, надзорните и мандатни дейности. Надзорът е стандартна управленска функция, която съществува при всяка една йерархична структура. Административният надзор може да се основава на предназначението на водеща организация или на отделен лидер в публичната мрежа. Административният надзор може да произлиза от публикуването на изпълнителни заповеди, договорни отношения или да е установен в споразумение.

Възлагането на задачи предоставя и „минималните стандарти за изпълнение в законовата рамка“ (Fox, Ward & Howard, 2002). Много често ролята на правителството като възложител е тази на традиционното командване и контрол. Тази функция е установена в законодателството и прилагана чрез регулациите на агенциите и законодателната рамка (Fox, Ward & Howard, 2002).

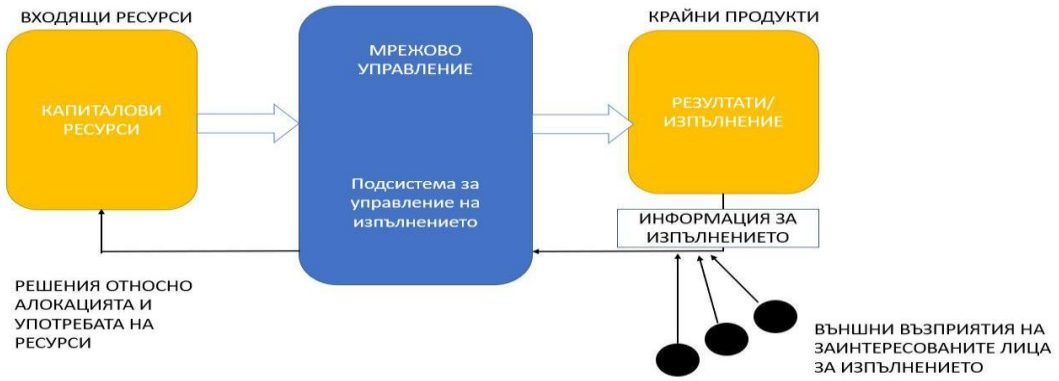
Инструменти, които се обвързват с възлагането на задачи, включват икономическо и социално регулиране, глоби и санкции. Възлагането може да се разглежда в традиционния смисъл на командване и контрол. Може да се разглежда и като възлагане на задачи, което да предоставя по-голяма възможност за предоговаряне на условията. Това е познато още като процесно ориентиране или мета-регулиране. В него се предполага, че правителството създава една рамка, която ограничава операциите на регулираните агенти, но им дава и възможност да определят начините, по които ще я спазват (Gilad, 2010). В някои ситуации това предполага доброволно предоставяне на информация (с ниски разходи) и съответно подобряване и на надзорната функция. Възлагането създава параметрите, но регулираните участници имат възможност да потърсят „промени“. Възможността на публичните мениджъри да предоставят регулаторни облекчения е критичен елемент на междусекторното управление в мрежите.

Дейността в публичния сектор се осъществява в няколко нива (макро, мезо и микро). В по-голямата част от държавите по света, с изключение на много малките страни, е характерно правителство, което оперира на няколко нива. Присъствието на различни нива на правителството е присъща характеристика на федералните държави. Agranoff (2006) констатират, че „американският федерализъм, например, е най-устойчивият модел на съвместно решаване на проблемите“. Това не изключва страните с други форми на управление, но е възможно при тях да не е толкова ясно различимо.

По-високите нива, като регулации на национално ниво и политики в здравеопазването, образованието и т.н., дефинират какъв ще е контекстът за средните нива, като действат като преразпределител на задачите и отговорностите на организации на мезониво и съответните мениджъри. От своя страна, мениджърите от мезоорганизациите оформят контекста на мрежите на местно ниво и местните организации. Управляващите на макониво се сблъскват с предизвикателството да оказват влияние върху това какви цели се определят на микронивото. Тези цели са ключови за потенциалните резултати и ефективността на мрежата.

В рамките на една голяма макро мрежа могат да бъдат отделени много подмрежи. Управлението на мрежата се превръща в мрежово управление на няколко нива. Това наподобява многостепенното управление, описвано при международните отношения. То се придава първоначално на структурите в Европейския съюз и интеграцията (Kohler-Koch, Rittberger, 2007). Bouckaert и Halligan (2008) също се позовават на необходимостта от възможно най-голяма дълбочина на представяне от микро-, през мезо- до макрониво на правителство или общество. Многостепенното управление има дълбочина на изпълнение, която включва отделни организации, техните мрежи в рамките на юрисдикциите, мрежи на политики и обобщени правителствени или обществени обхвати (Bouckaert, Halligan, 2008). Необходима е организационна координация между различните участници и представители на мезомрежите и техните микромрежи, за да се управлява успешно и цялостната макромрежа. Ключов е фокусът върху кооперативността и координацията между локални и централни администрации, регионални правителствени организации, и гражданските организации за да се разрешават общите проблеми и да се прилагат ефективни управленски практики (Veleva, 2023). Radin (2006) коментира как „конструкта на американската политическа система създава предположението, че многото актьори в системите имат различни приоритети и съответно различни стратегии за промяна. Измерването на изпълнението следва да започне с презумпцията за тези различни очаквания и да разглежда различни перспективи, които могат да се намерят (в спектъра от актьори в мрежата)“. Следователно в сложния мрежови контекст, не само че съществуват проблемите за разходите и достъпът до информация, но се поставят и въпросите за това как да се събира информацията за изпълнението, коя информация е ценна и как тя може да се използва за информирания избор. Тези предизвикателства са подчертани в процесите, които мрежите предприемат за да определя, съберат и анализират информация за изпълнението, необходима за насочване на решенията и колективните дейности. Потенциалната загуба на контрол върху това как изпълнението е измервано и управлявано може да се разгледа като потенциален транзакционен разход. Разход, който някои актьори в мрежата могат да отчетат като прекалено висок.

Друг фактор, който влияе върху системите за управление на изпълнението в публичните мрежи, е състоянието на настоящите култури за измерване, което имат отделните актьори в мрежата. Информационните системи на отделните организации е вероятно да бъдат много различни една от друга, което създава затруднение в прилагането на единна, интегрирана система за събиране и обработка на данни. Koliba (2013) предлага следната система за измерване на изпълнението в мрежите:



Източник: Koliba, 2013

Фигура 1. Системи за измерване на мрежовото изпълнение

Във фигура 1 е илюстрирано как се формира динамика, в която информацията е интерпретирана от външни заинтересовани лица. Тези външни възприятия се преработват вътрешно за мрежата. Ефективните системи за измерване на мрежовото изпълнение създават необходимото пространство за интерактивен диалог между ключовите заинтересовани страни (Moynihan, 2008). Това пространство позволява да се разгърне и ключова характеристика на публичните мрежи: способността за учене. Измерването на мрежовото изпълнение позволява да се изградят пътища на учене, на обмен на информация между актьорите в мрежата.

Заключение

Концепцията за мрежовото управление не е радикално нова идея, която да зачерква предходните подходи. Мрежовото управление е опит да се интегрират предимствата на предходните форми на управление и да се адаптират към променящата се среда на оперирање на публичния сектор. В публичния сектор, както и във всички останали, има стремеж към подобряване на резултатите. Като част от социо-икономическата среда, той също е под влиянието на иновациите и промените, които настъпват в технологичен аспект. Тези иновации влияят върху ролята му в предлагането на публични блага. В последните десетилетия се наблюдава преминаване към координация и споделена отговорност (когато дейността се изпълнява от външни за публичната администрация хора).

Промените в средствата за комуникация и дигитализацията на процесите в обществото влияят върху ролята на държавата и публичния сектор. Държавата придобива нови функции, като същевременно запазва елементи от предхождащата я дейност. Все още се наблюдават класическите дейности на създаване и налагане на заповеди и контрол (чрез нормативни актове и йерархична структура). Съще-

временно съществуват и елементите, появили се в парадигмата за новия публичен мениджмънт, на конкуренция, отстъпване и компромис. В някои сектори се очертава като особено силна и парадигмата за съвместното публично управление. Например в големите инфраструктурни проекти стават все по-популярни публично-частните партньорства. При тях на преден план се развива сътрудничеството и взаимодействието. Парадигмата за мрежовото управление се основава на и включва всички тези характерни черти, като се допълва от още една все по-значима за процесите на публичното управление особеност, а именно координацията. Координацията на дейностите, извършвани от публичния сектор, както и от организации извън него (частни и с идеална цел), става все по-разпространено в сектори като здравеопазването, образованието или социалните услуги. Наличието на голям брой актьори предполага и ролята на държавата (и нейните организации) като координатор на действията.

С промените в социо-икономическите среди настъпват промени и в ролята на държавата. Все по-често тя е координатор на дейностите, чрез които се предоставят публичните блага и услуги. В тази си роля, управляващите публичната администрация могат да предприемат различни стратегии. Мрежите се формират около постигането на определена цел. Според мащаба ѝ могат да бъдат разглеждани като макро-, мезо- или микромрежи. На съответните нива кореспондират публичните политики, програми и проекти, които се организират около осъществяването на предварително зададени цели. Управлението на публичните мрежи чрез изграждане на мрежата и координиране на връзките се извършва за подобряване на резултата от усилията. Децентрализацията на административните структури води до по-голяма ефективност.

Използвана литература

Илиев, И. (2020). Алтернативен подход за управление и оценка на публични програми (Дисертация за присъждане на ОНС „Доктор“, УНСС) (Iliev, I. (2020). Alternativen podhod za upravlenie i otsenka na publichni programi (Disertatsia za prisazhdane na ONS „Doktor“, UNSS).

Agranoff, R. (2017). Crossing boundaries for intergovernmental management. Washington, DC: Georgetown University Press.

Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. Public Administration Review, 66(6), 56 – 65.

Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). Collaborative public management: New strategies for local governments. Washington, DC: Georgetown University Press.

Birkland, T. A. (2011). An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making (3rd ed.). New York: Routledge.

Bressers, H. T. A. & O'Toole, L. J. J. (2005). Instrument selection and implementation in a networked context. In P. Eliadis, M. M. Hill & M. Howlett (Eds.), Designing governance: From instruments to governance (pp. 132 – 155). Montreal: McGill-Queen's University Press.

Cooper, P. (2003). Governing by contract: Challenges and opportunities for public managers. Washington, DC: CQ Press.

Donahue, J. D. & Zeckhauser, R. J. (2011). Collaborative governance: Private roles for public goals in turbulent times. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gilad, S. (2010). It runs in the family: Meta-regulation and its siblings. Regulation & Governance, 4(4), 485 – 506.

Gray, B. (1989). Collaborating: Finding common ground for multiparty problems. San Francisco: Jossey-Bass.

Fox, T., Ward, H. & Howard, B. (2002). Public sector roles in strengthening corporate social responsibility: A baseline study. Washington, DC: The World Bank.

Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. F. M. (1997a). Managing complex networks: Strategies for the public sector. London: SAGE Publications.

Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. F. M. (1997b). Introduction: A management perspective on policy networks. In W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn & J. F. M. Koppenjan (Eds.), Managing complex networks: Strategies for the public sector (pp. 1 – 11). London: SAGE Publications.

Klijn, E. H. & Snellen, I. (2009). Complexity theory and public administration: A critical appraisal. In G. Teisman, A. van Burren & L. Gerrits (Eds.), Managing complex governance systems (pp. 17 – 36). New York: Routledge.

Koliba, C. (2013). Governance network performance: A complex adaptive systems approach. In R. Agranoff, M. Mandell, & R. Keast (Eds.), Network theory and the public sector: Building the new theoretical framework (pp. 84 – 102). New York: Routledge.

Krasteva, D. (2023). Administration – still in search of self-discovery. Journal of Management Sciences and Applications, 2(2), 241 – 247. Retrieved from https://jomsa.science/index.php/jomsa/article/view/57

Milward, H. B. & Provan, K. (2003). Managing the hollow state: Collaboration and contracting. Public Management Review, 5(1), 1 – 18.

Moynihan, D. P. (2008). The dynamics of performance management: Constructing information and reform. Washington, DC: Georgetown University Press.

O'Leary, R. & Amsler, L. B. (2007). A manager's guide to resolving conflicts in collaborative networks. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.

Radin, B. A. (2006). Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values. Georgetown University Press.

Veleva, R. (2023). Development of local government and decentralisation in Bulgaria (1979 – 2023): A comprehensive analysis. Journal of Management Sciences and Applications, 2(1), 45 – 57. Retrieved from https://jomsa.science/index.php/jomsa/article/view/36

КЪМ ХОРИЗОНТА: ПРОАКТИВНО И УСТОЙЧИВО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ ЧРЕЗ ИНОВАЦИИ И ИНТЕГРИТЕТ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Деница Хинкова[1]

Резюме

Иновациите и технологиите в публичната сфера, са ключов ускорител на трансформацията в съвременното публично управление към високо обществено доверие, легитимност и отчетност, но и с възможности за изпреварващи и креативни решения в публичната среда, които да стимулират активността на гражданите и да ангажират по-младите поколения. Съвременните публични услуги, базирани на съвременни технологии все повече навлизат в практическа реализация и представя добри примери за ефективно и демократично управление с участие на гражданите, особено в страните от ЕС. Така например, иновации в публичния сектор като приложения за умни градове, прогностични модели на AI, публични екосистеми, лаборатории и споделени пространства за идеи в управлението, допринасят за положителната оценка на въздействието на иновациите в публичната сфера. Статията представя възможности за иновативно управление в България, чрез насоки на ОИСР за постигане на култура за публичен интегритет и реформи. Анализът е провокиран от идеите на Осбърн и Геблер за изпреварващия модел на управление и предприемаческия дух. Изследването се допълва от данни за общественото и препоръки на ОИСР за публичния интегритет в България от (2022 – 2023 г.). В хоризонта на предстоящото присъединяване на страната към OECD, това може да спомогне за надмогване на ограничения или да ускори развитието ни в макро-мащаб.

Ключови думи: *иновации, интегритет, устойчивост, управление, България*

JEL: *H83*

HORIZON NEXT: ANTICIPATORY AND RESILIENT GOVERNANCE IN BULGARIA THROUGH INNOVATIONS AND PUBLIC SECTOR INTEGRITY

Denitsa Hinkova[*]

Abstract

Innovation and technology are primary accelerators driving the transformation in modern public governance towards higher levels of public trust, legitimacy and accountability,

[1] Главен асистент, доктор, катедра „Публична администрация“, Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ , *e-mail:* dihinkova@phls.uni-sofia.bg

[*] Assistant Professor, PhD, Public Administration Department, Faculty of Philosophy, Sofia University „St. Kliment Ohridski“, *e-mail:* dihinkova@phls.uni-sofia.bg

along with anticipatory and creative solutions in the public environment that foster civic and youth engagement of younger generations. Good practices of anticipatory governance models reveal new avenues for effective civic initiatives in EU countries in the context of smart cities, public AI-based apps, collaborative approaches and construction of innovative ecosystems, labs and shared spaces for co-creation of ideas in governance, contributing to the positive impact assessment of public space innovations. The article presents opportunities for innovative public governance in Bulgaria, through the OECD strategic framework and guidelines for building capacity and public integrity culture, through reforms. Inspired by Osborne and Gabler's ideas about the enterpreneurial spirit and anticipatory governance, the article refers to surveys on public trust and the OECD recommendations on public integrity scan for Bulgaria from (2022 – 2023), in the horizon of the country's upcoming accession to the OECD, which may help overcome limitations and systemic problems or accelerate development on a macro-scale.

Keywords: *innovations, integrity, resilience, governance, Bulgaria*

JEL: *H83*

Човек е напълно свободен да бъде това, което е избрал.
Жан-Пол Сартр

Хоризонт и време

В самия край на Европа, на югозапад до устието на река Тежу – в Лисабон при кулата Белем се въздига славен каменен кораб, отправен към далечния хоризонт на Атлантика. Това е монументът „Парад на Откривателите“ (*Padrão dos Descobrimentos)*, издигнат през 1960 г. при авторитарното управление на Салазар, в почит към мореплаватели като Васко да Гама, Магелан и Колумб и ерата на Великите географски открития от през 15-16 век, ключов символ на визионерския дух, на националната идентичност и единство на Португалия – с отворен поглед към други народи и континенти. Представата за хоризонта като гледка от ръба на света, препраща към размисли за безкрайния стремеж към нови светове, към открития, като пробуждане на съзнанието в необятния простор, сякаш провиждане на бъдещето и пътя към него, толкова по-нужен, когато няма изход или търсим трудни решения. Този пример отвежда и към стратегическите размишления на Тодор Танев, който откроява едно ново, еманципирано разбиране за стратегиите в публичната сфера (Танев, 2021). Той реферира към Античния мит за „завързания за мачтата на кораба Одисей“, който следва пътя към Итака и своята стратегията докрай. Метафорите като „хоризонт“, „компас“ и „пътната карта“ често се използват в съвременните стратегически документи, за да обозначат не само визуално указанията, или насоките за „навигация“ на действията в правилната посока на управленско ниво, но и да открояят кардиналния смисъл от единството на идеи в цялостен замисъл за общото благо.

В статията се разглеждат стратегически документи за иновативно публично управление и следването на препоръки на ОИСР за постигане на интегритет в публичната сфера /почтеност и отговорно управление, с ограничение на корупцията и участие на гражданите в управлението. Анализът е провокиран от припомнянето на фундаменталните идеи за предприемаческия модел в „Преоткриването на държавата“ (Osborne, Gaebler, 1992) и пресечната точка с тенденциите в новото публично управление (NPG) за предвиждане и стратегическо прогнозиране, в среда на несигурност като се търсят подходи за изпреварващо управление. Ще се потърси отговор на следните изследователски въпроси: *Какви са параметрите и принципите на иновативното и проактивното управление и доколко те са релевантни за България? Какви са възможностите за постигане на публичен интегритет в страната ни? Дали е възможна трансформация или адаптация към модела на новото публично управление, което е стандарт за ОИСР (България е бъдещ пълноправен член на ОИСР (OECD). Какви добри примери може да се използват за опит и да се приспособят към националните реалности? Как да се подготви по-добре обществото ни за устояване като единно, активно и будно общество в много бурни времена?*

Управление отвъд предизвикателства

Идеите за трансформиране на публичното управление към гъвкав подход, ориентиран към нуждите на гражданите и пазара, са очертани в своеобразната „пътна карта“ за публичните организации и политическите мрежи през 21. век – книгата на Дейвид Осбърн и Тед Геблер „Преоткриване на държавата: Как предприемаческият дух трансформира публичния сектор“ – *Reinventing Government* (Osborne, Gaebler, 1992). Вълните на тази еволюционна промяната за публичните организации са в духа на парадигмата на новия публичен мениджмънт (Hood, 1991) и представят практически примери за трансформация и десет основополагащи принципа за реформи към нов модел управление, чрез разбираеми и достъпни препоръки за действие актуални до днес. Техният труд се превръща от бестселър в крайъгълен камък за управленските науки независимо, че полето на работата им е свързано с политиката на президента Клинтън и използвана от Ал Гор за доклада към Националния преглед на ефективността на управлението в САЩ – National Performance Review (NPR) 1993 г. Иновативните препоръки на изследователите извеждат пред скоби пазарната логика на новия публичен мениджмънт и предлагат реформи с четири опорни вектора (граждани/клиенти, последствия, контрол и култура), в почти всички сфери от бюджетиране до управление на човешките ресурси. Те препоръчват един нов етос за държавните служители – да се стремят усилията им да имат значение и напредъкът им да бъде измерен и да има обществен стремеж към създаване на различен вид култура (Osborne, Gaebler, 1992). Измеренията на техния труд от 1992 г. и последващите академични дебати и изследвания, получават световна известност и оказват съществено въздействие

върху публичния сектор за близо 30 години напред. Авторите открояват десетте принципа за преоткриване на управлението на държавата като различни модели на публично управление. Тези модели са взаимно допълващи се реформи и същевременно различни вариации на водещи насоки за преосмисляне на публичното управление чрез по-висока ефективност и ефикасност при публичните политики и услуги – важни маркери за съвременната администрация. Както твърди и Татяна Томова в анализа на публичния мениджмънт, с нейния принос за дефиниране на „референтната рамка на политиките“ през призмата на социалната политика, „пазарният модел, който е резултат от световна дифузия на идеи за политиките, се „оформя в резултат на конвергентни фактори към идеален модел, който дава тон на реформите в западните социални държави, но никъде не е реализиран напълно“ (Томова, 2021).

Изведените принципи на Осбърн и Геблер за държавата, са едновременно далновидни и приложни в отделните измерения, тъй като могат да бъдат основа за решения за част от съвременните предизвикателства пред публичното управление, да провокират позитивен обрат и да се приспособят към средата. Светът днес изглежда свръхнаситен с ускорената динамика на взаимно преплетени процеси, технологии, мрежи и кризи (глобални паралелни трансформации на политическо, икономическо, технологично, социално, екологично и когнитивно ниво) и преодоляването им чрез управленски решения може да се отрази в принципа на *предприемчивата държава* – иновативни начини да се генерират приходи и да се увеличава стойността на производителността, вместо да се разчита на финансиране от данъкоплатците, както и принципа на *пазарно-ориентирания модел* – за използване на силата на пазара и иновациите в частния сектор, за да се подобряват публичните услуги. **Възприятията на хората в съвременността са много по-подвластни на бързи визуални въздействия на образната култура през медии и социални мрежи, отколкото на памет и дълбоко съдържание, което да води до разбиране – приоритет на образа пред думите, както анализира и Джовани Сартори и определя феномена като** *Homo videns* **„наблюдаващият човек“. Приложими в тази сфера са принципите на** ***о****властяването на общностите* – възможност гражданите да поемат отговорност и да участват в процесите на вземане на решения, като насърчават местната собственост и отчетност; *управлението с мисия; резултатно управление и управлението-ориентирано към гражданите* (разбирани като клиенти), за да може държавата да се стреми да предоставя висококачествени услуги, които отговарят на потребностите им. **Друго съществено предизвикателство за публичното управление са големите и отворените данни, които изискват не само бърза аналитична обработка на огромни масиви и процеси в дигитална среда, а и отговорност и киберзащита. В тази посока може да се открие приложение на принципа за** *каталитичната държава:* публичният сектор да насърчава частния сектор в предоставяне на ефективни услуги, а също и *конкурентоспособно управление*: стимулиране иновациите, ефективността и

висока производителност. **Големите разломи и сътресения водят не само до стремеж към преориентиране на влияние и насочване към баланс, в очакване за омиротворяване на конфликти и вероятен нов многополюсен световен ред, но и необходимост от стабилност в безпорядъка и хаоса на социалните отношения, преподреждането на държавата сред бурните вълни на промените. В тази връзка, приложим принцип е моделът на** *изпреварващо управление* чрез проактивни, превантивни мерки за справяне с проблемите. През годините се откриват разнообразни други приложения, основно насочени към поемането на повече рискове и предприемчивост от държавата (правителството), взаимстване на подходи от пазара за подобряване на резултатите в публичния сектор, така че да е по-добър за гражданите и бизнеса. **Ювал Ноел Харари смята, че ключовата когнитивната разлика на хората е въображението /разума и начина, по който вярваме на истории и фикции (като време, пари, религии), който ни съграждат като общности, като именно чрез тях имаме възможност да преосмислим идеите за управлението ни към равновесие и справедливост (Харари, 2024). За да можем да превърнем предизвикателствата в предимства и да се справим с квантовата бързина на изкуствения интелект (AI), проникващ почти във всяка сфера на живота, как може да преоткрием принципите за иновативно и изпреварващо управление, за да не да изключени гражданите от процеса?**

През 2010 г. на арената на административните науките се появява друго фундаментално изследване, което проправя път към концептуализирането на „новото публично управление“ (NPG) в книгата на Стивън Осбърн, Гай Питърс, Джон М. Брайсън, Карстен Грейв и др. (New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance, 2010*).* Основна теза на авторите е, че процесът на публичните политики преминава еволюционно през три етапа – от по-централизиран, предимно етатистки модел, към засилване на влиянието на пазара и ангажираност и демократично гражданско участие. Първият – традиционният модел на публичната администрация, от края на XIX в. до края на 70-те, 80-те години на XX век; вторият – на новия публичен мениджмънт (NPM), до началото на двадесет и първи век; и възникващ трети – на новото публично управление (NPG) – през XXI век. В своя критичен анализ на авторите дистинктивно дефинират новия модел публично управление като следващо ниво, необходимо поради ограниченията на предходните модели, неопределеността и рисковете в средата, и ориентиране към по-плуралистични подходи. Подходът не е най-добрата формула на управление, а стратегически инструмент за осмисляне на сложността на съвременните обществени предизвикателства и отражение на реалността в публичното управление през XXI век (Osborne et al., 2010). В този аспект, интерес представлява и концептуалното разграничение, направено от Тодор Танев за единството и разликите на тези парадигми в управлението или отделни равнища, а като различни подходи, основани на ценностно-политическото целеполагане към обекта на управление *management* при *отношенията със*

средата – управлението на себе си и governance, определянето и постигането на желаната собствена същност, гарантирането на нейното трайно съществуване" (Танев, 2011). Според него, тъкмо *модерната теория на публичните политики, разгръща политическите елементи на публичното управление и ги вкарва в управленския цикъл, като създава по този начин единство на политически, стратегически, тактически и оперативни аргументи в управлението на социалните единици* (Танев, 2011).

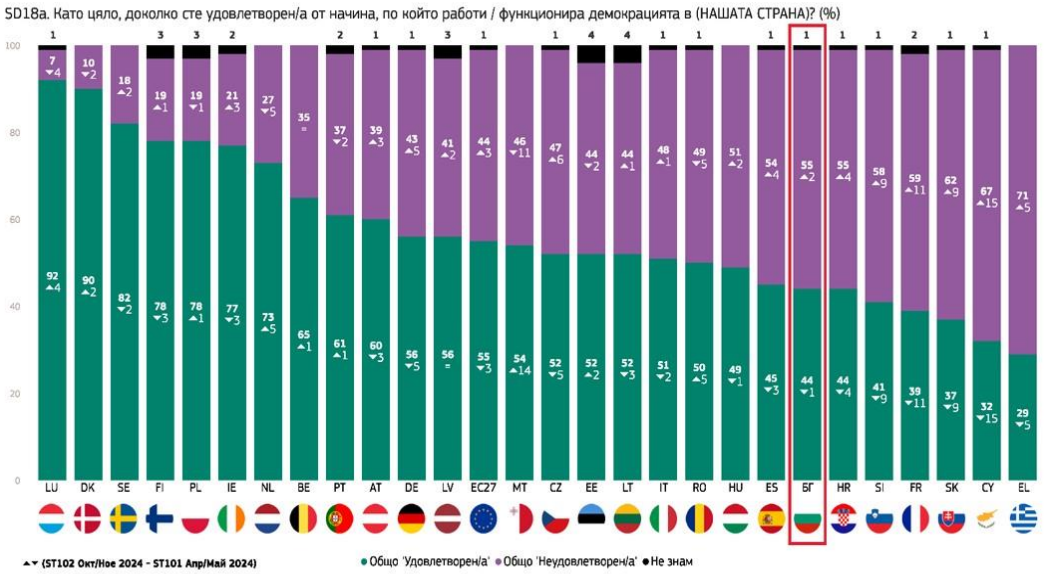
Реформите, които са приложени в публичния сектор през последните няколко десетилетия, имат много широк спектър от мотиви и също толкова широк спектър от последици за публичния сектор за гражданите на страните, в които се прилагат. Идеята на много политически лидери е била, че бюрокрацията е проблемът, а не решението, и че са необходими фундаментални промени. Основната последица от тези реформи е изместването на управлението от центъра на конвенционалния, политически управляван публичен сектор и овластяването на набор от участници и членове на гражданското общество. Реториката и реалността на управлението са трансформирани в този процес и много конвенционални стилове на управление са делегитимирани (Peters 2010). Дефинирането на термина „мета-управление" от Гай Питърс може да се концептуализира като „управление на управлението" или по-високо гранд равнище, насочено предимно към контролиране на средата на действие в публичния сектор, вместо да се направлява самото управленско действие (Peters 2010). Според него основната алтернатива на НПМ е поредица от реформи на участието, предназначени да дадат възможност не само на гражданите, но и на държавните служители от по-ниско ниво да имат по-голямо влияние върху политиката и изпълнението. Тези реформи са оправдани до голяма степен от демократични условия, за разлика от ефективността и ефективността, свързани с публичния мениджмънт, тъй като прякото участие на организациите и гражданите в решенията, предоставя повече гъвкавост и информация за действителното функциониране и иновативни решения (Peters 2010).

Почтеност и устойчивост

Устойчивостта, или капацитета за устояване (*resilience)* е способност, отъждествявана предимно с хората и общностите, а не на системите и означава способност на гражданите да устояват и предотвратяват рискове, кризи, стрес, като издържат стабилно на промените, адаптират се към тях и се възстановят без загуба на най-съществено, без загуба на духа, принадлежността, ценностите и демократичния характер на управлението. Защото в обратната посока на разклащане и нестабилност – поляризацията и фрагментацията в обществото нарастват, а разломите се задълбочават, колкото повече се погубва общностното чувство на принадлежност, изтъняването на социалната тъкан, изпаряването на единството и интегритета. Оставени без ценностен ориентир като компас, без публично доверие и стабилност, без моралния императив, гражданите се чувстват застрашени

и се противопоставят взаимно, разпада се политическата общност – няма и демокрация по Кант и Токвил. Отвъд устойчивостта и публичния интегритет на управлението, негативните процеси, който могат да обхванат обществото включват и делигитимиране на институциите, пленяване на държавата, нарастване на популизма и поляризацията, които да предефинират политическата общност до степен, в която гражданствеността, правата, сигурността не могат да бъдат гарантирани от легитимните институциите и авторитетните политически елити и тези процеси прояждат публичното управление и водят до отклонение, отстъпление или до упадък на демокрацията (Dahl, 1998), а „демокрацията е изключително крехък политически режим“, според Цветан Тодоров в „Интимните неприятели на демокрацията“ (Тодоров, 2013). Социално-политическите процеси са взаимосвързани с икономическите процеси, с капитала, пазарната икономика, конкурентоспособността и свободата за бизнеса и социалните неравенствата (измервани с GINI индекс, Евробарометър). В критичните анализи, се подчертава, че при нарастваща глобализация е ключова ролята на държавата за гарантиране на сигурността за гражданите и регулиране на процесите. Ефективното ново публично управление може да спомогне за намаляване на неравенствата, чрез отчетност, отговорност и прозрачност, ограничаване на корупцията, високо обществено доверие и публичен интегритет. Тази функция се доказва особено при негативните въздействия на кризи, сътресения върху финансовите пазари, недостиг на човешки капитал и проблеми с трудовата заетост.

В тази връзка може да се даде пример с проучванията на обществените нагласи в ЕС на Евробарометър за 2024 г., за всички страни от ЕС и с над 1000 респондента от България. Данните за удовлетвореността от състоянието на демокрацията и институциите в страната ни е под средното за ЕС, като 55% от гражданите са *по-скоро недоволни*, а 45% са *по-скоро доволни* от институциите. В сравнение с другите страни от ЕС – най-силно удовлетворение от демокрацията има в скандинавските държави на благоденствието, в държавите от Западна и Централна Европа където има и ниска корупция и висок публичен интегритет по данни на ОИСР – в Люксембург – 92%, Дания – 90%, Швеция – 82%, Финландия – 78%, Нидерландия – 73% , Германия – 56% и др. Интересни са високите нива на удовлетворение в Полша – 78%, Ирландия – 77% и Португалия – 61%, което се дължи и на ефективно управление и стратегическо лидерство през последните четири години.



Източник: Евробарометър, стандарт, есен 2024

Фигура 1. Удовлетвореност на гражданите от демокрацията в България/ЕС

Данните за България, които показват ниски нива на доверие в институциите и слаба удовлетвореност от функционирането на демокрацията – 44% удовлетвореност, срещу 55% неодобрение, в проекция през годините ясно открояват негативната тенденция на неодобрение в периода след 2020 г. между 36% и 39% одобрение и 64% неодобрение. Тези данни се потвърждават и в проучванията за съответния период от агенциите Тренд и Галъп за 2024 г. В други по-задълбочени анализи могат да се открояят кризисните процеси, прекъсваемостта на мандатите на правителствата и нестабилността в управлението на страната ни от 2004 г. до днес (*реално от 1990 г. Република България е имала само 5 правителства с мандат 4 години)*, а тези процеси се отразяват в критичната оценка на гражданите, като все пак тенденцията е към повишаване на удовлетвореността в дългосрочна перспектива (Eurobarometer, 2024). (виж фиг. 2).

Източник: Евробарометър, стандарт, есен 2024

Фигура 2. Удовлетвореност на гражданите от демокрацията в България

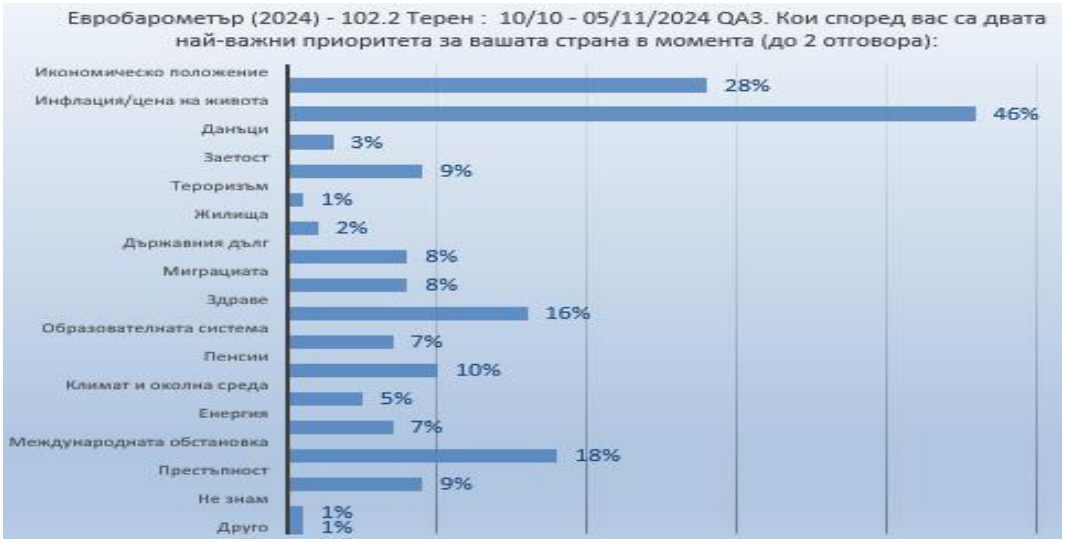
Общественото доверие на българските граждани за периода октомври-ноември 2024 г. в институциите е както следва: 17% доверие и 77% недоверие в Парламента; 23% доверие и 69% недоверие в Правителството; 22% доверие и 74% недоверие в Политическите партии; 29% доверие и 65% недоверие в Съдебната система. Негативната оценка на обществото към състоянието на демокрацията в страната и публичното доверие, са ясен маркер за въздействието на задълбочената политическа криза в страната през последните 4 г., след 7 поредни предсрочни избора, както и ниската легитимност на политическите лидери, които използват политическия наратив предимно за взаимни нападки, без ангажираност с реалните проблеми на обществото и извън публичния дискурс, без реални дебати за бъдещето и визии за развитието на България. Все пак, трябва да се направи уточнение, че проучването е направено преди съставянето на редовно правителство и преди по-началото на активния етап от работата на Парламента от началото на 2025 г., но въпреки това, цитираните данни показват категорично високото доверие на гражданите в публичните институции, които са ангажирани пряко с техните интереси и потребности, като сигурността и отбраната. Полицията има 54% доверие, армията – също 54% доверие; а местната власт, която е най-близко до гражданите – 48% доверие. В висок авторитет сред българското общество се ползват международните институции: ЕС 53%; НАТО – 43% и ООН – 49%, независимо от полярни мнения свързани с тях, по отношение на войната в Украйна (Eurobarometer, 2024).

Източник: Евробарометър, стандарт, есен 2024

Фигура 3. Доверие в институциите в България

По отношение на водещите два приоритета за българското общество, сред политиките на ЕС, интересен е високият процент на *цената на живота/инфлацията* – избрана от 46% от респондентите и след това – икономическото положение с 28%. Едва след това българските граждани подреждат международната обстановка – 18%, здравето – 16%, пенсиите – 10%, заетост – 9%, престъпност – 9%, миграция – 8%, държавен дълг – 8%, енергия – 7%, образование – 7%, климат – 5%, данъци 3%, жилища 2%. За част от страните в ЕС едни от най-важните въпроси са миграцията, международното положение, здраве, жилища, енергията, климата. В годишния доклад на Евробарометър 2024 г., се отчитат данни, че хората, които се идентифицират силно с политическата си ориентация се поляризират по-силно върху ценности, съответстващи на техните политически ориентация в политическия ляво-десен спектър. Следователно, хората които най-вероятно могат да бъдат активни в политиката са тези, които най-много се различават в своите ценностни ориентации, докато тези, които са по-малко политически активни са по-скоро със сходни нагласи (Eurobarometer, 2024).

Тези данни потвърждават доказано силната корелация между социалната приспособимост и адаптивност на обществото и отчетността на институциите, обвързаността на приоритетите на управлението с реалните очаквания и потребности на гражданите. Затова именно публичният интегритет може да върне или преутвърди доверието в представителните институции, баланса между секторите и участието на гражданите (виж фиг. 4).



Източник: Евробарометър, стандарт, есен 2024

Фигура 4. Приоритети на гражданите в България

От жизнено значение за демократичния ред и върховенството на правовата държава като антидот срещу силата на технологичните елити зад социалните мрежи, които продуцират фалшиво усещане за дебат и принадлежност към виртуални общности, е взаимодействието между държава и граждани и пазар, които да се балансират срещи провали и дефицити. Когато има силна дерегулация на пазара, водеща до системни кризи и инфлация, или рецесия, държава и граждани могат заедно да защитят управлението от дефекти, капани или упадъка на „*фасадната демокрация*“. Интегритетът в обществото може да възстанови не само доверието и легитимността на представителната демокрация, но и да предпази институциите да се превърнат в нежеланото status quo, в застинала съвкупност от „кухи ритуали, изпразнени от съдържание и смисъл обвивки“ на съществуващи от миналото реалности (Крауч, 2020).

Съвременните модели и форми на управление не успяват да се справят с големите кризи и сътресения, при което „управляемостта“ не е очевидна. Нещо повече, социалните структури и културните системи на вярвания стават все по-нестабилни, засягайки самата система на управление. Според Аджемоглу и Джонсън, една нова, „по-приобщаваща визия може да се появи тогава, когато се промени и основата на социалната власт“, когато има институции и общности, способни с разумни аргументи и действия да „изместят центъра на доминиращия наратив и да оспорят конвенционалната мъдрост на управленските решения и технологичния контрол от ограничен елит“, и е предложено по-справедливо споделяне на ползите от съвременния прогрес, чрез взаимодействие на държавата, с участие на гражданите и бизнеса (Аджемоглу и Джонсън, 2024). Споделеният

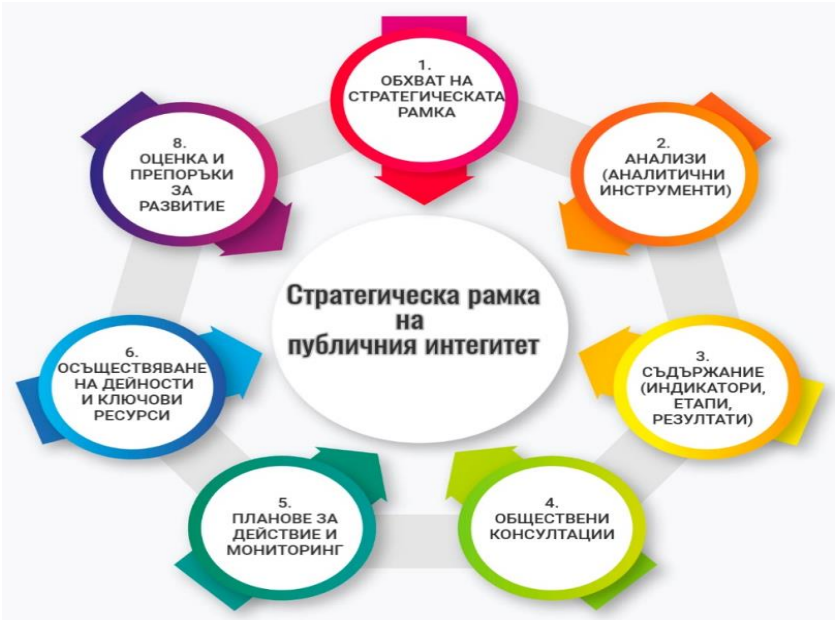
просперитет на съвременните общества, не е пряко следствие от индустриалните революции, развитието на иновациите и технологиите, а се появява, когато посоката на технологичния напредък и договарянето в обществото за справедливо разпределение на ползи, дава тласък на нов обществен договор, далеч отвъд първоначалните договорки на тесен елит (Аджемоглу и Джонсън, 2024).

Модерните европейски общества са повлияни от динамични преходи, демографски предизвикателства и поляризация, засягаща социалните неравенства и фрагментация. Траекториите на промяната са свързващите иновации, устойчивостта и трансформиращите образователни парадигми с нови визии на изследователите за съвместно създаване на знания, изграждане на устойчивост и интегриране на общности, отвъд кризи и разделения. Устойчивостта, в основната си същност е главно способността на хората, а не на системите, следователно задължително условие за демократична устойчивост е колективното съзнание, способността на гражданите да усвояват, да се адаптират и да издържат на негативни стресови фактори и да се учат от кризите на обществено ниво. По този начин тя трябва да бъде дълбоко интегрирана и систематично представена в нормативната и институционална инфраструктура във всяко европейско общество, въпреки различията във формалния статут.

Другата основна концепция в това поле е капацитета за устояване на демокрацията или „демократична устойчивост“ (resilience), която се дефинира като: „капацитет на демократичното управление да абсорбира външни предизвикателства и вътрешни стресови фактори и динамично да се адаптира към променящите се функционални условия на демократичното управление, без да изпада в промяна на режима и изоставяне или увреждащи дефиниращите принципи, функции и норми на демокрацията.“ С други думи, става въпрос за начина, по който структурите, функциите и участниците трябва да си взаимодействат в рамките на една демократична система на управление, така че да могат да реагират възможно най-ефективно и демократично на променящия се системен контекст, като външни кризи. У*стойчивото управление не се характеризира само с режим на „управление за устойчивост“ – създаване на обществени политики и сфери, които насърчават социалната приемственост, а не разрушителните кризи – но трябва да бъде „рефлексивно“ в смисъл, че може да се адаптира и да оцелее бързо промяна на социалния контекст (ISR, VU 2024).* Гражданското участие като колективно действие, общо чувство за принадлежност, споделени ценности и вярвания, може да насърчи адаптивния капацитет на обществото да реагира и да устои на динамичните промени в социалната среда. Тези процеси могат да съживят демократичното участие и ще подсилят институционалната гъвкавост за реагиране на кризи и напрежения, които са от съществено значение за възстановяването на прекъснатата връзка между хората и държавата, между заинтересованите страни и политиците. В противен случай демократизацията и политическите реформи могат да стагнират или да бъдат възпрепятствани поради нарастващо обществено

недоверие, несигурност, загубен интегритет и крехки институции, без жизненоважната обществена подкрепа.

Публичният интегритет (обществения интегритет или почтеността в публичния сектор) е ключов индикатор в съвременната административна наука и се отнася до спазването на етични стандарти, прозрачност и отговорност като водещи принципи в управлението на обществените ресурси (виж фиг. 5, 6). Три различни области на живота са жизненоважни за моралните основания при публичния интегритет: лична отговорност и ценности, обвързаност с ценностите и политическо благоразумие (Dobbel, 2016). Научни публикации за публичния интегритет подчертават значението му в администрацията и управлението за създаване на надеждни институции, отвъд противодействието и овладяването на корупцията.



Източник: ОИСР

Фигура 5. Стратегическа рамка на публичния интегритет

Мисия на *публичния интегритет* или на *почтеността в публичния сектор* е да се преодолее пропастта между защитниците на външния и вътрешния контрол на публичната почтеност върху поведението на държавни служители и държавни служители по договор. Почтеността е променлива, сложна и дълбока концепция. Философите са имали трудности при дефинирането на идеята, защото тя поражда няколко дилеми и противоречия от етимологията и многопластовото значение на думата „интегритет“. По речникова дефиниция „интегритетът е разбиран като състояние или качество да бъдеш завършен, неразделен, цял, ненарушен“, или конотацията на Оксфордския английски речник на „ненарушено състояние“ на

„материална цялост“. Проблемът е, че интегритетът разбиран като почтеност, а не „*интеграция*“, може да води до самокритична оценка и противоречиви роли в социалното пространство извън публичния контекст. Според Рорти трябва да се мисли за „почтеност: политическа, не психологическа“ (Vince, Montefiorre, 1999). Външният и вътрешният контрол са важни за поддържане на общественото доверие в правителството. Почтеността, прозрачността и отчетността са основите на всяка демократична и подредена държава, която решава и действа с оглед на прогреса и благосъстоянието на своите граждани (NTA, 2024). Чрез интегритетът се укрепва доверието между гражданите и институциите, което е от съществено значение за ефективното функциониране на демократичния процес. Концепцията за ново управление на публичния интегритет, разбиран именно като почтеност, основан на стандарти и висок морал на държавните служители и политическите лица, е подход за преодоляване на разликата между външния и вътрешния контрол на почтеността, като се подчертава необходимостта и двете да поддържат общественото доверие (Roberts, 2024).

Водеща институция в България, която утвърждава принципите на почтеността, по препоръките на ОИСР е Института по публична администрация (ИПА), който се стреми да формира култура на почтеност и осъществява обучения и практики за повишаване на капацитета на институциите и за насърчаване на добрите модели, свързани с интегритета в публичния сектор. Интегритетът в публичния сектор е основополагащ принцип, който осигурява етика и отговорност в управлението на обществените ресурси (ИПА, 2024). „Почтеността е да правиш правилното нещо, дори когато никой не гледа.“ По този начин понятието „интегритет“ придобива съдържание, което може да изглежда теоретично, но има практическо приложение в ежедневието ни (NTA, 2024).

Предизвикателство е да се постигне ефективно и последователно прилагане на политики за почтеност и прозрачност в публичната администрация. Често има разминаване между изискванията на регулаторната рамка и нейното ефективно и съгласувано прилагане на организационно и териториално ниво. По-конкретно, превеждането на стандартите за почтеност и прозрачност в различни организационни реалности е основно предизвикателство. Например регулаторната агенция се различава от министерството, а малката община има различни възможности и различна реалност от голямата община. В съответствие с Препоръката на ОИСР относно обществената почтеност, прилагането трябва да надхвърли официалното спазване на съществуващите разпоредби, за да се постигне реална промяна в поведението и организационната култура на служителите (ОИСР, 2018). Почтеността и публичната прозрачност са отговорност на всички държавни служители, независимо от бранша, сектора или нивото на управление, в което работят. Лидерството в публична организация е от ключово значение за показване на ангажимент към почтеност и прозрачност. Например, като изпълняват ролята си на етични лидери и дават пример, публичните мениджъри на всички нива играят решаваща роля за ефективното насърчаване на култура на почтеност (OECD, 2017, 2020).

Източник: ОИСР, ИПА

Фигура 6. Препоръка относно обществената почтеност (OECD, 2017)

Трябва задълбочено да се изследва българския случай, за да проучи защо гражданите не вярват или са недоволни от елитите в контекста на прехода от демократизация към дигитализация. Системата за почтеност включва различни участници, които имат различни отговорности, които включват разработване, прилагане, наблюдение и оценка на стандарти и инструменти за почтеност и които се изпълняват от участници в цялото правителство (законодателна, изпълнителна и съдебна), както и на различни нива на управление (национално и поднационално). Възлагането на ясни отговорности на участниците в системата за почтеност е необходимо, за да се гарантира сътрудничество, избягване на припокриване и предотвратяване на фрагментация. В същото време тези участници трябва също да работят за постигане на общо разбрана и споделена цел, за да осигурят въздействието на политиките за почтеност. За да се направи това, от съществено значение е да са налице механизми за сътрудничество и те да са инструмент за разработване и прилагане на общо дефинирана стратегия за справяне с ключови рискове за почтеността в страната (OECD, 2020). Препоръката на ОИСР относно обществената почтеност посвещава един от трите си стълба на разработването на последователна и всеобхватна система за почтеност. По-специално, той призовава привържениците към: Изясняване на институционалните отговорности в публичния сектор за укрепване на ефективността на системата за обществена почтеност. Разработване на стратегически подход за публичния сектор, който се

основава на доказателства и е насочен към смекчаване на рисковете за обществената почтеност. (ОИСР, 2017).

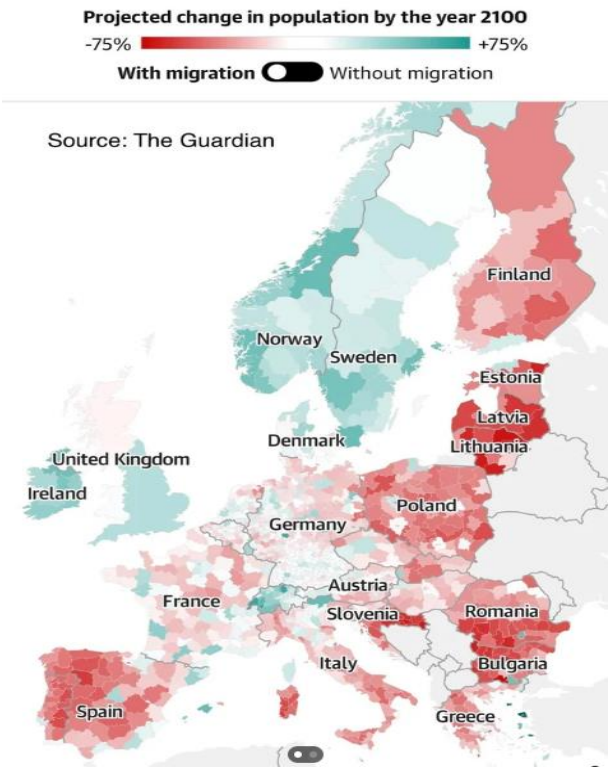
Таблица. 1. Основни функции в системата на публичния интегритет

СИСТЕМА	КУЛТУРА	ОТЧЕТНОСТ
Разпределяне на ясни отговорности	Интегриране на почтеността в управлението на човешките ресурси (напр. оценка на справедливостта на системите за възнаграждение и повишение) и управлението на персонала (напр. почтеността като критерий за подбор, оценка и промоция в кариерата)	Оценка на въздействието и управление на рисковете за интегритета
Осигуряване на механизми за подкрепа на хоризонталното и вертикалното сътрудничество.	Изграждане на капацитет и повишаване на информираността на държавните служители	Прилагане на вътрешен одит.
Проектиране и прилагане на стратегия или стратегии за почтеност	Предоставяне на съвети и консултации	Прилагане на механизми за осъществяване
Мониторинг и оценка на стратегията или стратегиите за почтеност	Прилагане на мерки за култивиране на отворена организационна култура	Прилагане на независим надзор и одит.
Определяне на стандарти за почтеност	Отваряне на канали и прилагане на механизми за жалби и защита на лицата, сигнализиращи за нередности	Прилагане на достъп до информация и прилагане на отворен подход в управлението
	Повишаване на информираността за почтеността/интегритета сред обществото	Ангажиране на заинтересованите страни в целия цикъл на политиката
	Провеждане на програми по гражданско образование	Предотвратяване и управление на конфликт на интереси
	Прилагане на мерки за подкрепа на почтеността в организациите на гражданското общество	Прилагане на мерки за почтеност при лобиране
		Прилагане на мерки за почтеност при финансиране на политически партии и предизборни кампании

Източник: ОИСР, 2020. OECD Public Integrity Scan Bulgaria

Проактивно и иновативно управление

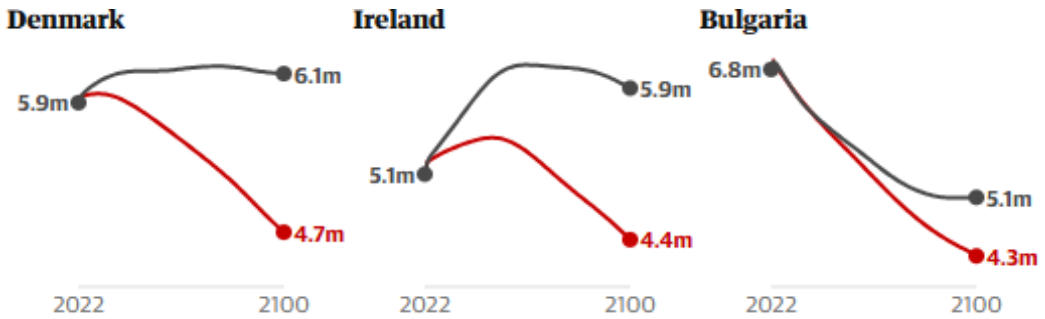
В икономически и геополитически план Европа е изправена на кръстопът пред критични стратегически решения за отбраната, сигурността AI, миграцията и догонване на изоставането в конкурентоспособността спрямо Китай, САЩ, държавите от БРИКС и АСЕАН (близо 50% изоставане за 2024 г.), а също и справяне с технологичната надпревара и привличането на инвестиции, изоставащи с 2/3 от тези на САЩ (WEF, 2024). Тенденцията за недостиг на човешки капитал в Европа, особено за сфери с дълбоки иновации, висококвалифицирани професии и ръчни умения, ще се задълбочават към по-негативни демографски показатели и ще бъдат необходими мерки за привличане на работна ръка и интегриране на мигранти в дългосрочен план (виж фиг. 7).



Източник: Eurostat, Population projections till 2100 /The Guardian, 18.02.2025. Clark, A. Visualised: Europe's Population Crisis

Фигура 7. Демографски прогнози за населението на Европа с миграция до 2100 г.

При анализ на глобалните рискове и тенденции за следващия стратегически хоризонт, перспективите за демографското развитие на България са негативни дори и с прогнози за привличане на мигранти за работа.



Източник: Eurostat, Population projections till 2100. /The Guardian, 18.Feb.2025. Clark, A. Visualised: Europe's Population Crisis. https://www.theguardian.com/

Фигура 8. Демографски прогнози за населението на България със и без миграция до 2100 г.

Според анализа на Иновативния индекс на страните в ЕС – Innovation Scoreboard (2024) България е с общ резултат от 50.6 точки, заема 33 позиция по всички индикатори и все още продължава да бъде нововъзникващ или „скромен" иноватор в повечето сектори, но бележи напредък след 2017 г. (виж фиг. 9.)

Страната има изоставане на редица индикатори като % на дипломирани висшисти и инвестиции в R&D – все още доста под очаквания 1.5% от БВП за развитие на иновациите, а за ЕС средното е 3%. България има водещи позиции обаче при въвеждане на дигитални публични приложения и услуги – на 7 място пред редица държави като Германия, Франция, Испания, а така също и е в сферата на иновации за околната среда, България е сред напредналите иноватори. България изостава от другите държави при подпомагането на потребителите, прозрачността и защитата на личните данни, за което е на седмо най-ниско място, и по отношение на развитието на публичните услуги за физически лица, за което я изпреварват само Хърватия, Полша и Румъния. Малко над 35 000 души в България са се занимавали с научноизследователска и развойна дейност (R&D) през 2023 г., а бизнесът осигурява най-голям дял работни позиции за изследователи, което представлява 46% от общия брой, следван от институциите за висше образование (29%) и изследователските организации (25%). Персоналът за научноизследователска и развойна дейност е намалял с 2000 (или 5%) през 2023 г. в сравнение с 2022 г. Разходите за наука и изследвания R&D в България през 2023 г. възлизат на 1,467 млрд. лв., като се увеличават с 16% спрямо 2022 г. (EIS 2024). Разходите за НИРД са 0,79% от брутния вътрешен продукт (БВП) на страната през миналата година, като се увеличават с 0,04 пункта на годишна база (EIS 2024). Високо ниво сред напредналите иноватори страната има в направление приложения на търговски марки и дизайн приложения, също така 5 чуждестранни докторанти, обхват на оптични кабели и интернет свързаност, както и

заетост в иновативни предприятия. България има добър научен потенциал и натрупан опит от проекти финансирани от ЕС и рамкови програми, но в привличането на финансиране за научни проекти страната заема ниски позиции, между 20-то и 23-то място, но тези нива може да нараснат значително при ефективна политика и използване на потенциала на ЕК в ресор *Стартиращи предприятия, научни изследвания и иновации.* (виж фиг. 9).

Иновациите в публичния сектор се обмислят дълго и задълбочено и рядко се случват случайно, като се подкрепя устойчиво лидерство и целенасочени действия в цялата система на управление. Правителствата могат да увеличат иновациите в публичния сектор чрез целенасочени усилия, използващи много различни инструменти, от инвестиции в технологии или умения до прилагане на нови методи за създаване на политики или адаптиране на организационни процеси. Това означава обмисляне на конкретна подкрепа за иновациите, като специални звена, лаборатории или фондове за иновации, както и промени в по-широката оперативна и процедурна среда на правителството, която влияе върху това колко лесно е да се работи по нови начини. Капацитетът на публичния сектор за иновации зависи от това дали иновациите са вградени във функциите и механизмите на правителството. За да помогне на правителствата да постигнат това, Обсерваторията на ОИСР за иновации в публичния сектор (OPSI, 2024) разработи рамката за иновационен капацитет. Той се фокусира върху иновативния капацитет на съществуващите системи в публичния сектор и техните механизми за управление, правила, процеси, норми и други фактори. Рамката включва насоки за превръщането на иновациите в неразделна част от разработването на политики и администрацията и за подобряване на капацитета на правителствата за бързо адаптиране към променящата се среда и в крайна сметка за изграждане на по-стабилни и устойчиви решения. Иновативен публичен сектор е този, който постига баланса между идеализъм и прагматизъм – такъв, който може да постигне това, което някои може да смятат за невъзможно при несъвършенствата на нашата реалност.

Сравнителен индекс за конкурентоспособност в иновациите, ЕК, 2024 / EU Innovation Scoreboard				
БЪЛГАРИЯ – Индекс: 50.6, Място: 33 *Възникващ иноватор*	**Промяна vs 2017**	**▲ 2.7**	**Промяна vs 2023**	**▲ 1.9**
Индикатори	**Предстявяне/ към средно равнище в ЕС – 2024**		**Промяна в периода 2017 – 2024**	**Промяна в периода 2023 – 2024**
ОБЩ ИНДЕКС	**46.0**		**▲ 2.7**	**▲ 1.9**
Човешки ресурси	38.7		-1.9	7.7
Защитили докторанти	47.6		-11.6	11.6
Дял от населението със завършено висше образование	60.3		10.8	10.8
Дял от населението в продължаващо обучение	3.5		-2.0	-2.0
Изследователска среда	**30.4**		**14.2**	**7.5**
Международни Съвместни научни публикации	27.6		13.6	-0.5
Научни публикации сред топ 10% по цитиране	24.2		5.7	10.8
Дял на чуждестранните докторанти	42.9		33.4	7.1
Дигитализация	**47.0**		**14.7**	**1.3**
Широколентови системи	69.4		29.7	3.0
Развити дигитални умения *(над базово ниво)*	16.0		-0.4	-0.4
Финансови ресурси и подкрепа	**26.9**		**0.9**	**2.1**
R&D разходи в публичния сектор	19.7		-1.6	-3.3
Рискови капиталови разходи	53.7		8.3	11.7
Пряка и непряка правителствена подкрепа за развойна дейност на бизнеса (R&D)	2.2		-3.9	-1.3
Осигурени инвестиции	**36.7**		**-10.3**	**1.5**
Разходи на бизнеса за R&D	33.3		-13.5	0.8
Разходи за иновации извън R&D	63.2		-10.7	1.1
Разходи за инвестиции на бр. трудово наети лица	15.7		-6.7	2.3

Информационни технологии	**55.0**		**11.4**	**15.7**
Компании с ИКТ обучение	23.6		6.4	15.3
Наети ИКТ специалисти	85.2		16.1	16.1
Иноватори	**29.4**		**4.0**	**-37.9**
МСП с продуктови иновации	44.4		13.6	-41.7
МСП с иновации на процесите	17.0		-5.2	-34.3
Взаимодействие	**30.2**		**13.7**	**-6.2**
Иновативни МСП в сътрудничество с други	41.0		25.7	-18.8
Публично-частно партньорство	41.8		22.6	3.6
Мобилност учени и изследователи	16.6		0.0	0.0
Интелектуална собственост	**91.9**		**-15.8**	**14.0**
Защитени патенти	38.3		-1.0	-0.6
Защитени търговски марки	118.9		17.9	2.2
Прилагане на утвърден дизайн	147.6		-61.5	42.3
Въздействие върху заетостта	**59.7**		**21.9**	**11.1**
Заетост в икономика на знанието	67.4		4.8	4.8
Заетост в иновативни предприятия	53.1.		37.4	16.9
Въздействие върху продажбите	**53.3**		**14.2**	**2.7**
Износ на средни и високи иновативни технологии	46.2		6.0	4.7
Услуги за икономика на знанието	60.1		18.7	-3.9
Продажби на нови за пазара иновации	54.5		21.4	8.9
Екологична устойчивост	**46.4**		**-10.1**	**- 8.2**
Продуктивност на ресурсите	14.0		10.9	0.4
Замърсяващи емисии по ФПЧ	37.7		9.8	-17.1
Технологии за опазване на околната среда	88.5		-55.7	-2.2

Възникващ иноватор Умерен иноватор Силен иноватор Иновационен лидер

Източник: European Innovation Scoreboard, 2024

Фигура 9. Иновативни показатели на България, 2024

Както се посочва в Декларацията на ОИСР за иновациите в публичния сектор от 2019 г., „иновациите са внедряване на нещо ново в контекста, с цел постигане на въздействие – е проактивна стратегия, която правителствата могат да използват, за да отговорят, да се адаптират и да се подготвят за този (променящ се) контекст“ (OECD, 2019). Като такава, иновацията не трябва да се разглежда като цел сама по себе си, а като средство за стабилно публично управление (OECD, 2020). Една единствена иновация или новаторска практика не е бял рицар, който ще освободи хората от ограниченията, които могат да се наблюдават от традиционното управление – и не трябва да се разглежда по този начин. Традиционното управление се състои от различни функции, които помагат за насочване на действията на правителството, приоритизиране на инвестициите и освен това, за иновации в политическите услуги и практики. Като такава, иновацията е ключов инструмент или лост, който публичният сектор може да използва за постигане на обществени цели. Разработване на публичен сектор, който е иновативен.

Отражения и примери на иновативното управление

Иновационният компас структурира информация, която се основава на опита на много хора и създава общ преглед на тенденциите. Става по-лесно да се разбере как възникват иновациите в публичния сектор и какво е необходимо в бъдеще, за да се подкрепят и развиват тези иновационни процеси по смислен, ориентиран към резултатите начин. Правителствата по целия свят се сблъскват с все по-сложни взаимосвързани и понякога изглеждащи неразрешими проблеми. Трябва да се зададат нови въпроси и да се намерят нови отговори за екологичните, социалните и икономическите предизвикателства на нашето време. Въпреки това, няма едно добро или правилно решение за тези така наречени „зли проблеми“. По-скоро те са свързани с трансформации, които изискват фундаментални промени в нашия социален ред и свързаните с него принципи, според които се вземат и структурират решенията. Германия, Австрия и Швейцария са се ангажирали с целите на основани на доказателства, ориентирани към въздействието и ориентирани към бъдещето правителствени и административни действия. Досега са създадени важни рамкови условия за постигане на тези цели (напр. ориентация към резултатите, електронно управление, партньорства за отворено управление и др.). Основно предизвикателство е прилагането на разработените досега концепции на широка основа и насърчаването на развитието на нови процеси и структури по професионален, модерен и трансдисциплинарен начин. Примери за инициативи за изпреварващо управление, които са наградени през 2024 г. за иновативни проекти в ЕС: ***Cultivating Civic Habits*** **(Латвия) – дигитално приложение за младежи до 18 г. за ангажирано, информирано и отговорно гражданско участие, което позволява на младите хора да участват в каузи на местно ново, и предлага реални сценарии от живота, за да се прилагат идеите**

им в действие. *Live Agora* (Нидерландия) – приложения за ко-креация на децентрализиран модел на дигитална демокрация в общността. The Newsroom (Португалия) – приложение за справяне с дезинформацията и овластяване на гражданите, чрез възможности за активно участие в управлението (EIC, 2024).

Друг пример е приложението *Innovation Compass/Recorder*, което помага да се разберат по-добре благоприятните фактори за иновации в публичния сектор и да се подпомогнат правителствата при идентифицирането на области за подобрение и при споделянето на добри практики между институциите и границите. Innovation Compass се основава на опита от скандинавския регион, базиран на статистически проучвания и рефлексивна самооценка. Разработен е от междусекторна мрежа в Германия, Австрия и Швейцария. Целта на Компаса за иновации е да получи цялостна картина на иновативната сила на публичната администрация на всички нива на управление в Германия, Австрия и Швейцария на годишна база и да подкрепи адаптирането и разработването на нови инструменти, предназначени да подкрепят държавните служители и да засилят културата на иновации в публичния сектор. Компасът за иновации не е за създаване на класация на иновациите с печеливши и губещи, а по-скоро за създаване на интерфейс за професионално развитие на обществените иновации. В дългосрочен план редовните проучвания имат за цел да допринесат за ефективността и качеството на иновативната сила на публичния сектор, в които систематично се събират и показват по разбираем начин задълбочени познания за стойността на иновациите и техните ефекти. Съществуващите проучвания допълват емпиричната основа на проекта. Целта е да се покаже как могат да се постигнат политически цели, да се повиши ефективността, да се постигне по-високо качество, да се укрепи демокрацията и да се увеличи иновативният капацитет на обществените организации (EIC, 2024).

В „Иновативния компас на ЕС“ 2025, инициран като управленски план за действие след критичния доклад за състоянието на европейската икономика на Марио Драги от 2024, Три основни области за действие: иновации, декарбонизация и сигурност, има 3 императива или посоки за действие (основни стратегически цели), които се очаква да доведат до ускорени резултати. Те включват: *иновации, декарбонизация и сигурност* (фигура 10). *Какви насоки са препоръчани от ЕК за хоризонта 2025 – 2030 г. в сферата на иновациите за догонване на развитите икономики и как те се отнасят до България?*

Източник: Европейска комисия, EU Competitiveness Compass, 2025

Фигура 10. Иновативен компас за конкурентоспособност на ЕС 2025

1. ***Преодоляване на изоставането в иновациите***: Ускорено развитие и рестартиране на иновациите като двигател на ЕС, насърчаване на млади иновативни компании и стратъпи, екосистеми, индустриалното лидерство в сектори с висок растеж, базирани на дълбоки технологии, фабрики за изкуствен интелект (AI Gigafactories), внедряване в промишленото производство на AI, за да замести недостигаща работна сила и да ускори производителността. Стратегии, опростено законодателство и облекчени правила за МСП, за привличане на инвестициите и стимулиране на единния пазар.
2. ***Пътна карта за декарбонизация и конкурентоспособност*** – според иновативния компас трябва да се подпомага чиста, достъпна енергия чрез намаляване на цените и разходите за енергия, ускорено издаване на разрешителни за сектори в преход, планове за действие за енергоемки сектори.
3. ***Намаляване на прекомерните зависимости и повишаване на сигурността***. Целта е да се диверсифицират ефективните търговски партньорства на ЕС (като вече договори с над 76 равни на 50% от търговията на ЕС), но трябва да се разшири обхвата (Африка, АСЕАН, МЕРКОСУР) и да се гарантира надеждността и устойчивостта на договорите, както и пре-

разглеждане и облекчаване на поръчките за единния пазар на ЕС особено за критични сектори и технологии.

Заключение

Иновациите в публичния сектор играят решаваща роля, когато нови и значително подобрени процеси, методи, продукти и услуги се въвеждат в съществуващи административни дейности или външни отношения. Тъй като водещият сектор в модела на новото публично управление (NPG) е гражданският, то от съществено значение е иновативното управление да спомогне за като нова движеща сила за еволюционна промяна и на държавата и на обществото, с участието на гражданите. В този смисъл, иновациите в публичния сектор могат да намират нови и по-добри начини за постигане на положителни обществени резултати заедно с гражданите и бизнеса. Нарасналата сложност на предизвикателствата, пред които са изправени правителствата, води до силна конкуренция и стремеж към повишаване на иновативния капацитет в публичния сектор като императив, но за да могат новаторските подходи или решения да създадат трайно въздействие, те трябва да бъдат вградени като част от съществуващите системи. **В този контекст, България може да се ориентира към по-ефективна политика в сферата на публичните иновации и постигането на култура на публичен интегритет, за да реализира потенциала си и да напредне в развитието си към по-висока степен на доверие на гражданите в по-доброто утре на демокрацията в страната. И все пак невидимата нишка на взаимното социално битие, доверие и солидарност, се надяваме да поддържа устойчиви общностите ни, защото *най-истинното и най-съществено не се мери*", по думите на Платон във „Филеб". То ни спомня как всеобщите и важните измерения са жизнено необходими да ни завърнат към основите, към смисъла и увереността в човешките възможности и упованията в доброто, а и към пространството на реалните решения на понякога сложни проблеми. Защото,** за да разберем посоката към нов хоризонт на публичното управление, **в дълбините на политическите в процеси в** България, трябва да се завърнем към корените и към „българската политическа почва" на Димитър Ганев. Според него „България е локална проекция на глобални процеси в културно и политическо отношение. Ние не задаваме тенденциите, а ги одомашняваме. Но спецификата на тази преработка на идеи и визии с местен привкус, е следствие от многовековно формиралата се „почва" и разберем ли нея, ще можем да си отговорим на много въпроси" (Ганев, 2024). Затова и приносът на съвременните изследователи с мисия към обществото, е да бъдат критични и дръзки, извън „кулите от слонова кост", които други величествено обитават, и да подпомогнат с разум и знания този процес на трансформация от рискове към капацитет за устояване – към проактивното управление и адаптиране към динамиката и изпреварване на негативните въздействия.

Използвана литература

Аджемоглу, Д. и С. Джонсън (2024). Власт и прогрес. София: Изток-Запад. (Adzhemoglu, D. i S. Dzhonsan (2024). Vlast i progres. Iztok-Zapad. Sofia) ISBN 9786190112860.

Бауман, З. (2003). Общността: Търсене на безопасност в несигурния свят. София: ЛИК. (Bauman, Z. (2003). Obshtnostta: Tarsene na bezopasnost v nesigurnia svyat. LIK. Sofia) ISBN 978954-607-537-X.

Ганев, Д. (2024). Българската политическа почва. София: Сиела. (Ganev, D. (2024). Balgarskata politicheska pochva. Siela. Sofia.) ISBN 9789542847588.

Еко, У. (2020). Хроники на едно течно общество. София: Колибри. (Eko, U. (2020). Hroniki na edno techno obshtestvo. Kolibri. Sofia.) ISBN 978-619-02-0702-3.

Крауч, К. (2020). Постдемокрация след кризите. Изток-Запад. София. (Krauch, K. (2020). Postdemokratsia sled krizite. Iztok-Zapad. Sofia.) ISBN 9786190107583

Стайкова, Е., Хаджицонева, Ю. (2024). Устойчиво градско развитие – поуки за София: НБУ. (Staykova, E., Hadzhitsoneva, Yu. (2024). Ustoychivo gradsko razvitie – pouki za Sofia. NBU. Sofia) София ISBN 978-619-233-176-4 (печ. издание), ISBN 978-619-233-177-1.

Танев, Т. (2011). Management и governance – два вида управление на публичната сфера събрани в единен цикъл на управлението. Public policy.bg, Vol. 2 No. 2 (2011). https://doi.org/10.58894/EJPP.2011.2.46.

Тодоров, Цв. (2013). Интимните неприятели на демокрацията. (Todorov, Tsv. (2013). Intimnite nepriyateli na demokratsiyata) ISBN 9786191522996.

Томова, Т. (2021). Българският път в социалната политика: История за прехода, който не свършва. София: Унив. изд. „Св. Климент Охридски“. (Tomova, T. (2021). Balgarskiyat pat v sotsialnata politika: Istoria za prehoda, koyto ne svarshva. Univ. izd. "Sv. Kliment Ohridski". Sofia.) ISBN : 9789540751269.

Brinkerhoff, D. (2000). „Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytic framework”. Public Administration and Development. Vol. 20. pp. 239 – 252 http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/1099-162X(200008)20:3%3C239

Cataldi, L. (2024). New Public Governance as a Hybrid: A Critical Interpretation. Cambridge University Press.

Criado, J. I., Alcaide-Muñoz, L. & Liarte, I. (2023). Two decades of public sector innovation: building an analytical framework from a systematic literature review of types, strategies, conditions, and results. Public Management Review. pp. 1 – 30. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2254310.

Dahl, R. (1998). On Democracy. Yale University Press. ISBN 9780300084559.

Dobel, J. P. (2016). Integrity in the Public Service. SSRN: https://ssrn.com/abstract=2769133

Dobel, J. P. (1990). Integrity in the Public Service. Public Administration Review. 50(3). pp. 354 – 66.

Eggers, W. D., Singh, S. K. (2009). The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government. Deloitte/Harvard Kennedy School's Ash Institute.
EIC (2024). European Innovation Council. Innovation Competition, 2024. https://eic.ec.europa.eu/eic-prizes/european-social-innovation-competition_en
EIS (2024). EU Innovation Scoreboard. Bulgaria country profile. https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2024/ec_rtd_eis-country-profile-bg.pdf
Eurobarometer (2024). Стандартен Евробарометър 102, Октомври 2024, Национален доклад: България, ЕС. (Standarten Evrobarometar 102, Oktomvri 2024, Natsionalen doklad: Bulgaria. EC) ISSN 1977 – 3927, DOI10.2775/5410786, https://europa.eu/eurobarometer
Fukuyama, F. (2016). Governance: What do we know, and how do we know it? Annual Review of Political Science. 19. pp. 89 – 105. doi:10.1146/annurev-polisci-042214-044240
Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important. Public Integrity. 20(sup1). pp. 18 – 32. https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404.
Kaur, M. et al. (2022). Innovative capacity of governments: A systemic framework, OECD Working Papers on Public Governance. No. 51. OECD Publ. Paris. https://doi.org/10.1787/52389006-en.
McGinnis, M. D. & Ostrom, E. (2012). Reflections on Vincent Ostrom, Public Administration, and Polycentricity. Public Administration Review. 72(1). pp. 15 – 25. http://www.jstor.org/stable/41433139.
Milanova, N. (2020). Institutional Resilience and Building Integrity in the Defense and Security Sector. Connections: The Quarterly Journal. ISSN 1812-1098, e-ISSN 1812-2973. Connections QJ 19, no. 3 (2020): 67 – 75 https://doi.org/10.11610/Connections.19.3.05.
OECD (2005). Public Sector Integrity: A Framework for Assessment. OECD Publishing. Paris. https://doi.org/10.1787/9789264010604-en.
OECD (2017). Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. Paris. https://doi.org/10.1787/9789264268920-en
OECD (2020). OECD Public Integrity Handbook, OECD Publishing. Paris. https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en
OECD (2023). Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment. OECD Publishing. Paris. https://doi.org/10.1787/5478db5b-en.
OECD (2024). Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024. OECD Publishing. Paris. https://doi.org/10.1787/968587cd-en
OECD (2024). Building More Resilient Cross-border Regions: Considerations in Governance and Partnerships. https://doi.org/10.1787/d5fd3e59-en.
OECD (2025). Reforming Bulgaria’s Anti-corruption Authorities: Towards Effective.
OECD. Strategic Planning and Asset Recovery, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. Paris. https://doi.org/10.1787/11ef33c9-en.

Osborne, D., T. Gaebler, (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Addison-Wesley, Reading, MA.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance. Public Management Review. 8(3). pp.377-387. https://doi.org/10.1080/14719030600853022.

Raytcheva, S. (2024). Responsible Innovation in Public Organizations: Dialogical Ethics. In: Rouet, G., Raytcheva, S., Côme, T. (eds) Ethics and Innovation in Public Administration. Contributions to Public Administration and Public Policy. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-67900-1_2.

Roberts, R. (2024). The New Public Integrity Management and the Protection of the Impartiality of Bureaucratic Decision-Making. Public Integrity, https://doi.org/10.1080/10999922.2023.2297118.

Sartori, Giovanni (2001). Homo videns: La sociedad teledirigida; Edition, 2; Publisher, Taurus, 2001, ISBN, 9681909240, 9789681909246// Translated in English: by Mario Fantini and Anderas Kinneging. SCRIBD https://www.scribd.com/document/503179184/ Sartori-Homo-Videns.

Scharfbillig, M., et al. (2021). Values and Identities – a policymaker's guide, EUR 30800 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-40965-6, doi:10.2760/349527, JRC126150.Values and Identities – a policymaker's guide.

Schacter, H. L., & Toonen, T. (2010). Resilience in Public Administration: The Work of Elinor and Vincent Ostrom from a Public Administration Perspective. Public Administration Review. 70(2). pp. 193 – 202. http://www.jstor.org/stable/40606371.

Sheppard, V. (2014). Resilience in governance for sustainable development systems: research agenda and initial findings, May 2014. Conference: Resilience Alliance Conference. Montpellier. France. DOI: 10.13140/RG.2.1.3351.0564

Smidova, Z., A. Cavaciuti and J. Johnsøn (2022). Anti-corruption and public integrity strategies – Insights from new OECD indicators. OECD Economics Department Working Papers. No. 1725. OECD Publishing. Paris. https://doi.org/10.1787/a925c7fd-en.

Vassileva-Hadjitchoneva, J., Otova, I., Staikova-Mileva, E. (2024). The Gap Between Citizens and Public Administration: Innovations as a Risk or Resource – The Bulgarian Case. In: Rouet, G., Raytcheva, S., Côme, T. (eds) Ethics and Innovation in Public Administration. Contributions to Public Administration and Public Policy. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-67900-1_6

ЛИДЕРСТВОТО И ОРГАНИЗАЦИОННАТА КУЛТУРА КАТО КЛЮЧОВИ ФАКТОРИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВОТО В ПУБЛИЧНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ В БЪЛГАРИЯ

Калин Боянов[1]

Резюме

В настоящото изследване се акцентира върху съществената роля на лидерството и организационната култура като двигатели на предприемаческия дух в публичния сектор на България. В рамките на статията са разгледани международни примери за добри практики, сред които трансформационно лидерство, създаване на иновационни звена и развитие на публично-частни партньорства. Особен фокус е поставен върху ключовите предизвикателства, свързани с преодоляването на бюрократичните ограничения, стимулирането на иновации и прилагането на етични стандарти. Предложени са конкретни мерки за адаптация в българските публични институции, включително разработване на стратегическа пътна карта за дългосрочна трансформация и устойчиво развитие. В обобщение, изследването подчертава критичната необходимост от лидерски модели и културни подходи, насочени към иновации, които да повишат ефективността и доверието в институциите.

Ключови думи**:** *лидерство, организационна култура, предприемачество, публични организации, иновации*

JEL: *H1, H4, H5*

LEADERSHIP AND ORGANIZATIONAL CULTURE AS KEY FACTORS FOR ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT IN PUBLIC ORGANIZATIONS IN BULGARIA

Kalin Boyanov[*]

Abstract

This study focuses on the essential role of leadership and organizational culture as drivers of entrepreneurial spirit in the public sector of Bulgaria. International examples of good practices are reviewed, including transformational leadership, the creation of innovation units and the development of public-private partnerships. Focus is placed on the key challenges of overcoming bureaucratic constraints, stimulating innovation, and implementing ethical standards. Specific measures for adaptation in Bulgarian public institu-

[1] Главен асистент, доктор, катедра „Публична администрация“, факултет „Администрация и управление“, Университет за национално и световно стопанство – София, *e-mail: kalin.boyanov@unwe.bg*

[*] Chief Assistant, PhD, Department „Public administration“, Faculty of Administration and Management, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail: kalin.boyanov@unwe.bg*

tions are proposed, including the development of a strategic roadmap for long-term transformation and sustainable development. In summary, the study highlights the critical need for leadership models and cultural approaches focused on innovation to enhance the effectiveness and credibility of institutions.

Keywords: *entrepreneurship, leadership, organizational culture, public organizations, innovation*

JEL: *H1, H4, H5*

Въведение

В съвременния контекст на глобализация и динамични промени, публичните организации в България са изправени пред необходимостта да адаптират своите управленски практики и организационни култури, за да стимулират предприемачески инициативи и иновации. Лидерството и организационната култура играят съществена роля в този процес, като определят способността на организациите да реагират ефективно на външни предизвикателства и да внедряват новаторски решения.

Лидерството в публичния сектор се характеризира със специфични изисквания, произтичащи от необходимостта за баланс между политическите цели, обществените очаквания и административната ефективност. Според изследванията на Гацова (2020), трансформационното лидерство е особено ефективно в публичните организации, тъй като насърчава иновациите и ангажираността на служителите. Този стил на лидерство се основава на визия, вдъхновение и индивидуално внимание към подчинените, което води до повишена мотивация и производителност.

Организационната култура представлява съвкупност от споделени ценности, вярвания и норми, които ръководят поведението на членовете на организацията. В контекста на публичните организации в България, културата често е повлияна от бюрократични традиции и йерархични структури, които могат да възпрепятстват предприемаческите инициативи. Според Стоянова (2023), за да се насърчи предприемачеството, е необходимо изграждането на култура, която подкрепя иновациите, поемането на рискове и автономността на служителите.

Лидерството и организационната култура са взаимносвързани и взаимозависими фактори, които заедно определят способността на организацията да внедрява иновации и да развива предприемачески дух. Лидерите играят ключова роля в оформянето и трансформирането на организационната култура чрез своите действия, решения и комуникация. Според Anderson, Potočnik и Zhou (2014) лидерите, които демонстрират подкрепа за иновациите и насърчават откритата комуникация, създават среда, благоприятстваща предприемаческите инициативи. Въпреки признатата значимост на лидерството и организационната култура за развитието на предприемачеството, публичните организации в България се сблъскват с редица предизвикателства. Сред тях са устойчивите бюрократични практики, ограничените ресурси и съпротивата към промени. Според Димитров

(2019) преодоляването на тези препятствия изисква целенасочени усилия за обучение и развитие на лидерски умения, както и за промяна на културните нагласи в организациите.

Целта на тази статия е да анализира ролята на лидерството и организационната култура като ключови фактори за развитието на предприемачество в публичните организации в България. Статията се стреми да изследва международните добри практики в тази област и да предложи приложими подходи, които могат да подпомогнат българските публични институции да стимулират иновации и предприемачески инициативи. Чрез оценка на предизвикателствата и възможностите, свързани с културни и структурни особености, както и с етични съображения, статията предлага стратегически насоки за трансформация на публичния сектор в България, така че той да се адаптира към съвременните изисквания и да отговори на нуждите на обществото.

1. Ролята на трансформационното лидерство в публичните организации

Трансформационното лидерство се налага като ефективен стил за мотивиране и вдъхновение на служителите в публичните организации, където целите често са фокусирани върху общественото благо, а не върху печалба. В контекста на България, където публичният сектор е традиционно обвързан с висока степен на йерархичност и формализъм. Въвеждането на трансформационно лидерство е от ключово значение за преодоляване на бюрократичните ограничения и за стимулиране на иновациите.

Трансформационните лидери са способни да създават визия и да вдъхновяват своите последователи да надминават личните си интереси в полза на колективното благо. Този стил на лидерство е ефективен в насърчаването на иновационното поведение и предприемаческия дух, тъй като лидерите насърчават креативността, поемането на рискове и самостоятелността на служителите. Чрез насърчаване на открита комуникация и съвместно решаване на проблеми, трансформационните лидери създават културна среда, която подкрепя иновациите и адаптацията към промените.

Организационната култура може да бъде основен стимул за развитие на предприемаческото мислене в публичните организации. Култури, които акцентират на откритост, гъвкавост и подкрепа за поемането на рискове, са по-подходящи за стимулиране на иновации и адаптация. Противоположно на това, култури, ориентирани към стриктно придържане към правилата и избягване на грешки, могат да възпрепятстват предприемаческия потенциал и да демотивират служителите. В публичния сектор в България съществуват определени културни бариери, произтичащи от исторически наложените йерархични структури и бюрократични практики. Промяната на тази култура изисква активна намеса на лидерите, които могат да въведат ценности, свързани с иновации и сътрудничество като част от стратегическите приоритети на организацията. Въвеждането на култура, ориен-

тирана към предприемачество и иновации, изисква целенасочени стратегии за промяна. Лидерите могат да насърчават откритата комуникация, като по този начин създават чувство за доверие и сигурност сред служителите. Изграждането на екипи, в които се поощряват различни гледни точки и експериментиране, е ключов елемент за преодоляване на културни бариери в публичните организации.

Допълнително, обучението и развитието на служителите играят централна роля за изграждането на култура, поддържаща предприемаческия дух. Осигуряването на регулярни обучения за развитие на лидерски и иновационни умения може да помогне на служителите да придобият нужните компетенции за успешно адаптиране към динамичната среда. По този начин организациите могат да преодолеят инерцията и да изградят гъвкава, адаптивна културна среда.

За да бъде ефективно в насърчаването на предприемачеството в публичния сектор, лидерството трябва да включва няколко ключови фактора: ясна визия, ангажираност към развитието на служителите и гъвкавост при вземането на решения. Ясната визия е основополагаща, тъй като дава посока на организационните цели и очаквания. Според Василева (2023) лидерите с визия не само насърчават иновациите, но и мотивират служителите да преодолеят трудностите и да допринесат за дългосрочни успехи.

Ангажиментът към развитието на служителите също е съществен аспект. Лидерите, които инвестират в обучението и професионалното развитие на своите екипи, демонстрират ангажираност към създаването на работна среда, която стимулира растеж и иновации. Обучените и мотивирани служители имат по-голяма готовност да поемат инициативи, да предлагат нови идеи и да работят за подобряване на работните процеси.

Гъвкавостта при вземането на решения е от критично значение в контекста на публичния сектор, където обикновено съществува натиск за спазване на утвърдени процедури и структури. Успешните лидери демонстрират способността да адаптират своите стратегии и подходи в зависимост от променящите се условия, което помага на организациите да запазят своята конкурентоспособност и ефективност.

За да бъде създадена и поддържана иновативна организационна култура, публичните организации могат да се възползват от редица практически подходи. На първо място, насърчаването на открита комуникация и обмен на идеи между служителите създава предпоставки за иновации. Внедряването на регулярни работни срещи и форуми, в които служителите да споделят идеи и предлагат решения на текущи проблеми. Друг подход е създаването на стимулираща програма за награждаване на иновативни идеи и успешни проекти. Чрез поощряване на креативността и награждаване на усилията за развитие, организациите могат да създадат култура, в която иновациите са признати и ценени. Материалните и нематериални стимули също са важни за мотивиране на служителите и за насърчаване на предприемаческите инициативи. Освен това, организациите могат да използват специализирани обучения и уъркшопи за развитие на иновационни умения и

предприемаческо мислене сред служителите. Чрез въвеждането на подобни обучения, служителите могат да бъдат подготвени за преодоляване на съществуващите бариери и за активно участие в процеса на иновации.

Лидерството и организационната култура са неразделна част от процеса на стимулиране на предприемачеството в публичните организации в България. Въпреки съществуващите предизвикателства, като бюрократични структури и ограничени ресурси, лидерите могат да играят ключова роля за промяна на културните нагласи и за насърчаване на предприемаческия дух.

Препоръките за бъдещи действия включват:

1. Въвеждане на трансформационен лидерски подход, който насърчава визията и мотивацията на служителите.
2. Изграждане на организационна култура, ориентирана към иновации и поемане на рискове.
3. Създаване на програми за обучение и професионално развитие, които подкрепят предприемаческите инициативи и иновационното мислене.
4. Осигуряване на платформа за открита комуникация и обмен на идеи.

Тези инициативи могат да помогнат на публичните организации в България да постигнат по-висока ефективност и устойчивост в един бързо променящ се свят.

2. Примери за успешни практики и опит от други държави

Опитът на различни страни показва, че иновативните подходи в лидерството и организационната култура могат значително да повишат ефективността на публичните организации и да подпомогнат развитието на предприемачеството. Някои от посочените по-долу международни примери биха послужили като вдъхновение за публичните организации в България.

2.1. Швеция и иновационната култура в публичния сектор

Швеция е известна с добре развитата си иновационна култура и стимулирането на предприемачество в публичния сектор. Според Sørensen и Torfing (2021) в Швеция съществува силен акцент върху автономията на служителите и поемането на лична отговорност, което насърчава инициативността и креативността. Шведските публични институции често прилагат модел на плоска йерархия, което дава на служителите повече свобода в предлагането и реализирането на нови идеи. Тази практика може да бъде адаптирана и в България, чрез създаване на повече независими структури или отдели, които да експериментират с нови проекти и инициативи.

2.2. Сингапур: Подкрепа за иновации чрез специализирани звена

В Сингапур публичният сектор е насочен към иновации чрез създаване на специализирани звена и лаборатории за иновации. Според изследване на Chua, C. E. H., и Lam (2021), правителството на Сингапур създава т.нар. иновационни лабора-

тории, които работят паралелно с традиционните структури и имат за цел да разработват и тестват нови инициативи. Подобен подход е възможно да бъде полезен за българските публични организации, тъй като позволява на служителите да експериментират и тестват иновации, без да бъдат ограничавани от стандартните правила и процедури.

2.3. Нидерландия: Публично-частни партньорства като инструмент за иновации

Нидерландия е сред водещите държави по отношение на прилагането на публично-частни партньорства в публичния сектор. Според Hueskes, Verhoest и Block (2020) чрез партньорствата с частния сектор, публичните организации успяват да се възползват от експертизата и ресурсите на частни компании, за да развиват иновативни услуги и продукти. Тази практика е особено приложима в сфери като градско планиране, транспорт и дигитализация на административните услуги. В България подобни партньорства ще насърчат предприемачеството, като създадат среда, в която публичните и частните организации работят съвместно за общи цели.

Международният опит демонстрира, че успешното развитие на предприемаческа култура в публичния сектор е възможно чрез разнообразни подходи и стратегии, които са адаптивни и гъвкави спрямо спецификата на съответната държава. За публичните организации в България, вдъхновението от тези примери може да се трансформира в следните практически препоръки:

1. Създаване на независими иновационни звена, които да изследват и тестват нови идеи и подходи, подобно на практиките в Сингапур.
2. Насърчаване на по-плоски йерархични структури, които дават възможност на служителите за автономност и креативност, като в Швеция.
3. Развитие на публично-частни партньорства, които могат да въведат новаторски технологии и практики в администрацията, по примера на Нидерландия.

3. Български контекст и специфични предизвикателства в прилагането на иновации в публичните организации

При адаптирането на международни добри практики за развитие на предприемачеството в публичния сектор българските организации трябва да отчетат местните особености, които могат да възпрепятстват или да улеснят процеса на иновации. Сред основните предизвикателства за публичните институции в България са наследените бюрократични структури, силно регламентираната среда и ограниченият бюджетен ресурс. Поради тези фактори, трансформацията на лидерството и културата в българските публични организации изисква внимателно планиране и стратегически подход.

3.1. Бюрократични бариери и начини за тяхното преодоляване

Българската публична администрация е традиционно характеризирана с формализъм и стриктно спазване на установени процедури, което може да ограничи възможностите за иновации и поемане на рискове. Това е част от културното наследство на бившия социалистически режим, който създаде силно централизирани и контролирани структури. За да се преодолеят тези бариери, е необходимо организациите да променят своя подход към управление и да приемат по-гъвкави структури. Препоръка в тази насока е въвеждането на по-плоски организационни структури, които да улеснят комуникацията и сътрудничеството между служителите на различни нива. Освен това, подобряването на механизмите за обратна връзка и насърчаването на директния диалог между ръководството и служителите могат да допринесат за създаване на среда на доверие и поощряване на нови идеи.

3.2. Ограничени ресурси и възможности за тяхното оптимизиране

Финансовите и човешки ресурси често са ограничени в публичния сектор в България, което затруднява изпълнението на амбициозни проекти и иновационни инициативи. Въпреки това, с използване на публично-частни партньорства и други форми на колаборация, ресурсите могат да бъдат значително оптимизирани. Съвместните инициативи с частния сектор не само осигуряват допълнителни ресурси, но и внасят нови идеи и технологии, които подобряват работата на публичните организации. Публично-частните партньорства, могат да бъдат особено полезни в сфери като дигитализация и управление на инфраструктурата, където частните компании могат да осигурят техническа експертиза и финансови ресурси. Въз основа на опита на Нидерландия, подобни партньорства в България следва да се фокусират върху споделени цели и взаимна полза, което позволява на публичните организации да внедряват иновации, които иначе са непостижими поради бюджетни ограничения (Hueskes, Verhoest, & Block, 2020).

3.3. Изграждане на доверие и ангажираност сред служителите

Една от съществените пречки пред въвеждането на нововъведения и предприемачески практики в публичните организации е липсата на доверие и ангажираност от страна на служителите. Българските публични институции често се сблъскват с ниска мотивация и високи нива на текучество, което затруднява поддържането на иновационен и предприемачески дух. Ключът към изграждането на ангажираност е развитието на лидерски умения, които да създадат среда на уважение и сътрудничество. Трансформационното лидерство, което акцентира на личностното развитие и вдъхновението, може да допринесе за по-високи нива на доверие и ангажираност. Въвеждането на регулярни тренинги, програми за развитие на лидерски умения и култура на отворена комуникация, също са важни стъпки за изграждане на стабилна и мотивирана организационна култура. Така публичните организации ще могат по-лесно да привлекат и задържат квалифицирани кадри, което е основа за дългосрочна устойчивост и ефективност. Българ-

ските публични организации са изправени пред множество предизвикателства, но с целенасочени усилия и стратегически подходи могат да се адаптират към съвременните изисквания за иновации и предприемачество. Чрез преодоляване на бюрократичните бариери, оптимизиране на ресурсите чрез партньорства и изграждане на доверие и ангажираност сред служителите, публичният сектор в България, може да постигне по-висока ефективност и да стимулира предприемаческия дух.

Развитието на лидерството и организационната култура в българските публични организации за насърчаване на предприемачеството изисква задълбочени изследвания и оценка на приложимите подходи. Към момента съществуват редица неизследвани аспекти, свързани с културните и структурни специфики, които ограничават цялостното разбиране за потенциалните успехи и предизвикателства. Затова следващите изследвания трябва да се фокусират върху:

- ***Идентифициране на бариери в организационната култура*** – Българските публични институции притежават уникални културни характеристики, формирани от исторически, социални и политически влияния. Изследването на тези специфики може да разкрие детайли относно съществуващите културни бариери, които възпрепятстват внедряването на иновации и предприемачески практики. По-задълбочено разбиране на тези бариери ще позволи разработването на адаптирани стратегии за преодоляването им.
- ***Изследване на ролята на лидерските стилове*** – Различните лидерски стилове оказват различно въздействие върху предприемаческите инициативи в публичния сектор. Задълбоченото изучаване на трансформационното лидерство и сравнителен анализ с други лидерски стилове, като транзакционно и автентично лидерство, може да даде ценна информация за най-ефективните подходи в конкретните български условия.
- ***Изследване на въздействието на публично-частните партньорства върху иновациите*** – Въпреки че публично-частните партньорства своята ефективност в редица държави, в България техният потенциал остава сравнително неизследван. Необходимо е допълнително изследване, което да оцени конкретното въздействие на тези партньорства върху иновациите и предприемаческата дейност в публичните организации, както и тяхното влияние върху организационната култура и нагласите на служителите.
- ***Анализ на въздействието на технологиите върху организационната култура*** – С напредъка на технологиите и дигитализацията, публичните организации имат възможност да трансформират своята култура и методи на работа. Специално изследване за въздействието на дигиталните иновации върху организационната култура и приемането на технологиите от служителите в България може да предложи полезна перспектива за бъдещи стратегии и прилагането на нови технологични решения.

На база направените изследвания и примери от други страни могат да бъдат изведени конкретни практически стъпки, които да помогнат на българските

публични организации да интегрират предприемаческия подход и иновациите. Сред тези препоръки са:

- ***Създаване на специални иновационни звена и екипи***, които да работят независимо от традиционните структури и да се фокусират върху разработването на нови идеи и процеси. Така ще се осигури среда, в която служителите имат свободата да експериментират, без да бъдат ограничавани от бюрократични процедури (Mergel, Ganapati & Whitford, 2020).
- ***Въвеждане на стимули за иновации***, като програми за награждаване на служители, които допринасят с креативни и ефективни решения. Такива стимули не само мотивират служителите да бъдат по-активни, но и повишават чувството на принадлежност към организацията.
- ***Инвестиция в дигитални технологии и обучение на служителите***, които да им помогнат да се адаптират към промените и да придобият необходимите умения за внедряване на новите технологии. Това е от съществено значение за развитието на организационната култура и повишаване на ефективността.

Възприемането на предприемаческа култура и лидерство в публичния сектор в България изисква внимателно балансиране между иновации и адаптиране към местните особености. Чрез изследване на конкретни културни и структурни бариери и следване на международни добри практики, българските публични организации могат да извлекат ценни уроци и да положат основите за устойчиви реформи. Чрез ангажираност, стратегическо лидерство и инвестиции в нови технологии, публичният сектор в България е възможно успешно да се отговори на съвременните предизвикателства и да се създаде среда, в която предприемачеството и иновациите процъфтяват.

За да бъдат успешни усилията за развитие на лидерство и иновативна организационна култура, е необходимо разработването на стратегически план или пътна карта, който да ръководи процеса на трансформация в българските публични организации. Тази пътна карта трябва да включва последователни стъпки и фази за изпълнение, като отразява необходимостта от адаптация на конкретните подходи към местния контекст и предизвикателства.

Първата стъпка в трансформационния процес включва задълбочен анализ на текущите лидерски практики и организационната култура във всяка конкретна организация. Чрез провеждане на анкети, интервюта и наблюдения, лидерите могат да идентифицират силните страни и слабостите на настоящите модели на управление и да определят области за подобрение. Диагностицирането на културните бариери е основен момент за разбиране на потенциалните пречки пред иновациите и предприемачеството. След като бъдат идентифицирани потребностите и възможностите за подобрение е важно да се въведат целенасочени програми за обучение и развитие на лидерски умения. Тези програми трябва да се фокусират върху изграждането на трансформационно лидерство, което акцентира върху вдъхновението, мотивацията и личностното развитие на служителите. Обуче-

нията могат да включват практически работилници, симулации и наставничество, което ще даде на лидерите практически умения и подходи за създаване на подкрепяща иновациите среда. Един от ключовите подходи за стимулиране на иновации в публичния сектор е създаването на специализирани иновационни звена или лаборатории, които работят в рамките на публичните организации. Тези звена могат да функционират като експериментални платформи за тестване на нови идеи, процеси и технологии, без да бъдат обвързани с традиционните ограничения на бюрокрацията. Chua, C. E. H. и Lam (2021) отбелязват, че иновационните лаборатории в публичния сектор на Сингапур имат положителен ефект върху внедряването на нововъведения и спомагат за повишаване на организационната ефективност.

Стимулирането на служителите чрез програми за награждаване на иновативни идеи и успешни проекти е друг важен аспект от процеса на трансформация. Чрез създаването на система от награди, както материални, така и нематериални, организациите могат да мотивират своите служители да поемат инициативи и да допринасят за развитието на нови решения. Такива програми създават конкурентоспособна и ангажираща среда, в която креативността и новаторството се поощряват. Ефективната комуникация е основа за успешната промяна на културата и за насърчаване на доверие и ангажираност сред служителите. Лидерите трябва да насърчават откритата комуникация и да предлагат възможности за обратна връзка на всички нива в организацията. Този подход спомага за изграждането на доверие и създава усещане за съпричастност към организационните цели, което е от решаващо значение за успеха на предприемаческите инициативи. Сътрудничеството с частния сектор може да предостави на публичните организации достъп до нови технологии и допълнителни ресурси, които да подпомогнат иновациите. Публично-частните партньорства са особено полезни в сектори като здравеопазване, образование и дигитализация, където частните компании често разполагат с уникални експертизи и технологични решения. За българския публичен сектор развитието на такива партньорства е стратегическа стъпка към модернизация и подобряване на услугите.

За да се гарантира устойчивостта на трансформационните усилия, е необходимо създаването на система за мониторинг и оценка на напредъка. Тази система може да включва редовни оценки на ефективността на нововъведенията, както и събиране на обратна връзка от служителите. Постоянният мониторинг позволява на организациите да адаптират своите стратегии според променящите се условия и потребности, което е важно за успешното изпълнение на иновационните инициативи.

Разработването на ясна и добре дефинирана пътна карта за промяна на организационната култура и насърчаване на иновации в българския публичен сектор е от критично значение. Чрез стратегическо планиране и поетапно изпълнение на описаните стъпки, публичните организации могат да постигнат устойчиви резултати и да създадат благоприятна среда за развитие на предприемаческия дух и

новаторството. Изграждането на такава основа ще позволи на българските публични институции да се адаптират към съвременните изисквания и да отговорят по-добре на потребностите на обществото.

4. Етични съображения при въвеждането на иновации и лидерство в публичния сектор

Въвеждането на иновации и нови лидерски подходи в публичния сектор е съпроводено с редица етични съображения, които трябва да бъдат внимателно обмислени, за да се гарантира, че реформите са в съответствие с обществените ценности и очаквания. Етичните принципи като прозрачност, отговорност и справедливост са от съществено значение при управлението на промените в публичните организации.

Прозрачността е основополагащ принцип при изпълнението на всякакви реформи в публичния сектор, особено когато става дума за иновации, които променят установените процедури и практики. Гражданите и служителите трябва да бъдат информирани за целите и очакваните резултати от нововъведенията. Яснотата и отчетността в комуникацията изграждат доверие и предотвратяват потенциални съмнения или страхове от промяната. За осигуряване на висока степен на прозрачност е препоръчително публичните организации да публикуват периодични доклади за напредъка на иновационните проекти, както и да включват външни наблюдатели при оценката на ефективността на тези проекти. Друг важен етичен аспект е гарантирането на справедливост и равен достъп до ползите от иновациите. Въвеждането на нови технологии и процеси може да създаде неравенства, особено ако само определени служители или групи получават достъп до обучение или ресурси. Важно е публичните организации да осигурят равни възможности за всички свои служители, като прилагат инклузивни подходи и предлагат обучения и подкрепа за всички заинтересовани страни. Иновациите често изискват експериментиране и поемане на рискове, което в публичния сектор може да доведе до сериозни последици, ако не бъде внимателно управлявано. В този контекст, лидерите в публичните организации носят отговорност не само към своите екипи, но и към обществото като цяло. За да се гарантира отговорност при експериментите и иновациите, е необходимо въвеждане на механизми за оценка на риска, както и ясно определени процедури за коригиране на грешки. Един от възможните подходи е прилагането на пилотни проекти, които позволяват иновациите да бъдат тествани в ограничен мащаб преди тяхното пълно внедряване. По този начин публичните организации могат да идентифицират потенциални проблеми и да коригират своите стратегии, без да създават значителни рискове за обществото.

Лидерството в публичния сектор изисква високи етични стандарти, които да бъдат модели за подражание за служителите и да утвърждават принципите на честност и почтеност. Трансформационното лидерство, което насърчава лично-

стното развитие и креативността, трябва да бъде съчетано с етично поведение и загриженост за благополучието на служителите. Етичното лидерство създава култура на доверие и уважение, което е основа за устойчиво развитие на иновациите в организацията. С напредъка на технологиите и дигитализацията на публичния сектор, защитата на личните данни и неприкосновеността на личния живот стават все по-значими въпроси. При внедряването на нови технологии, като изкуствен интелект и големи данни, публичните организации трябва да гарантират, че те са защитени в съответствие с регулациите и етичните стандарти. Нарушаването на личната неприкосновеност води до сериозни етични и правни последици, които ще подкопаят общественото доверие в институциите. Етичните съображения са съществен компонент при изпълнението на иновации в публичния сектор и при развитието на лидерство, което поддържа култура на почтеност и прозрачност. Българските публични организации трябва да поставят етиката в основата на своите стратегии за промяна, за да изградят устойчиви и доверителни отношения със своите служители и обществото. Чрез интегриране на етични принципи, публичният сектор може да насърчава иновации, които не само повишават ефективността, но и запазват обществените ценности и стандарти.

Заключение

Развитието на лидерство и иновационна организационна култура са ключови фактори за стимулиране на предприемачеството в публичния сектор в България. В съвременния контекст на глобализация и бързи технологични промени, българските публични организации са изправени пред предизвикателството да отговорят на високите обществени очаквания и да повишат своята ефективност и адаптивност. Статията представи аргументи в подкрепа на трансформационното лидерство и създаването на иновационна културна среда като основа за успешно развитие на предприемачеството в публичния сектор.

Анализът на международния опит, включително от страни като Швеция, Сингапур и Нидерландия демонстрира, че иновациите и предприемачеството могат да бъдат насърчени чрез специализирани иновационни звена, публично-частни партньорства и стимулиращи програми за служителите. Тези практики могат да бъдат адаптирани и приложени в България чрез изграждането на пътна карта, включваща стратегически стъпки като подобряване на комуникацията, стимулиране на лидерски умения, въвеждане на системи за награждаване и прилагане на етични принципи за прозрачност, отчетност и защита на личните данни. В обобщение, развитието на лидерство и организационна култура, насочени към иновации, може значително да подобри ефективността на българските публични организации и да създаде среда, благоприятна за предприемаческия дух. Чрез целенасочени усилия и стратегически подходи, публичният сектор в България има потенциала да се превърне в двигател на иновации, като едновременно отговаря

на обществените потребности и съхранява етичните стандарти и доверие в институциите.

Използвана литература

Василева, С. (2023). Съвременни и ефективни методи за мотивация на служителите. „Индустриални отношения и обществено развитие“, 2, 13 – 24 (Vasileva, S. (2023). Savremenni i efektivni metodi za motivatsiya na sluzhitelite. „Industrialni otnosheniya i obshtestveno razvitie“, 2, 13 – 24).

Гацова, В. (2020). Съвременният лидер – времева перспектива и управленски стил, Изд. Св. Григорий Богослов, ВУЗФ (Gatsova, V. (2020). Savremenniyat lider – vremena perspektiva i upravlenski stil. Izd. Sv. Grigoriy Bogoslov, VUZF).

Димитров, К. (2019). Перспективата на устойчивото лидерско развитие в условията на VUCA свят. Journal of Management and Sustainable Development, 1(74), 7 – 12. (Dimitrov, K. (2019). Perspektivata na ustoychivoto lidersko razvitie v usloviyata na VUCA svyat. Journal of Management and Sustainable Development, 1(74), 7 – 12).

Стоянова, И. (2023). Как лидерите могат да отключат креативността на екипите си. (Stoyanova, I. (2023). Kak liderite mogat da otklyuchat kreativnostta na ekipite si). https://forbesbulgaria.com/2023/05/03/leaders-unlock-creativity/

Anderson, N., Potočnik, K. & Zhou, J. (2014). Innovation and creativity in organizations: A state-of-the-science review, prospective commentary, and guiding framework. Journal of Management, 40(5), 1297 – 1333.

Chua, C. E. H. & Lam, W. (2021). Digital Government Transformation: A Case Study of Singapore's Smart Nation Initiative. Government Information Quarterly, *38(*2), 101 – 109.

Hueskes, M., Verhoest, K. & Block, T. (2020). Governing public – private partnerships for sustainability: An analysis of procurement and governance practices of PPP infrastructure projects. International Journal of Project Management, 38(3), 243 – 255.

Mergel, I., Ganapati, S. & Whitford, A. B. (2020). Agile: A New Way of Governing. Public Administration Review, 80(6), 998 – 1005.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2021). Co-creation, Collaborative Innovation, and the New Public Governance. Public Management Review, 23(1), 1 – 12.

РЕГИОНАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ И ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ НА РЕГИОНАЛНО НИВО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Камен Петров[1]

Резюме

В настоящата статия разглеждаме важни въпроси на политиките за регионално развитие и тяхното влияние върху публичните институции на централно, регионално и местно ниво. Изложението на статията се фокусира върху времеви процеси и явления, които имат важно значение за развитие на регионалната политика и нейния двоен характер на оценка и анализ на състоянието на градските райони и регионалната икономика в развитието на селските райони. Статията предоставя хронологичен анализ в общ план на хода на политиките за регионално развитие и значението на публичния сектор в тях. Тук е необходимо да се изведе значението на провеждането на регионалната политика като следствие на едновременно действие, което укрепва работните нива на публичния сектор, а от друга страна, подкрепя регионалния бизнес или създава условия за неговото функциониране и развитие. На практика регионалните политики обхващат целия спектър на публичното управление на териториално ниво, така че можем да ги изведем като регионални политики, защото се прилагат от публичния сектор на териториално ниво.

Ключови думи: *регион, анализ, пространство, публичен, институция, регионално развитие*

JEL: *H10, H55, R11, R58, P43, Q01*

REGIONAL POLICIES AND PUBLIC GOVERNANCE AT REGIONAL LEVEL IN THE EUROPEAN UNION

Kamen Petrov[*]

Abstract

In this paper we examine important issues of regional policy making and the influence of public institutions in it. The paper focuses on chronological directions of regional policy development and its dual character of assessment and analysis of urban areas and rural development. The paper provides a chronological analysis in general terms of the course of regional development policies and the importance of the public sector in it. Here it is necessary to infer that the conduct of regional policy is action-oriented and it both strengthens the working levels of the public sector and, on the other hand, supports regional

[1] Професор, доктор, катедра „Регионално развитие“, факултет „Администрация и управление“, Университет за национално и световно стопанство – София, *e-mail: kpetrov@unwe.bg*

[*] Professor, PhD, Department „Regional development“, Faculty of Administration and management, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail: kpetrov@unwe.bg*

business or creates conditions for its functioning or development. In practice, regional policies cover the whole spectrum of public governance at the territorial level, so we can derive them as regional policies because they are implemented by the public sector at the territorial level.

Keywords: *region, analysis, space, public, institution, regional development*
JEL: *H10, H55, R11, R58, P43, Q01*

Въведение

Можем да приемем, че Европа е мозайка от държави и региони с различни географски, индустриални, селскостопански и социални характеристики. Така фокусът на регионалната политика се осъществява от публичното управление на регионалното ниво, което оказва съществена роля върху функционирането на регионалния бизнес. Така на регионално ниво в Европейския съюз (ЕС) се формира бизнес и публични институции, които имат движеща роля за икономически растеж и създаване на работни места в съответната територия в общоевропейското пространство. Взаимодействието между бизнес – население – публичен сектор е спойката, която свързва националното и регионално развитие на страните от обединена Европа. Това интегриране има за цел отделните региони да преодолеят съществуващите икономически социални и териториални неравенства, които все още съществуват между европейските региони. Той обхваща както паневропейските инвестиции, така и европейската солидарност в нейната най-практична форма (Тотев, С. 2017). От страна на европейските институции се приема като особено важно финансовите ресурси, отпуснати за регионалната политика на ЕС, да бъдат концентрирани в областите, където могат да донесат най-голяма положителна промяна – в полза на гражданите, предприятията и регионите. На практика това означава помощ при реализирането на проекти като нови пътища, широколентов интернет, професионално обучение, техническа помощ или реализация на друга потребност на европейските региони, която ще подпомогне процеса на изтеглящо икономическо развитие. Основната причина за интереса към политиката за регионално развитие в Европейския съюз са регионалните различия и целенасочените дейност за преодоляване на негативни последици на политическо, икономическо, социално и културно ниво. Това извежда на преден план необходимостта да се направи анализ на регионалните политики и публичното управление на регионално ниво в Европейския съюз като се набележат серия от мерки, които да насърчат процесите на социално-икономически растеж и подобряване на нивото на благоустройство в тях.

Формиране на европейската регионална политика

Заложената рамка на съвременната европейска политика можем да открием в преамбюла на Римския договор от 1958 г., където е казано „Държавите членки

желаят да укрепят единството на своите икономики и да осигурят тяхното хармонично развитие чрез намаляване на съществуващите различия между регионите и облекчаване на изостаналостта на по-необлагодетелстваните региони“. Тази декларация задължава страните членки на Европейската икономическа общност (ЕИО) да предприемат действия за провеждане на политика за дългосрочно развитие. Още повече, че от шест основателки, страните достигат цифрата 28, а след оттеглянето на Великобритания стават ЕС-27. Важно е да се отбележи, че този подход на страните от общността остана като същински приоритет. Допълващо значение има и приетият през 1987 г. в Единния европейски акт, където в член 130А се казва: „За да насърчи цялостното хармонично развитие, Общността трябва да разработи мерки за укрепване на своето икономическо и социално сближаване. По-специално, Общността трябва да работи за намаляване на различията между регионите и за намаляване на изостаналостта на по-необлагодетелстваните региони. В член 130Б се посочва, че постигането на тези цели се подпомага от действия, предприети от структурните фондове (Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство – секция за ориентиране, Европейския социален фонд – понякога наричан Европейски социален фонд, Европейски фонд за регионално развитие), Европейския Инвестиционна банка и други съществуващи или създаване на нови финансови инструменти (Petrov, K., P. Borisov, 2021). При характеризиране на значението на структурните действия на Европейския съюз беше обърнато внимание на тяхната безспорна ефективност. През годините 1989 – 1997 г. разликата в безработицата между селските райони и останалата част от Европейския съюз намалява. Структурните действия са особено важни за страните с преобладаващи селски региони. Според оценки, базирани на различни модели, в страните с преобладаващи селски райони брутният вътрешен продукт е нараснал с 0,5 – 1 процентни пункта по-бързо през 1989 – 1999 г. благодарение на структурните фондове. Като цяло за Гърция, Ирландия и Португалия допълнителният растеж на БВП през тези десет години може да се оцени на около 10% във всеки случай, а за Испания на над 4%. За да осигурят социален и приобщаващ растеж и в съответствие с Европейския стълб на социалните права, кохезионните фондове инвестират в хората, включително в техния професионален път. Това включва развитието на умения и ученето през целия живот – основни приоритети на Европейската година на уменията, от които се възползват държавите с преобладаващи селски райони (Тотев, С. 2017). Така, че закономерно разходите на ЕС за регионална политика непрекъснато нарастват: общите средства, отпуснати за тази цел за годините 1994 – 1999 г. възлизат на 170 милиарда евро (два пъти повече, отколкото за годините 1988 – 1993). В този период се подготвят и докладите за „Сътрудничество за териториалното развитие на Европа“ от 1994 г. и доклада „Европейска перспектива за пространствено развитие от 1997 г. и доклада „Към балансирано и устойчиво развитие на територията на Европейския съюз“ от 1999 г. В тези доклади Европейския съюз отчита

проблемите, трудностите, но начертава и пътят за продължаващо разширяване и присъединяване на нови членове към ЕС (Грамадска, Е. 2008).

Характер и значение на регионалната политика и публичния сектор

Основната мисия на политиката за регионално развитие на страните в обединението с цел да се повиши нивото на вътрешно сближаване. В този период европейците съзнават, че твърде големите регионални различия са вредни не само за бедните, но и за богатите райони, да не говорим за интересите на членовете на съюза. Така се извежда на преден план политиката на субсидиарност, конвергенция и кохезия, които имат фокус върху икономическо, социално и пространствено (териториално) сближаване. Този по-цялостен подход разфокусира визията за силна и целенасочена регионална политика. Това е така, защото водещо става измерването на икономическото сближаване чрез брутен вътрешен продукт на глава от населението, проверен по паритета на покупателната способност. Социалното сближаване се характеризира с различия в нивата на безработица. Пространственото (териториалното) сближаване най-често се оценява чрез измерване на броя на достигнатите потребители в даден момент Това обаче не извежда на преден план съществуващите реални демографски проблеми, оценка и анализ естественото движение на населението, потребностите от задържане на младите хора като настоящ и бъдещ демографски фактор за развитието на регионите. Не се извеждат същинските проблеми като тези на урбанизираната среда и благоустрояването на отделните територии. Не се извеждат на преден план потребности с извеждането на силния потенциал на отделните територии и финансиране на вътрешната инфраструктура (Стоенчева, 2010). Важно значение за регионалното развитие има от функционирането на единния европейски пазар и свободното движение на стоки и услуги и правото на установяване. В годините отделния фокус на докладите по регионалното развитие е свързан с начертаването на провеждането на регионалната политика нямат надграждащ ефект, по-скоро те са констатиращи и допълващи финансирането на регионите. В повечето страни от ЕС се опитват да балансират чрез измерването на цели и задачи чрез стратегически проучвания за социалното, икономическото и пространственото развитие на Европейския съюз. Това дава основание в бъдещия период да се изместват приоритетите, но трудно се вижда, че е постигната съществена промяна. Успешна регионална политика е налична там, където има установена реална бизнес среда и средствата са от полза на населението, също подпомагат развитието нивото на благоустройство, което е важен постулат и оказва съществено значение за формирането на регионална политика на Европейския съюз (Маринов, Иванов, 2002). В другата част от страните регионалната политика става част от визията за публичния сектор за пространствено развитие и институциите на отделните нива формират стратегически планове и програми, за които получават средства и чрез механизма на обществените поръчки или търгове. Така регионалния бизнес става

зависим от средствата на Европейския съюз, това става основно на места където регионалната икономика е изцяло зависима от публичния сектор и съответно територията и е в демографски упадък.

Този фокус дава възможност на първо място да се дефинира двойствения характер на регионалната политика, че тя се фокусирана от една страна между урбанизираните територии и тяхната инфраструктурна обезпеченост и развитието на селските райони и възможностите да се насърчават цялостното развитие чрез целенасочени всеобхватни политики. Така във всички държави членки (министри, отговарящи за регионалната политика и земеделието) и Европейската комисия (Генерална дирекция Regio) участват в дефинирането на регионалната политика, която придобива двойствен характер на регионална политика в урбанизирани територии и обща селскостопанска политика в селските и отдалечени региони на Европейския съюз.. Работата по двете тенденции се извършва от началото на 90-те години на XX век. Тук е мястото да определим, че Регионалната политика на Европейския съюз, известна още като структурна политика или регионална структурна политика, има за цел да увеличи икономическото и социалното сближаване в страните от Европейския съюз (ЕС). Философията на регионалната политика цели да се подпомага по-слабо развитите региони и икономически сектори на държавите-членки, целта е да се намалят разликите в нивото на развитие и жизнения стандарт в регионите на ЕС и да се решат най-важните икономически проблеми на тези региони. Тази политика се прилага от ЕС съвместно с правителствата на отделните страни членки, които участват във финансирането (Маринов, Иванов, 2002). Друг фокус е опита на отделните държави в реформите и структурните политики, които реализират, но повечето страни се стремят да наложат принципа на конвергенция и технологичното развитие, както в богатите, така и в бедните региони, това е подходът с който се стремят да намалят разликите в брутния вътрешен продукт. Особен проблем е прилагането на научно-техническите постижения в икономиката на слабите региони, защото в тях липсва достатъчно качествени човешки ресурси и дадени процеси изостават или изобщо не се реализират (Gramadska, 2020). В слабите региони малките и средните предприятия са особено важни за създаването на работни места и икономическото развитие, но те се нуждаят от допълнителна финансова подкрепа от страна на държавата. В урбанизираните територии секторната структура на тези субекти, връзките им помежду им и наличието на големи компании и изобилието на бизнес услуги оказват важно въздействие върху развитието на отделния регион. От друга страна повечето преки чуждестранни инвестиции отиват в по-големите региони и имат значение за въвеждането на нови продукти и подобряването на квалификацията на човешкия капитал. Най-трудният проблем в изоставащите в развитието региони е интеграцията на чуждестранни субекти с местната икономика по чисто конюнктурни причини. Въпреки значителния напредък, постигнат през последните десетина години, проблемът остава ниското качество на техническата и транспортната инфраструктура в изоставащите региони (Стоенчева, 2010).

По отношение на телекомуникациите през последните години отбелязахме огромен напредък в слаби региони, особено благодарение на развитието на мобилната телефония. Проблемът на слабите региони е недостатъчното развитие на образователните институции на по-високо ниво, което води до много по-ниско образователно ниво на работната сила от средното в Европейския съюз Институционални фактори стават все по-важен елемент, формиращ конкурентоспособността. Това е, наред с други, предоставяне на социален капитал, който благоприятства връзките между компаниите, разположени в региона. Качеството на институциите на публичната администрация обаче е също толкова важно, а неговите важни параметри са степента на децентрализация и партньорство. Разбира се, богатството на бизнес средата в съответствие с отделния регион, която благоприятства по-високата ефективност и конкурентоспособност на стопанските субекти (Petrov, Borisov, 2021).

Тенденции в развитието на регионалната политика

Важно е да се отбележи, че европейската регионална политика беше реформирана и подсилена с Договора за създаване на Европейския съюз, който беше подписан в Маастрихт през 1992 г. Тогава се увеличи и ролята на институциите и публичния сектор регионите в идея да играят роля за насърчаването на структурната политика. Съгласно този договор беше създаден „Комитетът на регионите“, който придава на регионалната политика ново ниво на представителството на регионалните власти пред властите на ЕС. Важно значение има публикувания шести периодичен доклад от 1999 г. за ситуацията и социално-икономическото развитие на регионите на Европейския съюз, а през 2001 г. вторият доклад за икономическото и социално сближаване. Единство, солидарност, многообразие за Европа, нейните хора и нейната територия. Докладът за сближаване, оценяващ положително огромните промени, настъпили в страните кандидатки, документира пътя, който остава да бъде изминат. Оценките на доклада показват, че през 1997 г. БВП на глава от населението в тези десет страни е достигнал едва около 40% от средната стойност, регистрирана за целия Европейски съюз. Въпреки това диапазоните между страните варират от 25% до 67% от средното за ЕС. В регионално отношение големите столични центрове и някои западни региони на тези страни, граничещи с Европейския съюз, са в относително най-благоприятна ситуация (Йорданова, Д., Ал. Косулиев, 2017). Регионите с концентрация на традиционна промишленост и селско стопанство изпитват най-големи трудности. Основният проблем на страните е подобряването на качеството на транспортната инфраструктура и подобряването на състоянието на околната среда, което изисква огромни усилия. Освен решаването на напрегнати структурни проблеми, тези страни трябва да изградят и модерна регионална политика. В първите години на трансформацията насочеността на икономическата политика към проблемите на икономическото равновесие е напълно разбираема. Водещите в момента страни

от Централна Европа обаче трябва да се справят с проблема с регионалните различия. Това налага създаването на законови, институционални и бюджетни основи за провеждане на тази политика в съответствие с европейските стандарти. Особено очевидна е липсата на умения за програмиране на регионалното развитие, включително изготвяне на стратегии за регионално развитие. Така излиза доклад „Европа 2000 плюс“, който съвпада с програмния период 2000 – 2006 г., където са заделени 213 милиарда евро за подобряване на регионалното развитие. Европейският съюз отдава голямо значение на разширяването за включването на страните от Централна Европа. Това е изразено дори в заглавията на основните документи относно политиката на Европейския съюз през 2000 – 2006 г., които показват приемането на предположението за разширяване на това. организация, която включва първите страни от Централна Европа още през годините 2000 – 2006. В тази период имаме налично задълбочаването на интеграционните процеси чрез създаването на икономическия и паричен съюз и съществуването на обща валута трябваше да осигурят по-добро функциониране на вътрешния пазар в рамките на еврозоната (Valkov, 2018).

Европейската регионална политика и Република България

След 2007 г. България е част от европейската регионална политика. Програмен период 2007 – 2013 година засяга и нашата страна, където общият размер на средствата, включени в изпълнението на Националната кохезионна стратегия, е приблизително 85,6 млрд. евро. Поради прилагането на регионалните политики и закъснялото сключване на договори средните годишни разходи (до 2015 г.) възлизат на приблизително 9,5 милиарда евро за страни като България. Разходите по политиката на сближаване са координирани с разходите, разпределени към структурните инструменти на Общата селскостопанска политика и Общата политика в областта на рибарството и аквакултурите. Подробното разделение на структурните фондове и Кохезионния фонд е отчетено положително за оперативни програми (като се вземат предвид средствата за техническо приспособяване и националния резерв за изпълнение за 2007 – 2013 г.). Разходите за програмиране са необходими, тъй като всеки представен проект за съфинансиране трябва да отговаря на насоките на Европейския съюз (предимно със Стратегическите насоки на Общността) и Стратегията Европа 2020, която замени Лисабонската стратегия, действаща през годините 2000 – 2010 (това стратегия е дългосрочна програма за социално-икономическо развитие). Ето защо Националната референта рамка на България трябва да бъде съгласувана с Европейската комисия. След това на базата положителните оценки се създават Оперативни програми, а на базата на Оперативните програми се създават подробни описания на приоритетите. Така функционират европейските програми (Gramadska, E. 2020).

На етапа програмиране и реализиране на финансовата перспектива 2014 – 2020 г. европейските фондове за страни като България бяха разпознати като

основен, но не и единствен източник на финансиране за инвестиции, осигуряващи динамично, трайно и балансирано развитие. Логиката на програмирането се базираше на обвързване на европейските очаквания по отношение на фокуса върху целите на Стратегията за интелигентно, устойчиво и приобщаващо развитие – Европа 2020 (наричана по-долу Стратегия Европа 2020) с националните цели, посочени в средносрочната стратегия за развитие. на страната по отношение на регионалната политика. В този период координацията между фондовете на политиката на сближаване на регионално ниво се осигурява чрез изпълнението на програми с два фонда (Европейски социален фонд – ЕСФ и Европейски фонд за регионално развитие – ЕФРР), активирани за първи път през програмния период 2014 – 2020 г. При изготвянето на референтната рамка по отношение на регионалната политика се цели постигане на широк обществен консенсус около стратегията за усвояване на европейските средства през 2014 – 2020 г. Основният инструмент в България е Оперативния програма „Региони в растеж“. При подготовката на програмата са взети предвид и становищата на социалните и икономическите партньори, както и изготвените анализи за процеса на програмиране. Това ни позволява да разчитаме на висока степен на идентификация на заинтересованите страни с предложените в документа решения, което е важен фактор за влияние върху процеса на изпълнение на програмите от финансовата перспектива 2014 – 2020 г.

Програмирането на политиката на сближаване за периода 2021 – 2027 г. изправи страната през пандемия от Covid-19. Въпреки това ЕС за този период на сближаване мобилизира инвестиции с общ размер от 545 милиарда евро, от които 378 милиарда евро се финансират от ЕС. Тези инвестиции ще насърчат трайното намаляване на социално-икономическите различия, териториалното сближаване, европейския социален модел, цифровизирането и плавния и справедлив екологичен преход (Tsonkov, N., 2016). Постигане на по-интелигентна и по-конкурентоспособна Европа. Политиката на сближаване дейно подкрепя научните изследвания и иновациите и спомага за преодоляването на цифровото разделение. Например 83 000 изследователи ще имат достъп до подобрени съоръжения, а 725 000 предприятия ще бъдат подкрепени в усилията си за интелигентен растеж. В периода ще се подпомага модернизирането и цифровизацията на обществените услуги (с участието на 22 500 публични администрации) и цифровия преход на предприятията. Тя също така подкрепя развитието на цифровите умения и инфраструктура, включително чрез свързването на 3,1 милиона домакинства към свръхскоростни мобилни мрежи и фиксирана цифрова инфраструктура. Зелените инвестиции за смекчаване на последиците от изменението на климата и адаптиране към тях са съсредоточени върху целите на ***Европейския зелен пакт*** за намаляване на емисиите на парникови газове в ЕС с най-малко 55 % до 2030 г. и постигане на неутралност на ЕС по отношение на климата до 2050 г. Оперативната програма в България се казва Оперативна програма „Регионално развитие“ (Gramadska, E., 2020). Политиката на сближаване е това, което сплотява всички региони на ЕС. Тя ни помага да изградим по-социална и по-

приобщаваща Европа. Тя инвестира в хората, в цифрово оборудване за училищата, в дългосрочни грижи за уязвими граждани и в интегрирането на маргинализирани групи в обществото, както и в подпомагането на хората да намерят работа. Всички трябва да се гордеем от това, което се постига с помощта на кохезионните фондове всеки ден в цяла Европа. Основната максима е да се постигне Европа да бъде по-близо до гражданите за ориентиран към местните условия подход „отдолу нагоре“, който позволява на под регионалните територии и местните общности интегрирано и приобщаващо да определят своите собствени приоритети и проекти.

Заключение

Предвид тези обстоятелства, в бъдещите програми за провеждане на регионалната политика на Европейския съюз и съответно за сближаване е необходимо да се постави особен акцент върху инвестициите, които стимулират растежа и създават работни места. Равнищата на безработица могат да бъдат понижени само чрез стабилно и устойчиво възстановяване. Поради тази причина трябва да се върви към съсредоточаване на ресурсите върху няколко важни области като трудова заетост (особено за младите хора), обучение, образование, социално приобщаване, иновации, малки и средни предприятия, енергийна ефективност, нисковъглеродна икономика, с готовност за разширяването им, така че да включат инфраструктури на информационни и комуникационни технологии и мерки за растеж в областта на цифровите технологии. В повечето по-слабо развити държави членки и региони финансирането от кохезионния фонд вече представлява повече от половината от публичните инвестиции. Комисията приканва държавите членки и регионите да започнат незабавно разработване на нови програми. По този начин няма да се губи време и ще се гарантира, че необходимите за съживяване на икономическата дейност и насърчаване на социалното сближаване и провеждане на ефективни политики за регионално развитие.

Използвана литература

Грамадска, Е. (2008). Новите тенденции в Европейската регионална политика за периода 2007 – 2013 г. и техните териториални измерения, Годишник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, Геолого-географски факултет, Книга 2 – География. Том 100. с. 215 – 233. (Gramadska, E. (2008) Novite tendentsii v Evropeyskata regionalna politika za perioda 2007 – 2013g. i tehnite teritorialni izmerenia, Godishnik na Sofiyskia universitet „Sv. Kliment Ohridski”, Geologo-geografski fakultet, Kniga 2 – Geografia. Tom 100. s. 215 – 233.)

Йорданова, Д., Ал. Косулиев (2017). Разпределение на средствата от оперативните програми в периода 2007 – 2013 година по региони в България, Финансово-икономическата интеграция на България в ЕС за 10 години членство –

предизвикателства и перспективи. Свищов. (Yordanova, D., Al. Kosuliev (2017). Razpredelenie na sredstvata ot operativnite programi v perioda 2007 – 2013 godina po regioni v Bulgaria, Finansovo-ikonomicheskata integratsia na Bulgaria v ES za 10 godini chlenstvo – predizvikatelstva i perspektivi. Svishtov.)

Маринов, В., Иванов, А. (2002). Измерването на пространствените различия като предпоставка за ефективна регионална политика. –В: География и туризъм. София. (Marinov, V., Ivanov, A. (2002). Izmervaneto na prostranstvenite razlichia kato predpostavka za efektivna regionalna politika. –V: Geografia i turizam. Sofia.)

Стоенчева, Цв. (2010). Регионална икономика, Университетско издателство „Стопанство“. (Stoencheva, Tsv. (2010). Regionalna ikonomika, Universitetsko izdatelstvo „Stopanstvo“.)

Тотев, С. (2017). „Регионална стратегия за икономическо развитие“. (Totev, S. (2017) „Regionalna strategia za ikonomichesko razvitie“) ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/bas/ecchap/CH_20 _Totev.pdf

Gramadska, E. (2020). Europeanization role in regional development and sub-national govenrment structures in Bulgaria, Knowledge – International Journal, 2020, 43.5. pp. 973 – 978, ISSN 2545-4439.

Petrov, K., P. Borisov (2021). Prospects for strategic development of viticultural enterprises in Bulgaria. Scientific Papers Series – Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development, vol. 21, Issue 1, 2021. pp. 583 – 594. ISSN 2284-7995, E-ISSN 2285-3952.

Single European Act (OJ L 169, 29.6.1987, p. 1 – 28).

Vladev, I., R. Vladeva (2002). Indeks na choveshkoto razvitie na Bulgariya i Balkanskite strani – otpravna tochka v protsesa na evrointegratsiyata.// Sb. Regionalno ikonomichesko upravlenie i integratsiya ot Yugoiztochna Evropa, Svishtov, 2002, t. 2, pp. 109 – 113, ISBN 954-23-0114-6.

Tsonkov, N. (2016). Developing regions and markets, UNWE publishing complex, Sofia, p. 278.

Valkov, Vl. (2018). The Role of Authorities at Central and Local Level for Social Policy, Scientific works of UNWE – Volume 4/2018. pp. 269 – 280.

Treaty establishing the European Economic Community. Entry into force See 11957E247

СЪВРЕМЕНЕН ИНСТРУМЕНТАРИУМ НА ДЪРЖАВАТА ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА РЕГИОНАЛНИТЕ РАЗЛИЧИЯ

Цветелина Берберова-Вълчева[1],
Николай Цонков[2]

Резюме

Комплексният подход към моделирането на регионалното икономическо развитие, целящ намаляване на регионалните дисбаланси, е дълбоко обвързан с протичащите на съответните територии политически, икономически, административни и социални процеси. Регионалният инструментариум има за задача да подпомага управлението на териториалното развитие, като гарантира неговата балансираност и устойчивост. Съвременната държава и общините трябва да гарантират базовите условия за населението и бизнес.

В контекста на съвременните предизвикателства, страната ни насочва усилия към инвестиции в иновации и технологии, трансформиране на централните и местни органи на държавно управление, преосмисляне и прилагане на нови форми на регионални политики, развитие на техническата и социалната инфраструктура, както и изпълнение на проекти и програми на национално и европейско ниво.

Ключови думи: *държавно управление, регионални различия, местно управление, местно самоуправление, политики, реформи*

JEL: *H2, R11, R12*

MODERN TOOLS OF THE STATE FOR OVERCOMING REGIONAL DISPARITIES

Tsvetelina Berberova-Valcheva[*],
Nikolay Tsonkov[**]

Abstract

The integrated approach to modeling regional economic development, which aims to reduce regional imbalances, is inextricably linked to the political, economic, administrative, and social processes taking place in the respective territories. The regional toolkit is

[1] Главен асистент, доктор**,** катедра „Регионално развитие“, Университет за национално и световно стопанство, *e-mail:* tzberberova@unwe.bg

[2] Доц. д-р Николай Цонков, катедра „Регионално развитие“, Университет за национално и световно стопанство, *e-mail: n.tzonkov@unwe.bg*

[*] Chief assistant, PhD, Regional development Department, Faculty of Administration and Management, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail: tzberberova@unwe.bg*

[**] Assoc. Prof. Dr., Regional development Department, Faculty of Administration and Management, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail: ntzonkov@unwe.bg*

designed to support the management of territorial development, ensuring its balance and sustainability. It is incumbent upon the modern state and municipalities to guarantee basic conditions for the population and business.

In the context of contemporary challenges, our country is focusing on investments in innovation and technology, transforming central and local government, rethinking and implementing new forms of regional policies, developing technical and social infrastructure, and implementing projects and programs at national and European levels.

Keywords: *state administration, regional differences, local government, local self-government, policies, reforms,*

JEL: *H2, R11, R12*

Въведение

Различията в отделните региони на страните са осезаеми, както в развитите, така и в развиващите се икономики, без значение дали говорим за степен на икономическа активност и благосъстояние. Живеем във времена, когато сме подложени на различни сътресения, като войни, пандемии и т.н., което допълнително усложнява съществуващите слабости. Регионалните неравенства нарастват и продължават да съществуват във всички страни, което повишава разходите, както от икономическа, така и от социална и политическа гледна точка. Ето защо можем да направим извода, че пазарните сили сами по себе си не водят до сближаване между регионите, а основна роля играят провежданите държавни политики, които се справят с регионалните различия чрез подпомагане на изоставащите домакинства, регионално фокусирани публични инвестиционни проекти, преместване на различни държавни агенции и изследователски институции и специфични за местоположението данъчни стимули и регулаторни облекчения.

1. Литературен преглед

Проблемът с регионални различия е често срещан в обществото и в научните търсения. Представители на различни науки (икономически, политически, социални и т.н.) търсят неговите измерения и начините за неговото преодоляване. Регионалните икономически различия могат да служат като стимул в търсенето и използването на сравнителните предимства, не могат да се интерпретират непременно като негативно явление (Тотев, 2004). Икономическите различия могат да пораждат и сериозни социални неравенства, което определя и стремежа към преодоляването им. Сложната социално-икономическа среда кара понятия като различията и неравенствата пряко кореспондират, тъй като неравенствата се определят като различия и несъответствия в области като доходи, богатство, образование, здравеопазване, хранене, пространство, политика и социална идентичност (Велева, 2024), (Rohwerder, 2016), но то е взаимосвързано и с бедността. Регионалното неравенство е въведено от Дъглас К. Норт в неговия анализ на неокла-

сическата теория за растежа. Регионалните различия могат да бъдат определени и като неравномерно разпределение на възможности и ресурси в обществото. Ето защо на преден план излиза необходимостта от балансирано регионално развитие. Тук разбира се е намесена и регионалната политика, която е установена в рамките на Европейския съюз (ЕС), и която е част от основните политики. Тя е обвързана с подпомагането на регионите по отношение на инфраструктура, създаване на икономическа активност, обучение, стимулиране на икономическия растеж, за подобряване на качеството на живота чрез стратегически инвестиции и т.н.

Регионалната политика на ЕС е свързана с кохезионната и цели постигане на икономическо и социално сближаване. Идеята за сближаването отрежда роля на всяка европейска държава да търси оптималното разпределение на икономическата дейност, за да може да се превърне в източник на растеж. Настоящият инструментариум цели да насърчава създаването на работни места, конкурентоспособността на бизнеса, икономическия растеж, социалното приобщаване и устойчивото развитие, като по този начин има за цел да подобри цялостното качество на живот. Независимо от нарастващите различия, регионалната политика набира скорост само когато и до степента, в която външни фактори, най-вече ЕС, притиснаха централната администрация да се съсредоточи повече върху въпросите на регионалното развитие (Monastiriotis, 2010).

През периода 2021 – 2027 г. рамката за регионално развитие и кохезионна политика в ЕС се фокусира върху предоставянето на средства за най-слабо развитите региони на ЕС, към които попада и България, за пет ключови инвестиционни приоритета (European Commission, 2024):

- по-интелигентна Европа чрез иновации, цифровизация, икономическа трансформация и подкрепа за малките и средни предприятия (МСП);
- по-екологична Европа без въглеродни емисии, прилагане на Парижкото споразумение и инвестирането в енергиен преход, възобновяемите енергийни източници и борбата с изменението на климата;
- по-свързана Европа със стратегически транспорт и цифрови мрежи;
- по-социална Европа, изпълняваща европейския Стълб на социалните права и поддържаща качество заетост, образование, умения, социално включване и равен достъп до здравеопазване;
- Европа, по-близо до гражданите, чрез подкрепа на местни стратегии за развитие и устойчиво градско развитие в целия ЕС.

Ето защо балансираното регионално развитие може да се определи като такова, при което, от една страна, регионалните икономически различия могат да играят положителна роля, доколкото различията винаги са стимул за развитие, и от друга, като развитие, което не поражда остри социално-икономически проблеми в регионален аспект. Едни от първите автори, говорещи за регионални различия, които могат да се преодолеят чрез регионална политика са Bucur и Stângaciu, които смятат, че несъответствията в иновациите и творчеството, транспортната инфраструктура заедно с информационните и комуникационните тех-

нологии и институционалния капацитет, са всички двигатели за интелигентен и устойчив растеж на европейската икономика (Bucur, Stângaciu, 2012). Съществуването на такива различия в определен смисъл може да е стимулиращ фактор за икономическо развитие (Иванов, 1999).

Според доклада на ОИРС справянето с неравенствата изисква предприемане на координирани и последователни действия на различни правителствени нива в четири политически приоритета (OECD, 2023):

- Осигуряване на справедлив достъп до качествени обществени услуги и инфраструктура във всички региони;
- Повишаване на производителността и конкурентоспособността;
- Осигуряване на подходящите умения и качествени възможности за работа на регионалните пазари на труда;
- Подобряване на качеството на многостепенните системи за управление.

Всички тези мерки кореспондират пряко с необходимостта да се укрепи капацитета на национално и местно ниво на управление. Необходими са нови форми на участие, повече политическо пространство, разнообразен регионален инструментариум и инструменти за подкрепа на стратегиите за местно и регионално развитие, за да се създаде цялостна среда, по-гостоприемна за устойчиво и приобщаващо развитие. Разнообразието от европейски местни общности и европейски региони на различни нива на развитие изискват индивидуален подход за реализиране на техния потенциал за развитие (Nahtigal, 2022).

Страната ни трябва да премине през много нива на трансформация, като особено значение са нивата на местната администрация, защото са в пряк контакт с гражданите и бизнеса. От друга страна ролята на централните власти също е определяща, защото тя задава политиката и хода на действие.

2. Нови измерения на институционалния организъм на държавното и местно управление

Днес повече от всякога е необходимо преоткриване на държавата. Очевидно последните 30 – 40 години държавата е отстъпвала от ролята на субект, който не просто формира и прилага политики, но също така и като основен регулатор на социално-икономическите и обществени процеси в националните граници. За сметка на това държавата се превръща в мониторингов орган, съблюдаващ за спазване на обществените, социални и икономически правила. Голяма част от функциите бяха иззети от частни икономически субекти, които осъществяват саморегулираща роля, т.е. пазарът диктува, а държавата следва процесите. Същевременно процесът на разрастване на институционалния организъм на държавното управление се развиваше бурно. Но този процес утежнява дейността на държавните органи. Все повече се влошаваха резултатите от управлението, което беше сведено до нормативно регулативно въздействие и контрол на прилагането на законодателството върху националната територия и региони. В този смисъл

започна да се дискутира въпроса за ефективността и ефикасността на държавното управление. Пореден пример за това са изминалите избори в САЩ. Новоизбраният президент Доналд Тръмп назначава специален човек, отговарящ за ефективността на администрацията, чиято цел е да анализира и подобри държавното управление. Основната цел е да се намалят с няколко трилиона разходите за функциониране на държавната администрация.

Говорейки за функционирането на държавата в условията на постоянна несигурност и развитието на кризи от всякакъв характер може да се направи извода, че тя се оказва неспособна да отговори на новите предизвикателства и да осигури нормални условия за възпроизводство на населението и икономическата система.

Дълбоките пространствени несъответствия, съчетани с липсата на ефективност в политическите интервенции, представляват значително предизвикателство пред постигането на териториална справедливост и застрашават устойчивото развитие на страната. Тези проблеми не могат да бъдат ефективно адресирани чрез настоящата регионална политика, която се основава на европейските принципи.

България, като част от европейския механизъм на общностно управление, е свързана с наднационалната институционална система на Съюза посредством държавната и местни администрации и задължителността на прилаганите европейски нормативни документи. Това обстоятелство налага преотстъпване на сфери на компетентност и правомощия от страна на националните държави. Въпреки това управлението на бизнеса и населението трябва да бъде разположено максимално на най-ниско равнище. Същевременно условията, в които би трябвало да функционира администрацията на всяко равнище, са подложени на нарастващ натиск от миграционните процеси, влошаване на демографската ситуация и изпитания пред социално-осигурителните системи на европейските държави, свръх урбанизация и депопулация на регионите, както и задълбочаване на регионалните различия в развитието на отделните територии на ниво NUTS 1, 2, 3.

Последните години ясно проличава дефицитът в държавното и общинско управление и в България. Доказателство за подобно твърдение се открива в липсата на резултати от провежданите политики на национално и местно ниво. Тези резултати се изразяват в неспособност за формиране на благоприятни условия за възпроизводство на населението и бизнеса. Формирането на тези условия е свързано с предоставянето на базови услуги от държавата и общините в отделните региони и административните им граници. Тези услуги са свързани с предоставяне на качествени и достъпни инфраструктурни, комунални, административни, образователни, здравни, транспортни и други услуги.

Ето защо промяната трябва да се разглежда в институционалното съдържание, а от там и ролята и функциите на държавния апарат и органите на местната власт в контекста на променените социално-икономически условия. Очевидно ролята на държавата и общините трябва да бъде преосмислена в посока въздействие и управление на социално-икономическите процеси в рамките на националната територия, регионите и общините. Този модел предполага засилване на функцио-

налната роля на държавата и общините в обществения и икономическия живот. От друга страна, засилващата се роля и функции на държавата са обвързани с формиране на култура на дългосрочно стратегическо планиране и управление на държавата и нейната територия. В този смисъл са важни формулирането и определянето на дългосрочни задачи, които да почиват на основата на дългосрочните приоритети и цели. Те трябва да бъдат регламентирани с приемането на национална доктрина за стратегическо управление и дългосрочно управление на българската държава с хоризонт 30 – 50 години.

Консолидираната фискална програма (КФП) съдържа разходите на публичната власт за едногодишен период. Наред с републиканския бюджет в консолидираната фискална програма влизат още бюджетът на съдебната власт, бюджетите на общините, бюджетът на социалното осигуряване, Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), висшите училища, Българска академия на науките (БАН), Българско национално радио (БНР), Българска национална телевизия (БНТ), както и приходите и разходите на извънбюджетните сметки и фондове, създадени към министерства и ведомства (вкл. европейските средства).

Според Вълчева крайните икономически ефекти от държавното субсидиране могат да включват различни аспекти и варират в зависимост от целите на субсидирането, сектора и обстоятелствата, като сред възможните икономически последици са: икономически растеж; поддържане на заетостта; повишаване на конкурентоспособността; инвестиции в инфраструктура; подкрепа за малките и средни предприятия; ефекти върху цените; фискални ефекти и негативни последици (Вълчева, 2024, с. 121). Икономическите ефекти от държавното субсидиране се разглеждат и оценяват чрез различни методи и модели, като важен аспект е балансирането на стимулирането на икономическия растеж и опазването на конкуренцията и ефективността на пазара.

Държавното управление трябва да бъде оптимизирано в посока подобряване на ефективността на функционирането му посредством държавните и местни органи на управление. Обикновено ефективността се свързва с частното управление, което търси максимален ефект с минимални вложения (разходи). При държавата е трудно да бъде направена подобна аналогия, защото държавното управление цели да използва обществения ресурс за удовлетворяване на обществени потребности и предоставяне на качествени услуги във всяко отношение. Формирането на благоприятни условия, трансформирането на териториите и повишаване на атрактивността на регионите изисква дългосрочни подходи и политика, което невинаги може да бъде оценено с всички позитивни ефекти.

В условията на всеобхватна дигитализация е необходимо държавните и местни органи да се адаптират към тези процеси. Ето защо цифровизацията на управлението е неизбежна, но е важно как ще бъде извършена електронизацията и предоставянето на електронни услуги. Този процес налага пренастройване на администрацията и нейната оптимизация, защото не само предоставянето на услуги става

електронно, но също така вътрешните процеси в самия държавен орган също се трансформират. Това е голямо предизвикателство пред държавното управление.

3. Държавата и регионите

Както стана ясно държавата трябва да стане по-гъвкава и да ориентира прилагането на политиката на възможно най-ниско равнище. Това обстоятелство предполага оптимизиране на държавната система в посока изграждане на ефективни изнесени административни органи, които да реализират политиките на държавата на местно и регионално равнище. Т.е. акцентът от управлението да бъде в отделните административни региони и единици. В този процес много важно място заема провеждането на регионална политика от държавата. На практика регионалната политика на държавата е двустепенна. Тя се провежда от държавата през изнесените държавни структури и местните власти. Тези две нива трябва ефективно трябва да се допълват, за да гарантираме осъществяването на процес, водещ до преодоляване на регионалните различия.

Според Танев доброто управление внушава идеята за нейерархично, не-центристко, морално плуралистично по вида си демократично управление, опиращо се на мрежи (Танев, 2011), което въплъщава идеята за децентрализация, за което трябва да бъде укрепена ролята на местните и регионалните власти при вземане на решения и създаване на възможностите за предоставяне на публични услуги в интерес на местните общности. Както смята и Дикова от регионалните и местните органи за управление най-ясно се виждат същинските проблеми, нужди и дефицити и най-реалистично се дефинират и планират възможните решения (Дикова, 2022). Ето защо най-важните процеси по намаляване на регионалните различия зависят от точно тези органи. Децентрализацията в управлението на регионалната политика е утвърдена тенденция на европейско ниво, но в България тя остава обект на продължителни дебати, като централната власт често поставя под съмнение способностите и опита на регионалните и местните власти при управлението на проекти и публични ресурси. Следователно трябва да се наблегне на този процес, особено на финансовата децентрализация.

Процесът на децентрализация е пряко обвързан с деконцентрацията, която повдига въпроса за въвеждане на второ ниво на управление. Процесът на деконцентрация създава обективна необходимост от преосмисляне на териториалното устройство и ново планиране на регионите. Този процес налага да се помисли в контекста на последното преброяване на населението за възможностите за реорганизиране на основните административни единици – общините, които са изгубили голяма част от своята роля и функции поради силно влошена демографска ситуация.

Регионалната политика може да бъде възприета като инвестиционна политика, интегративна и регулативно въздействаща върху териториално и социално-икономическо развитие на националното пространство. Тя има за основна цел

постигане на социален, икономически, демографски и екологичен териториален баланс. Израз на регионалната политика е конструирането на българския модел за административно-териториалното устройство. Въз основа на териториалното устройство са определени и класифицирани по ранг населените места, отчитайки техния капацитет, потенциал за развитие, териториални особености и свързаност със селищната мрежа. Посредством териториалното планиране и устройство на българската държава като продукт на регионалната политика, има възможност да се планират икономическите дейности и да се регулира мобилността на пазара на труда. В резултат на тези конкретни действия се постига специализация, допълняемост и балансирано териториално развитие на българските региони (Цонков, 2024).

Последното преброяване показва сериозни демографски и териториални различия в България. Много от общините изпитват сериозни затруднения при осигуряването на благоприятна среда за живот, работа и правене на бизнес и както може да се види на фигура 1 не разполагат с достатъчно средства, като по-голямата част са от трансфери и субсидии. Ето защо е важно да се анализира състоянието и потенциалът на българските общини за привличане на инвестиции и население, което е предпоставка за социално-икономическото развитие (Tsonkov, 2023).

Спазването на конституционно установените разпоредби за автономност на общински бюджети трябва да отразява спецификите при финансирането на общините чрез субсидии и трансфери, собствени приходи и/или преходен остатък.

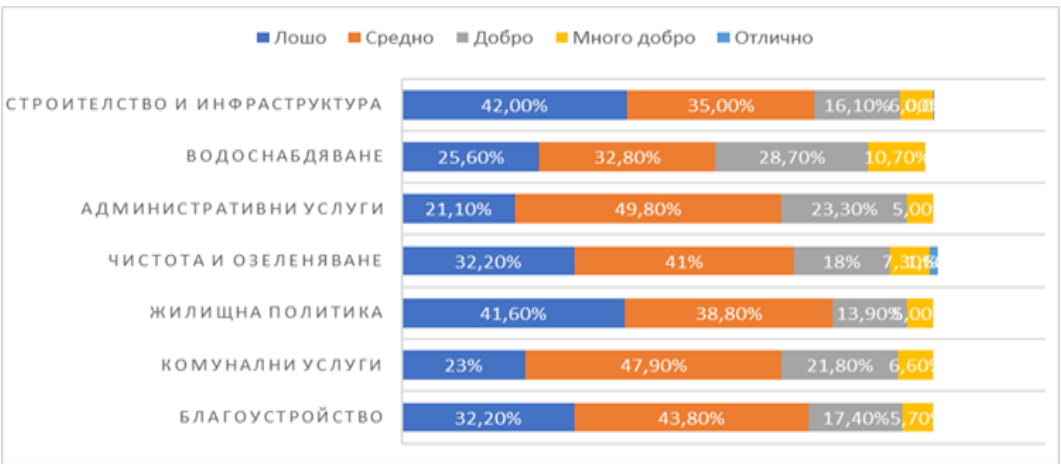
Източник: Фондация за реформа в местното самоуправление, 2023 г.

Фигура 1. Структура на местните приходи, 2021

От фигура 1 ясно се вижда, че общините нямат финансова самостоятелност и зависят от трансферите и субсидиите от централният бюджет. През 2024 г. за 247 общини е предвидена изравнителна субсидия, т.е. само 18 имат собствени приходи на човек по-високи от 120% от средното за страната и не получават трансфер от държавния бюджет. В исторически план секторното разпределение на ресурсите често се основава на политически критерии. Използването на технически критерии за идентифициране на сектори дават възможност за по-ефективни дългосрочни резултати по отношение на въздействието върху брутния вътрешен

продукт (БВП) и заетостта, като същевременно смекчават ефектите върху вътрешнорегионалното неравенство в рамките на държавата.

От казаното до тук става ясно, че реформирането на държавната и местна система на управление е обвързана с промяна на териториално устройственото планиране в България. Реформирането на териториалното устройство предполага изменения в границите на областите, а оттам и границите на районите за планиране. Що се отнася до общините, макар и значително по-малки като брой население и площ, те не би трябвало да се окрупняват. Колкото по-голяма е една територия, толкова по трудно става нейното управление (особено в условията на недостиг на финансови ресурси) (Цонков, 2024). По този начин ще оптимизираме и направим по-ефективни както изнесените териториални органи на държавно управление, така и ще подсилим местните органи на самоуправление.



Източник: Цонков, Регулаторни модели за териториално развитие, 2022

Фигура 2. Качество на предоставяните публични услуги и дейности от общините

Големите дефицити и резерви в държавното управление са свързани с развитието на общините. Както е видно от фигура 2 за съжаление те са в лошо състояние, за което говорят данните от изследване, което показва качеството на предоставяните от тях услуги на населението и бизнеса (Цонков, 2022). В този смисъл констатациите показват липса на административен, управленски и финансов капацитет, който е необходим на общините. Ето защо за преодоляване на регионалните различия основните усилия трябва да бъдат насочени към укрепване на общините и засилване на управлението на малките населени места.

Предвид факта, че общините са в много лошо състояние, може да се помисли за две важни решения, свързани с ефективно прилагане на регионална политика и осъществяване на местното управление. На първо място е необходимо да се централизира управлението, което да бъде съчетано със засилване на междинно

ниво на управление (областните администрации и териториалните органи на държавно управление). На второ място – създаване на органи, които да бъдат координирани от областните администрации, за засилване на партньорството между отделните общини и малки населени места. При укрепване на междинното ниво на управление следва постепенно да се изгради необходимия административен и управленски капацитет на общините и в края на този процес да се постигне реална финансова децентрализация на местното самоуправление. Това ще гарантира, че чрез местно управление и самоуправление ще осигурят базовите условия и услуги на населението и бизнеса. Това ще доведе до формиране на благоприятни условия за живеене и бизнес среда. По този начин в дългосрочен план ще бъдат преодолени съществуващите регионални различия и ще постигнем балансирано териториално развитие.

За да се намали значителното въздействие на регионалните различия, е от съществено значение да се премахнат бариерите, които ограничават растежа на помалко развитите региони. Това може да се постигне чрез няколко стратегии, включително укрепване на икономиките им, подобряване на структурата им и по-ефективно разпределение на инвестиционни ресурси за насърчаване на предприемачеството и уменията. Съществуващите предприятия трябва да бъдат подкрепени в усилията си да модернизират дейността си и да се интегрират в глобалните икономически мрежи. Правителството и местните органи играят решаваща роля в предоставянето на необходимата подкрепа на бизнеса чрез подобряване на бизнес средата, включително развитие на техническа инфраструктура и усъвършенстване на институционални системи.

България се намира на предпоследно място по степен на изпълнение за програмен период 2014 – 2020 г., според данните на усвояването на бюджета на ЕС по програми за „споделено управление“ по отношение на нетните плащания на ЕС по фондове и по държави членки (European Commission, 2024). В настоящият период 2021 – 2027 г., където ЕС отпуска общо 378 милиарда евро към страните членки в многогодишната финансова рамка за регионално развитие и сближаване между 2021 г. и 2027 г., страната е в средата на таблицата, в сравнение с другите държави. Информационните системи за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България (ИСУН и ИСУН, 2020) предоставят данни за изплатените суми по европейски програми за страната. Според данните основната част от европейските средства за финансиране на публичните инвестиционни проекти са за подобряващи физическата и социалната инфраструктура по места, като средата на 2024 г. в България са похарчени над 20 млрд. лева европейски средства по оперативни програми.

Според изчисления на Института за пазарни изследвания (ИПИ) на общинско ниво, първенец в класацията е Бяла (Варна) със средно 7665 лв., изразходвани европейски средства средно на човек от населението, следвана от Малко Търново (7284 лв.) и Макреш (7116 лв.) (ИПИ, 2024). Според данните други общини със сравнително висок относителен размер на получените средства са Костинброд,

Приморско, Хисаря, Созопол, Белене и Враца с приблизително 6 хил. на човек. В другия край на класацията са община Добричка с едва 339 лв. средно на човек и Царево с 635 лв. на човек, като общо 26 общини са успели да привлекат по-малко от 1000 лв. европейско финансиране на човек от населението. Съществуването на значителни разлики между общините по отношение на получените европейски средства на глава от населението е ясен индикатор за икономическото неравенство и разделението между тях. Тази диспропорция е особено очевидна, тъй като разликата между града с най-високо и този с най-ниско финансиране е приблизително 23 пъти. Въпреки че ситуацията се подобрява, остава необходимостта от целенасочени усилия за справяне с тези несъответствия и гарантиране на по-справедливо разпределение на ресурсите.

Липсата на адекватен административен капацитет често води до съсредоточаване на проекти върху постигането на бързи и лесно забележими резултати, като например за подобряване на градската среда, вместо върху прилагането на дългосрочна визия за устойчиво развитие. Тази стратегия има за цел да подобри дългосрочно конкурентоспособността, бизнес средата, качеството на публичните услуги и привлекателността на инвестициите.

Заключение

ЕС създаде Механизма за възстановяване и устойчивост, за да помогне на страните да станат по-устойчиви в следствие на кризата, като основната цел е превръщането на териториите в по-зелени и цифрови, а това може да бъде постигнато, като се създадат нови работни места и се стимулира икономическия растеж. Тези планове обаче не биха могли да се осъществят без стабилно и силно местно самоуправление, управление и икономика, които да могат да реагират на социалните, икономическите и финансовите предизвикателства. За да постигнат тези цели, ЕС трябва да работи заедно с регионите и местната администрация, като им помага да развиват своите икономики и да подобряват живота на хората. Това може да стане чрез създаване на нови форми на сътрудничество, предоставяне на повече възможности за участие и разработване на инструменти, които помагат на регионите да планират бъдещето си.

В България регионалните различия създават предизвикателства за социално-икономическото развитие. За да отговори на целите на европейските политики, страната трябва да изгради силни, конкурентни регионални икономики, които инвестират в научноизследователска и развойна дейност, иновации, човешки капитал и подобри децентрализацията. Като работим заедно, можем да създадем по-добро бъдеще за всички региони на Европа, в които няма регионални различия. Това изисква също прилагане на нови регионални политики, които да допълват местните, провеждани от общините.

Използвана литература

Велева, Р. (2024). Практивни политики публични политики за намаляване на бедността. София: ИК – УНСС. (Veleva, R. (2024). Praktivni politiki publichni politiki za namalyavane na bednostta. Sofia: IK – UNSS.)

Вълчева, К. (2024). Бюджетиране и публичен мениджмънт: основи, подходи и механизми. От К. В. Ралица Велева, Мениджмънт на публичните разходи, с. 292. София: ИК – УНСС. (Valcheva, K. (2024). Byudzhetirane i publichen menidzhmant: osnovi, podhodi i mehanizmi. Ot K. V. Ralitsa Veleva, Menidzhmant na publichnite razhodi, str. 292. Sofia: IK – UNSS).

Дикова, Ж. (2022). Публичната администрация – фактор за подобряване на живота в трансграничните региони. Право, Политика, Администрация, с. 50 – 58. (Dikova, Zh. (2022). Publichnata administratsia – faktor za podobryavane na zhivota v transgranichnite regioni. Pravo, Politika, Administratsia, str. 50 – 58.)

Иванов, С. (1999). Междуобщински социално-икономически различия. Проблемът центърпериферия: нов поглед, нова политика. ГорексПрес. (Ivanov, S. (1999). Mezhduobshtinski sotsialno-ikonomicheski razlichia. Problemat tsentarperiferia: nov pogled, nova politika. GoreksPres.)

ИПИ. (02.08.2024). Над 7000 лева на човек от европейски проекти. Извлечено от 265 истории за икономика. (IPI. (02.08.2024). Nad 7000 leva na chovek ot evropeyski proekti. Izvlecheno ot 265 istorii za ikonomika) https://265obshtini.bg/ news/187

Танев, Т. (март 2011). Доброто управление (good governance): наследеното понятие. Публични политики.bg, с. 75 – 112. (Tanev, T. (mart 2011). Dobroto upravlenie (good governance): nasledenoto ponyatie. Publichni politiki.bg, str. 75 – 112.)

Тотев, С. (2004). Регионални икономически различия в България и останалите страни – кандидатки за ЕС. Икономическа мисъл(2), с. 1 – 17. (Totev, S. (2004). Regionalni ikonomicheski razlichia v Bulgaria i ostanalite strani-kandidatki za ES. Ikonomicheska misal(2), str. 1 – 17.)

Цонков, Н. (2022). Регулаторни модели за териториално развитие. София. ИК – УНСС. (Tsonkov, N. (2022). Regulatorni modeli za teritorialno razvitie. Sofia. IK – UNSS.)

Цонков, Н. (2024). Необходимост от промяна на териториално-административното устройство и регионите за планиране. Архитектура (3 – 4), с. 42 – 49. (Tsonkov, N. (2024). Neobhodimost ot promyana na teritorialno-administrativnoto ustroystvo i regionite za planirane. Arhitektura (3 – 4), str. 42 – 49.)

Bucur, I., Stângaciu, O. (2012). Economic Growth and Improving Regional Disparities Tools of the Enlarged European Union. Economy Transdisciplinarity Cognition, 1(15), pp. 163 – 170.

European Commission (11.11.2024). EU budget's. Cohesion open data platform. https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/EU-budget-execution-overview/2jjj-66bt#--overview-by-member-state

European Commission (2024). New Cohesion Policy. Retrieved from Regional Policy. https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en

Monastiriotis, V. (2010). The emergence of regional policy in Bulgaria and the role of the EU. От S. Katsikas, Bulgaria and Europe: Shifting identities. pp.173–193. London, New York: Anthem Press.

Nahtigal, M. (10 2022). EU Recovery Plans, Inclusive Knowledge Economy and Overcoming Regional Disparities. LEX LOCALIS. Journal of local self-government, 20(4), pp. 1171 – 1189.

OECD. (2023). A policy roadmap to address regional inequalities now and in the future", in. In OECD, OECD Regional Outlook 2023: The Longstanding Geography of Inequalities (pp. 117 – 152). Paris: OECD Publishing.

Rohwerder, B. (2016). Poverty and Inequality: Topic guide. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

Tsonkov, N. I. (2023). Assessment of Bulgarian municipalities in providing basic services and shaping the local business environment. Journal of Economics and Social Research, 1(24), pp. 108 – 134. DOI: https://doi.org/10.24040/eas.2023.24.1.108-134

НАМАЛЯВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНАТА ТЕЖЕСТ: СТРАТЕГИИ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Красимира Вълчева[1]

Резюме

Административната тежест е актуалният фокус при създаването на закони и регулаторни рамки в съвременните демократични общества. Разбирането, че гражданите и бизнесът са клиенти на публичния сектор налага промяна в концепцията, на база на която се структурират техните взаимоотношения с оглед постигането на по-високи равнища на ефективност, прозрачност и отчетност. Възможностите за подобряване на достъпността до публични блага, справедливото им разпределение с цел намаляване на неравенствата и създаването на положителни асоциации от преживяването включват инструменти и практики като дигитализация на публичните услуги, оптимизацията на административните процедури и внедряването на интегрирани платформи, които обединяват множество услуги на едно място.

Ключови думи: *административна тежест, бюрокрация, публични блага, ефективност, дигитализация*

JEL: *H83, O38, D73*

REDUCING THE ADMINISTRATIVE BURDEN: STRATEGIES FOR INCREASING EFFECTIVENESS IN PUBLIC SECTOR

Krasimira Valcheva[*]

Abstract

Administrative burdens are the current focus of law-making and regulatory frameworks in modern democratic societies. The understanding that citizens and businesses are customers of the public sector requires a change in the concept on which their relationships are structured in order to achieve higher levels of efficiency, transparency and accountability. Opportunities to improve accessibility to public goods, their equitable distribution to reduce inequalities and create positive experience associations include tools and practices such as the digitisation of public services, the streamlining of administrative procedures and the implementation of integrated platforms that bring together multiple services in one place.

Keywords: *administrative burden, bureaucracy, public goods, effectiveness, digitalisation*

JEL: *H83, O38, D73*

[1] Главен асистент, доктор, катедра „Публична администрация“, факултет „Администрация и управление“, Университет за национално и световно стопанство – София, *e-mail: kvalcheva@unwe.bg*

[*] Chief Assistant, PhD, Department „Public administration“, Faculty of Administration and Management, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail: kvalcheva@unwe.bg*

Въведение

Административната тежест е ключов фактор за ефективността на публичната администрация и оказва съществено влияние върху взаимодействието между гражданите, бизнеса и държавните институции. Мерките за нейното намаляване стават все по-значими при планирането на реформите в сектора, тъй като тя пряко влияе върху достъпа и справедливото разпределение на публични блага в съвременните демократични общества.

През последните години все повече изследователи и организации се фокусират върху разбирането и управлението на административните тежести като средство за подобряване провеждането на публични политики и повишаване доверието на гражданите в правителството. По данни от изследване на Европейската комисия, през 2022 г. (European Commission, n.d.), средната оценка за тежестта на регулациите в ЕС се е увеличила до 3.8 от 3.6 през 2021 г. и въпреки подобренията в редица държави членки, на лице е значим неоползотворен потенциал за нейното намаляване. Данни в подкрепа на значимостта от адекватно управление на административните тежести от Великобритания разкриват, че за периода 2010-2015 г., предприетите мерки от правителството са довели до намаляването на регулаторните разходи за бизнеса с £10 милиарда, или до средна годишна икономия от около £400 за всяко предприятие в страната (NAO, 2016).

Административната тежест обхваща не само вътрешната неефективност на публичните организациите, но и реалните последици за гражданите и бизнеса, измерени от гледна точна на разходите, които те правят за да участват в подобно взаимодействие. С цел постигане на положителни резултати е необходим баланс между регулаторните изисквания и достъпността, прозрачността и справедливостта при предоставянето на услуги.

С нарастващата сложност на публичната администрация се налагат иновативни решения за намаляване на административните тежести, като същевременно се цели постигане на високо равнище на ефективност. Дигитализацията, опростяването на процедурите и интегрирането на услуги чрез платформи като „принципът на еднократно въвеждане на данни“ и „обслужване на едно гише“ показват значителен потенциал за рационализиране на процесите и повишаване на удовлетвореността сред заинтересованите страни.

1. От бюрократична към административна тежест

След появата на ключовата статия на Burden et al. през 2012 г. концепцията за административната тежест привлича все повече внимание както от международни и национални организации, така и от академичната общност най-вече по отношение на начина, по който гражданите и бизнеса възприемат различните правителствени политики и регулации. Тя е тясно свързана, но и същевременно се различава от добре познатата теория за бюрократичната тежест (red tape) в

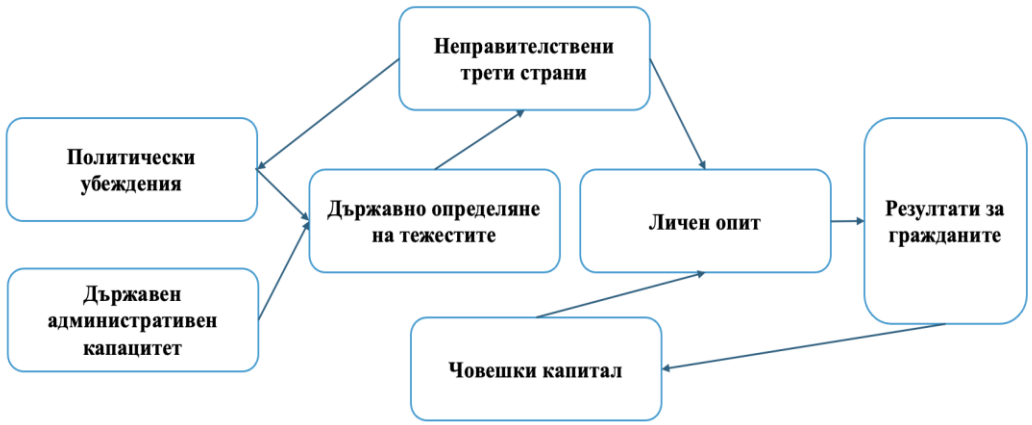
областта на публичната администрация и организационната теория, чието начало поставя Bozeman (Bozmean, 1993; Bozeman & Feeney, 2011). Той прави ясно разграничение между регулации и бюрократична тежест: не всички правила добавят към бюрократичната тежест. Регулациите, които са ефективни и подкрепят отчетността, прозрачността или доброто управление, се считат за необходими. Бюрократичната тежест, от друга страна, се характеризира с неефективност и неспособност да допринесе за целите на политиката или процедурата поради прекомерни, негъвкави или излишни регулации и разпоредби. Фокусът ѝ е към вътрешното функциониране на публичните организации, към самите бюрократи и свързаните с тяхната дейност процеси, които се явяват пречка пред производителността и иновациите. Сред основите причини за възникването на бюрократичната тежест са свръхрегулацията, несъответствие на регулациите с целите (когато правилата се прилагат по начини, които не съответстват на първоначалния замисъл на политиката) и претоварване с отчетност по политически причини. Разработките на Боземан са основополагащи и много изследователи в сферата на публичната администрация продължават да развиват концепцията с цел да изследват как тежестта може да бъде разбрана, намалена и управлявана в различни организационни и политически контексти.

Докато бюрократичната тежест се фокусира върху вътрешните правила и процедури, които могат да затормозят работата на организациите, то административната тежест обхваща по-широк спектър от предизвикателства, като включва влиянието, което бюрократичните процеси оказват върху гражданите и бизнеса (Peeters, 2019). Концепцията е насочена към изследване на различните видове разходи и препятствия, с които хората се сблъскват при взаимодействието си с държавата под формата на парични средства, време и/или напрежение. Те оказват значително влияние върху ефективното функциониране на частния сектор, достъпа до услуги, възможността за участието в програми и като цяло върху успешното прилагане на публичните политики.

Централно място в развитието на концепцията за административната тежест заемат изследванията на Moynihan и Herd. В статия от 2015 г. (Moynihan, Herd & Harvey, 2015) и в последствие в книгата „Administrative burden: policymaking by other means“ (Herd & Moynihan, 2018), те определят концепцията на административната тежест през диференцирането на разходите в три категории:

- ***Разходи за научаване*** – необходимите време и усилия, които индивидите трябва да вложат, за да разберат изискванията за допустимост и процедурите за достъп до услуги.
- ***Разходи за съответствие*** – представляват реалните стъпки и ресурси, необходими за спазване на бюрократичните процеси, като попълване на документи и др.
- ***Психологически разходи*** – емоционалното и психологическото напрежение, което взаимодействието със сложни бюрокрации оказва върху индивидите, особено върху тези от маргинализирани групи.

Административните тежести често се разглеждат в икономиката като „механизми на изпитание“ (ordeal mechanisms), при които гражданите претеглят разходите за преминаване през регламентираните процеси спрямо очакваните за тях ползи. Тези, които извличат по-голяма полза, са склонни да се справят с трудностите, докато други, като например гражданите с по-висок финансов статус може да се откажат поради високата за тях стойност на необходимото време. Поведенческата икономика предлага различен подход, според който хората невинаги действат рационално, а когнитивни предразсъдъци като склонност за предпочитание към настоящото, познато положение и претоварване от възможностите за избори могат да засилят негативните ефекти от тежестите. Това води до отказ от ползването на полагаеми услуги или до вземане на неоптимални решения, което непропорционално засяга маргинализираните групи и по този начин засилва социалното неравенство. Административните тежестите, освен вътрешно присъщи на бюрократичния характер на публичния сектор, е възможно и да са умишлено проектирани от администрациите, често с цел да се възпрепятства достъпа до определени услуги, когато например се налага ограничаване на разходите или постриктен контрол на достъпа (Herd & Moynihan, 2018).



Източник: Moynihan & Herd, 2018, p. 19

Фигура 1. Рамка за разбиране на държавното определяне на тежестите

Рамката, предложена от Moynihan и Herd, е впоследствие широко възприета и разширена от други учени. Например Baekgaard и Tankink (2021) подчертават, че административната тежест се преживява не само като лични трудности, но има и по-широки обществени последици, като например засилване на социалната неравнопоставеност посредством непропорционално засягане на лицата с ниски доходи. Те също така предлагат по-ясно разграничаване между действията на държавата (приемането на закони, регулации и изисквания) и начина, по който гражданите преживяват тези действия. Административната тежест се определя именно

през призмата на преживяванията, които хората намират за затормозяващи или предизвикателни при преминаването през административните процеси.

Взаимодействието между гражданите и държавата е основното поле, на което се проявява административната тежест. Halling и Baekgaard (2023), на база на систематичен преглед на 119 статии и работни документи, анализират как възниква тя при тези взаимодействия, особено в контекста на достъпа до обществени услуги, социални помощи и здравеопазване. Основната теза, е че те често произтичат от прекалено сложни процеси на кандидатстване, чести промени в политиките и липса на ясна комуникация от страна на държавните институции. На база на авторски модел, свързващ ключовите концепции за административната тежест, те оценяват доказателствата за причинно-следствените връзки. Прегледът на тематичната литературата потвърждава, че те имат значителни последици, като неравномерно разпределят тежестта върху различни социални групи и често се създават формално или неформално чрез политически и административни решения. Изследването разкрива и развитието на темата в академичната литература, като сред нововъведенията са, че 1) фактори като предоставянето на услуги на първа линия (frontline service delivery) и държавната комуникация влияят на преживяванията на гражданите; (2) не само идеологията, но и други фактори като личен опит и институционални практики формират тежестите; (3) въвежда се концепцията за „толерантност към тежестите“ (burden tolerance), която описва готовността на политиците и обществото да приемат административни пречки: например някои граждани могат да толерират определени административни изисквания, ако смятат, че тези мерки са необходими за защита на интегритета на програмата или за предотвратяване на измами и съответно не се противопоставят или оплакват от обременяващите процеси, като ги смятат за оправдани или необходими; и (4) илюстрират как преживяванията влияят върху толерантността на обществото и политиците към тези тежести, дали първите ги приемат, тъй като осъзнават тяхната важност или политиците ще направят постъпки към тяхното редуциране, на база на обратна негативна връзка от гражданите.

Както посочват Moynihan и Herd (2018) и Halling и Baekgaard (2023), административната тежест невинаги е просто случаен страничен продукт на неефективността на държавното управление, а може да бъде и резултат от целенасочен политически избор. В тази посока Peeters (2019)[1] създава теоретичната рамка, чиято значимост се проявява в няколко аспекта. Първо, тя разглежда организационния произход на административните тежести, като прави разграничение между такива, които са умишлено заложени в политиките, и такива, които възникват в резултат на неформални практики или организационни механизми за справяне с различни проблеми. Второ, рамката разширява концептуалния обхват, като разглежда административните тежести през гледната точка на гражданите. Тя акцентира върху влиянието на организационните структури и практики върху достъпа

[1] https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0095399719854367?journalCode=aasb

на гражданите до права и услуги, като свързва административните тежести с упражняването на политико-административна власт. Трето, рамката предлага механизми за намаляване на административните тежести, като подчертава, че те не са само технически проблеми, а често са вкоренени в бюрократични процедури. Сред тях са създаване на механизми за обратна връзка, повишаване на отчетността и отзивчивостта към гражданите, намаляване на ненужните стъпки в процесите или изясняване на регулациите и разпоредбите с цел да бъдат по-лесни за разбиране и спазване от страна на гражданите. Създадената рамката също така отваря нови възможности за изследвания, като систематизира съществуващата литература и насочва вниманието към връзките между организационния дизайн, политическата икономика и преживяванията на гражданите.

Административната тежест е свързана с по-широки проблеми на управлението и институционалния капацитет. Peeters предполага, че недостатъчното финансиране и организационната неефективност засилват административната тежест, тъй като агенциите не разполагат с необходимите ресурси за рационализиране на процесите и ефективно управление на взаимодействието с гражданите. Организацията за икономическо развитие и сътрудничество – ОИСР (OECD, n.d.) също подчертава, че недофинансираните и с недостатъчен персонал агенции са изправени пред предизвикателства при опростяването на административните процеси и подобряването на достъпността на услугите, което води до по-голяма тежест за гражданите, особено в регионите, намиращи се в по-неравностойно положение (ОИСР, 2020).

На база на прегледа на основни постановки на концепцията за административна тежест, може да заключим, че тя представлява комплексно явление, което засяга взаимодействието между гражданите и държавата, като оказва съществено влияние върху достъпа до услуги и оказва пряко влияние върху равноправието в обществото. Съществуващите теоретични рамки и изследвания подчертават важността на разбирането на тежестите не само като технически предизвикателства, но и като проявления на политико-административната власт и организационния дизайн. Възможността за целенасочено създаване или редуциране на тези тежести чрез политически и управленски решения подчертава необходимостта от активно търсене на подходящи механизми за тяхното намаляване, като например конкретни мерки за опростяване на процедурите, повишаване на институционалната ефективност и засилване на отчетността и прозрачността в управлението.

2. Възможни решения за намаляване на административната тежест

С оглед на значимото влияние на административната тежест и усложненията, които тя поставя пред взаимодействието с гражданите и бизнеса, усилията за нейното намаляване заемат централно място в политическите реформи, насочени към подобряване на ефективността на държавното управление и осигуряването на справедливост при предоставянето на услуги.

Дългогодишен ангажимент към тематиката засвидетелства ОИСР, като в доклад от 2020 г. се фокусира върху концепцията за административната тежест в контекста на регулаторната политика и подчертава необходимостта държавите да я оценят и намалят, за да повишат ефективността в сферата на бизнеса и спазването на законодателството (OECDa, 2020). Посочени са различни инициативи, предприети от държавите-членки за оценка и рационализиране на нормативната уредба, сред които е пример от Финландия, в която кабинетът на министър-председателя е провел проучване за оценка и намаляване на регулаторната тежест, в резултат на което са направени 15 предложения, насочени към минимизирането ѝ. В Швеция и Италия също са предприети прегледи на регулаторните процеси с цел да се идентифицират и премахнат ненужните административни изисквания, като по този начин се опрости спазването им от предприятията. Този фокус върху намаляването на административната тежест е от решаващо значение за насърчаването на по-благоприятна регулаторна среда, която подкрепя икономическия растеж и иновациите и в доклада се посочват няколко основни практики в тази посока, които включват:

Таблица 1. Основни практики за намаляване на административната тежест

Цялостен преглед на регулациите	Държавите се насърчават да извършват цялостни прегледи на съществуващите регулации, за да идентифицират ненужни или остарели изисквания. Това включва оценка на въздействието на регулациите върху бизнеса и гражданите.
Участие на заинтересованите страни	Включването на заинтересовани страни, включително бизнеса, регулаторните органи и обществото, е от съществено значение за разбирането на практическите последици от регулациите и набиране на предложения за възможни подобрения.
Политики, базирани на доказателства	Правителствата трябва да се ангажират с подходи, базирани на доказателства, при формулирането и преразглеждането на регулациите. Това включва използване на данни и изследвания с цел набиране на информация за решенията и гарантиране на ефективността и необходимостта на регулациите.
Инициативи за опростяване	Изпълнението на конкретни инициативи, насочени към опростяване на регулаторните процеси, като намаляване на документацията, оптимизиране на процедурите за съответствие и обединяване на регулаторните изисквания.
Мониторинг и докладване на изпълнението	Създаването на механизми за наблюдение на изпълнението на регулаторните рамки и докладване за тяхната ефективност може да помогне за идентифициране на области за по-нататъшно подобрение и осигуряване на отчетност.
Междуведомствена координация	Насърчаването на сътрудничеството между различни правителствени отдели и агенции може да помогне за съгласуване на регулаторните усилия и намаляване на несъответствията, които допринасят за административната тежест.

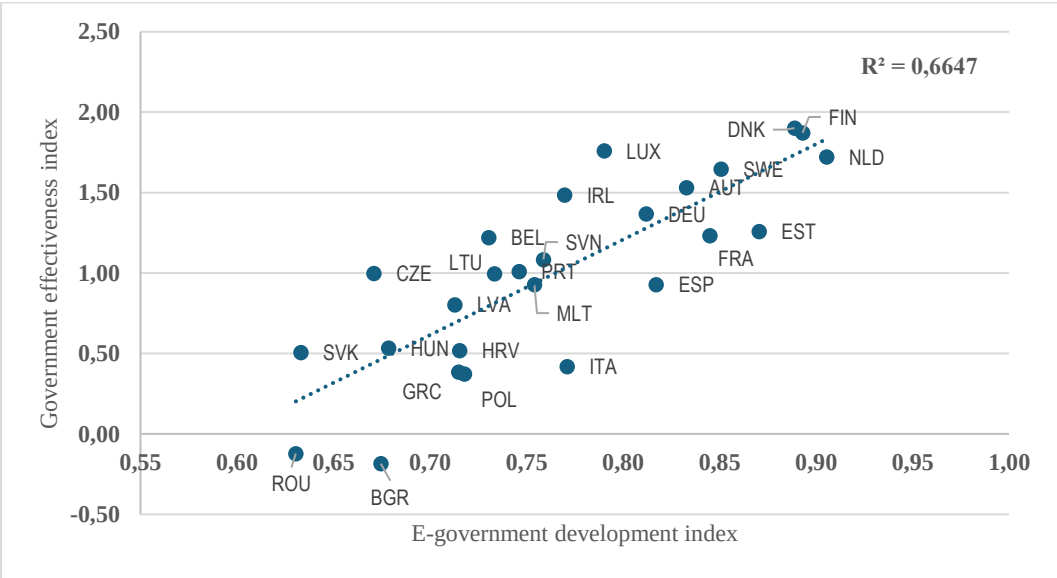
Разработено по: OECD, 2020a

Широко използван метод за намаляване на административната тежест и осигуряване на по-лесен достъп е въвеждането на електронни услуги за гражданите и бизнеса. Според Wandaogo (2022) дигитализацията значително подобрява ефективността на правителствата, особено в развитите страни, като улеснява вътрешното сътрудничество, управлението на документи и ангажираността на гражданите. Общата употреба на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) оказва по-силно влияние върху ефективността на правителствата, отколкото индивидуалната им употреба от страна на бизнеса или гражданите. Въпреки че ефектите са по-изразени в развитите държави, развиващите се страни също извличат ползи, макар и в по-малка степен. Krasnykov et al. (2024) подчертават няколко ключови момента относно влиянието на дигиталните публични услуги върху ефективността на държавното управлението. Първо, дигитализацията подобрява прозрачността и приобщаването, което стимулира производителността, създаването на работни места и икономическия растеж, допринасяйки за по-висок стандарт на живот и устойчиво развитие. Също така съществува умерена до силна корелация между развитието на електронните услуги и подобряването на ефективността на публичната администрация, измервана чрез индикатори като Индекса на електронното правителство на ООН. Авторовото изследване разкрива, че електронното управление може да намали корупцията, като насърчава по-голяма прозрачност и отчетност, което от своя страна води до подобрено обществено благосъстояние и публично управление. Цифровите услуги не само намаляват времето, необходимо за изпълнение на задачите, но също така ги правят по-икономически изгодни. Например, проучвания показват че цифровите услуги са средно 74% по-бързи от техните физически еквиваленти и 95% по-евтини, което помага на правителствата да спестят време и ресурси (Algarra et al. 2023). Тази промяна не само прави услугите по-достъпни за институциите, но и по-удобни за потребителите. Някои правителства успешно са намалили административната тежест чрез целенасочени реформи. Например страни като Естония са постигнали невероятен напредък в цифровизацията на обществените услуги. Почти всичко – от гласуването до стартирането на бизнес, може да се направи онлайн, което значително намалява времето и сложността на работата с правителствените системи (e-Estonia, n.d.).

В потвърждение на пряката връзка между развитието на електронно правителство и ефективността на публичния сектор за целите на настоящия доклад, в пообобщен и географски ограничен вариант от този на Wandaogo, е представена връзката между двата основни индекса, предоставящи информация по двете теми: Правителствена ефективност (Government effectiveness index) на Световната банка и Индекса за развитие на електронно правителство (E-government development index – EGDI) на ООН. Данните се отнасят за държавите-членки на Европейския Съюз[1] и представляват осреднени стойности на двата индекса за

[1] С изключение на Кипър, който не фигурира в EGDI.

периода 2012 – 2022 г., като са взети на интервали от две години, съобразно факта, че EGDI се измерва на всеки две години. Видима е положителната, права връзка, а коефициентът на детерминация (R^2) потвърждава, че въвеждането на електронно правителство в значима степен допринася за повишаване на ефективността на публичния сектор: колкото по-развита е електронната администрация, толкова по-ефективни стават процесите в управлението, което води до по-добро предоставяне на обществени услуги и повишаване на прозрачността и отчетността.



Източник: авторски изчисления по Government effectiveness index и EDGI, 2012 – 2022

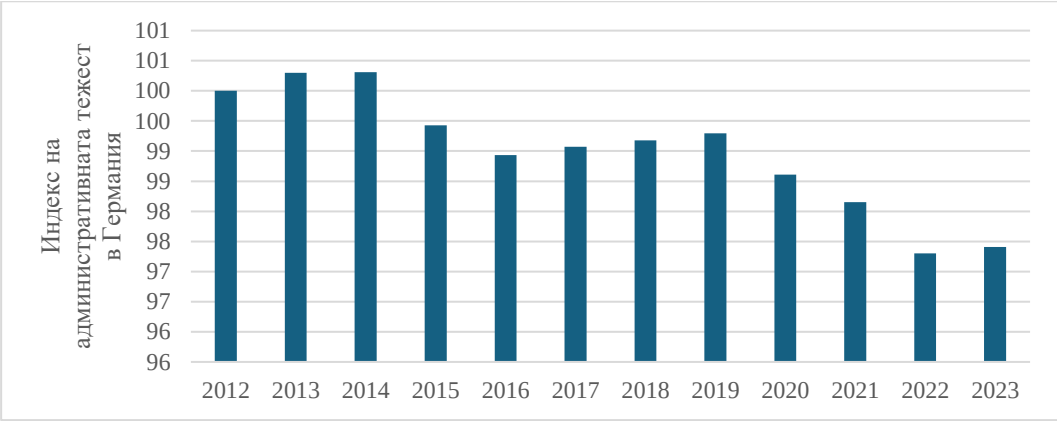
Фигура 2. Връзка между ефективността на правителството и развитие на електронно правителство в ЕС

Въпреки че дигитализацията на публичните услуги се насърчава като средство за намаляване на времето и усилията, необходими за ориентиране в бюрократичните системи, това решение не е лишено от предизвикателства. Наред с положителните ефекти, цифровизацията в публичния сектор може да създаде и нови форми на административна тежест за лицата, които нямат дигитална грамотност или достъп до надеждни интернет услуги (Halling & Baekgaard, 2023).

Добър пример в посока на намаляването на административната тежест на територията на ЕС е въвеждането на така наречения „Принцип на еднократно въвеждане на данни“ (Once-Only Principle), прилаган в някои от държавите-членки (European Commission, 2024). Съгласно тази инициатива гражданите и бизнеса следва да предоставят своите данни на държавните органи само веднъж. След това тази информация се споделя по защитен начин между различните институции като се елиминира необходимостта отделни лица или компании да подават

многократно едни и същи документи. Този принцип е особено полезен за малките и средни предприятия (МСП) и самонаетите лица. Актуално проучване, обхващащо 43 МСП от 18 държави в ЕС, показва, че тези предприятия обикновено харчат около 10 000 евро годишно за административни процедури. Чрез прилагането на Принципа на еднократно въвеждане на данни тези разходи могат да бъдат намалени с 53%, което води до значителни спестявания както на време, така и на средства.

Друга практика, представена от OECD (2020b), е „обслужване на едно гише“ (One-stop shops) за бизнеса и гражданите, които предлагат опростен достъп до информация. Те могат да получат необходимата информация за административни процедури на едно място, като подобни гишета могат да доведат до по-високо качество на услугите чрез осигуряване на ефективно сътрудничество между държавните агенции и създаване на ориентиран към потребителите подход. Един от посочените примерите за подобна практика е от Норвегия – платформата Altinn, която използва опростена интернет технология за създаване на потребителски интерфейс за електронно отчитане с цел улесняване на бизнеса. Друг пример е Порталът за информация за работодатели в Германия, инициатива, която е част от по-широка стратегия за дигитализация и опростяване на изискванията за уведомления към социалноосигурителните организации (Destatis, 2024). Стартирана през 2016 г., тя има за цел да намали разходите за постигане на съответствие и бюрокрацията за МСП, като предоставя централизирана платформа за необходимата информация и услуги. Германия разполага и със собствен индекс на административната тежест, който измерва бюрократичното натоварване на бизнеса с фокус върху процеси, включващи изготвяне и подаване на документация, заявления и отчети, изисквани от федералното законодателство. Създаден през 2012 г. като част от националната Програма за намаляване на бюрокрацията, индексът проследява промените в административните тежести въз основа на нови или премахнати регулации. Намалението на индекса показва съответно намаляване на тежестите, докато увеличението му отразява появата на нови задължения. Индексът се актуализира на тримесечна база от Федералната статистическа служба.



Източник: авторски изчисления по данни от Destatis, 2024 за периода 2012 – 2023

Фигура 3. Динамика на индекса за административна тежест в Германия, средноаритметично на годишна база

Възможност за намаляване на административната тежест, която покрива елементи от няколко от гореизложените практики в табл. 1, е свързана с провеждането на оценка на въздействието на законовите актове преди (ex-ante) тяхното приемане с оглед на тяхното икономическо, социално и екологично влияние (OECD, 2020a). Тя играе ключова роля в разработването на политики и нормативни актове, като осигурява основан на данни подход за вземане на информирани решения преди тяхното въвеждане в практиката. Дейностите по нейното изготвяне включват идентифицирне и формулиране на проблемите и целите, анализ на различните варианти на действие (включително бездействие), оценка на свързаните разходи, ползи и рискове. Процесът включва консултации със заинтересованите страни, осигурява финансова обосновка и помага за предотвратяване на потенциални негативни въздействия върху околната среда, човешките права и конкурентоспособността, като по този начин подкрепя устойчивото развитие и ефективното използване на публичните ресурси (Министерски съвет, 2019). Тя също така води до повишаване на прозрачността и отчетността в публичния сектор посредством информиране на обществото и заинтересованите страни за потенциалните ефекти на новото законодателство и дава възможност за обратна връзка (Министерски съвет, 2015). Чрез правилно анализиране на въздействието, законодателите могат да намалят ненужната бюрократична тежест, като оптимизират регулациите и процедурите и гарантират, че правилата са пропорционални на целите, които се заложени. Това включва премахване на излишните стъпки, съкращаване на административните изисквания и улесняване на достъпа до услуги за гражданите и бизнеса. Наред с това, анализът на въздействието помага за по-добра координация между различните регулаторни органи, което намалява дублирането на изисквания и улеснява процесите за участниците.

Заключение

Административната тежест е ключов фактор, който оказва влияние върху достъпа на гражданите и бизнеса до публични блага и съответно се отразява негативно върху ефективността на публичния сектор. Нейното намаляване и съответно ограничаване на нежеланите последици при интеракцията между публичната администрация и останалите заинтересовани страни са сред приоритетите на националните правителства с оглед постигане на по-високи нива на доверие на база на откритост, отчетност, прозрачност и най-вече достъпност на публичните услуги.

Регулирането на нивата на административна тежест е възможно посредством целенасочени реформи, които включват внедряването на дигитални решения и опростяване на административните процеси. На европейко равнище подобна инициатива е „Цифров компас 2030“. Нейната цел е до 2030 г. 100% от ключовите публични услуги да бъдат достъпни онлайн за европейските граждани и бизнес, като към 2022 г. над 70% от страните в ЕС вече показват високи оценки по този индикатор.

Сред добрите практики наред с дигитализацията са и инициативи като „принципът на еднократно въвеждане на данни“ и „обслужване на едно гише“, които демонстрират значителен потенциал за намаляване на разходите и времето, необходимо за изпълнение на административни процедури. Подобни решения улесняват взаимодействието между различните институции и повишават качеството на предоставяните услуги, като същевременно допринасят за намаляване на бюрокрацията и подобряване на публичната отчетност.

Използвана литература

Министерски съвет. (2015, май 1). Концепция за практическо въвеждане на оценката на въздействието на законодателството в нормотворческия процес на Народното събрание и Министерския съвет на Република България. (Ministerski savet. (2015, May 1). Kontseptsia za prakticheskо vavezhdane na otsenkata na vazdeystvieto na zakonodatelstvoto v normotvorcheskia protses na Narodnoto sabranie i Ministerskia savet na Republika Bulgaria.) https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=16&Id=190&y=&m=

Министерски съвет. (2019, декември 11). Ръководство за извършване на предварителна оценка на въздействието. (Ministerski savet. (2019, Dekemvri 11). Rakovodstvo za izvarshvane na predvaritelna otsenka na vazdeystvieto.) https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=297&y=&m=&d=

Algarra, P., Roseth, B., Santamaría, J. & Vlaicu, R. (2023, March 30). How Digital Technology Can Deliver Government Services More Cost Effectively. *IDB*. https://blogs.iadb.org/ideas-matter/en/how-digital-technology-can-deliver-government-services-more-cost-effectively/ Baekgaard, M., & Tankink, T. (2022).

Administrative Burden: Untangling a Bowl of Conceptual Spaghetti. Perspectives on Public Management and Governance, 5(1), 16 – 21. https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvab027

Bozeman, B. (1993). A Theory of Government „Red Tape“. Journal of Public Administration Research and Theory, 3(3), 273 – 304. https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037171

Bozeman, B., Feeney, M. K. (2011). Rules and Red Tape: A Prism for Public Administration Theory and Research. M.E. Sharpe, Inc.

Burden, B. C., Canon, D. T., Mayer, K. R. and Moynihan, D. P. (2012). The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies: Evidence from Election Administration. Public Administration Review, 72 (5), 741 – 751. https://doi.org/10.1111/ j.1540-6210.2012.02600.x

Destatis. (2024, August 13). Administrative burden index. https://www.destatis.de/EN/Themes/Government/Bureaucracy-Costs/administrative-burden-index/administrative-burden-index.html#49274

e-Estonia. (n.d.). Facts & Figures. https://e-estonia.com/facts-and-figures/

European Commission. (2024, October 2). New study shows how Once-Only can reduce administrative burden for EU SMEs and self-employed workers. https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/new-study-shows-how-once-only-can-reduce-administrative-burden-eu-smes-and-self-employed-workers-2024-10-02_en

European Commission. (n.d.). Responsive administration and burden of regulation. https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/administration_rules_en

Halling, A. & Baekgaard, M. (2023). Administrative Burden in Citizen–State Interactions: A Systematic Literature Review. Journal of Public Administration Research and Theory, *34*(2), 180 – 195. https://doi.org/10.1093/jopart/muad023

Herd, P. & Moynihan, D. P. (2018). Administrative Burden: Policymaking by Other Means. Russell Sage Foundation. https://doi.org/10.7758/9781610448789

Moynihan, D., Herd, P. & Harvey, H. (2015). Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. Journal of Public Administration Research and Theory, 25(1), 43 – 69. https://doi.org/10.1093/jopart/muu009

National Audit Office (NAO). (2016). The Business Impact Target: cutting the cost of regulation. https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/06/The-Business-Impact-Target-cutting-the-cost-of-regulation.pdf

OECD. (2020a, December 4). Reviewing the Stock of Regulation. https://www.oecd.org/en/publications/reviewing-the-stock-of-regulation_1a8f33bc-en.html

OECD. (2020b, May 6). One-Stop Shops for Citizens and Business. https://www.oecd.org/en/publications/one-stop-shops-for-citizens-and-business_b0b0924e-en.html

OECD. (n.d.). Administrative simplification. https://apastyle.apa.org/style-grammar-guidelines/references/examples/webpage-website-references#4

Peeters, R. (2019). The Political Economy of Administrative Burdens: A Theoretical Framework for Analyzing the Organizational Origins of Administrative Burdens. *Administration & Society*, *52*(4), 566 – 592. https://doi.org/10.1177/0095399719854367

Wandaogo, A. (2022). Does digitalization improve government effectiveness? Evidence from developing and developed countries. Applied Economics, 54(33), 3840 – 3860. https://doi.org/10.1080/00036846.2021.2016590

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО 10/50 ИЛИ ПО-ДОБРО РЕГУЛИРАНЕ ЗА ПО-ДОБЪР ЖИВОТ

Тони Димов[1]

Резюме

Поводът за тази статия, освен националната научна конференция на катедра „Публична администрация“ от факултет „Управление и администрация“ на Университета за национално и световно стопанство, със заинтригуващото заглавие „Предприемаческият модел на държавно управление: 30 години по-късно“, е един пост в университетския блог на проф. Румен Брусарски от лятото на 2024 г., озаглавен „50 години оценка на въздействието“. В него професорът описва историята на възникване на „същинската“ оценка на въздействието, както той я нарича, във вида, в който тя е достигнала до нас, като доказва, че това се е случило през м. ноември 1974 г. в САЩ. Това означава, че тя става на 50 г. и има юбилей. Следователно, време е за равносметка, за анализ или накратко: за оценка на въздействието на оценката на въздействието.

Ключови думи*: оценка на въздействието, по-добро регулиране, регулаторна реформа, регулаторна политика*

JEL: *K10, K20, K40*

IMPACT ASSESSMENT 10/50 OR BETTER REGULATION FOR BETTER LIFE

Tony Dimov[*]

Abstract

The occasion for this article, apart from the national scientific conference of the Department of Public Administration of the Faculty of Management and Administration in the University of National and World Economy, intriguingly titled the Entrepreneurial Model of Public Administration: 30 Years Later, is a post on the university blog of Prof. Rumen Brusarski from Summer 2024, entitled „50 Years of Impact Assessment“. In it, the professor describes the history of the genesis of what he calls the „real” impact assessment as it has reached us nowadays, proving that this has happened in November 1974 in the United States. This means it is turning 50 and has its anniversary. Therefore, it is time to take stock, to analyze, or in short: time for impact assessment of the impact assessment.

Keywords*: impact assessment, better regulation, regulatory reform, and regulatory policy.*

JEL: *K10, K20, K40*

---

[1] Доцент, доктор, Институт за държавата и правото при Българската академия на науките, *e-mail: tonydimov@ria.bg*

[*] Associate Professor, PhD, Institute for the State and the Law Bulgarian Academy of Sciences, *e-mail: tonydimov@ria.bg*

Вместо въведение

Поводът за тази статия, освен националната научна конференция на Катедра „Публична администрация“ от Факултет „Управление и администрация“ на Университета за национално и световно стопанство, заинтригуващо озаглавена „Предприемаческият модел на Държавно управление: 30 години по-късно“, е един пост в университетския блог на проф. Румен Брусарски (Декан на Финансово-счетоводния факултет в УНСС) от лятото на 2024 г., озаглавен „50 години оценка на въздействието“. В него професорът описва историята на възникване на същинската оценка на въздействието, както той я нарича, във вида, в който тя е достигнала до нас, като доказва, че това се е случило през м. ноември 1974 г. в САЩ. Това означава, че тя става на 50 г. и има юбилей. Това, на свой ред означава, че е време за равносметка, за анализ или най-изчерпателно казано за оценка на въздействието на оценката на въздействието.

Теории за възникването на оценката на въздействието

Теориите за това кога точно и по какъв повод е възникнала оценката на въздействието (ОВ) са най-различни. Една от тях е, че оценката на въздействието възниква в началото на 80-те години на миналия век като част от по-голяма реформа на публичната администрация, започната от правителството на Маргарет Тачър. Реформата е свързана с възприемането от британското правителство на нов подход на ориентирана към резултатите и движена от ефективността политика по регулиране, чиято основна цел е намаляване на административната тежест (Димов, 2017). Именно поради това, малко по-късно през 1986 г. по решение на правителството започва извършването на т.нар. оценки за съответствие на разходите, чиято основна цел е прогнозиране на въздействията от предлаганото законодателство и анализ на съотношението между разходите, понасяни от бизнеса и ползите, които се свързват с предлаганите нови мерки за регулиране, което е предшественика на съвременния анализ на разходите и на ползите.

Друга теория за генезиса на оценката на въздействието е именно тази на проф. Брусарски. Според нея, оценката на въздействието се появява първо в Съединените американски щати (САЩ) в началото на 70-те години на миналия век. Към онзи момент публичното регулиране в САЩ е изключително активно. Обемът на законодателството постоянно нараства, а с това и административния апарат, което поражда сериозно недоволство в обществото и най-вече сред бизнеса. В отговор на това президентът Никсън (в периода 1969 – 1974 г.) предприема стъпки по ограничаване на този нормотворчески активизъм като създава конфиденциална група за ревизия на нормотворческия процес по т.нар. Програма за оценка на качеството на живот.

Следващият президент на САЩ Форд (в периода 1974-1977 г.) продължава линията на своя предшественик, като през ноември 1974 г. издава Изпълнителна

заповед, озаглавена „Изявления за въздействие върху инфлацията“. В нея американският президент обявява, че ще изисква всички значими предложения за законови, подзаконови нормативни актове и наредби, предлагани по инициатива на изпълнителната власт, да включват и изявления, удостоверяващи че инфлационното въздействие спрямо нацията на подобни мерки е било внимателно обмислено. Съществена част на заповедта, която се състои от пет члена, освен въвеждането на самото изискване за подобно удостоверяване, е уредбата на критериите, по които да бъде установено кои предложения за нормативни актове попадат в обхвата на заповедта, т.е. основните параметри на своеобразния тест за значимост, който е задължителна предпоставка за приложимост на заповедта. Според нея при разработването на критерии за идентифициране на законови, подзаконови нормативни актове и наредби, наред с всичко останало, трябва да бъдат взети следните общи категории със значително въздействие:

1) въздействие по отношение на разходите на потребителите, бизнеса, пазарите или спрямо федералната, щатската или местните власти;
2) ефекти върху производителността на труда, предприятията или управлението на всички нива;
3) ефекти спрямо конкуренцията;
4) ефекти върху доставките на важни продукти или услуги.

Третата теория, споделяна от доц. Красен Станчев, е, че задължителната оценка на въздействието е въведена в България още през 1973 г. с влизането в сила на Закона за нормативните актове (ЗНА), който е приет за целите на централното планиране в условията на т.нар. планова икономика (чл. 28). Според закона, Държавният съвет съставя перспективен и текущ план за законопроектите. Предложения за планиране правят органите, които имат право на законодателна инициатива. Предложението се предхожда от проучване на необходимостта от предлагания законопроект. Преди да включи законопроект в плана, Държавният съвет може:

1) да поиска да се направят допълнителни *проучвания* или да се посочат допълнителни съображения за *необходимостта* от предлагания законопроект;
2) да покани органите, направили отделни предложения за един и същ законопроект, да го предложат заедно;
3) да покани органа, предложил отделни законопроекти, които се отнасят до обществени отношения от една и съща област, да ги обедини в предложение за един общ законопроект;
4) да покани органа, направил предложение за нов закон, да го замени с предложение за изменение или допълнение на „действуващ“ закон.

Тази уредба наподобява на съвременните изисквания за планиране на законодателството, на принципите за необходимост и предвидимост, намиращи място в съвременния нормотворчески процес и донякъде на голямата цел за вземане на решения за правно регулиране, базирани на солидни данни и доказателства, което днес се обезпечава с императивния механизъм на оценката на въздействието.

Ако тази теория бъде възприета като безспорна и бъде доведена докрай, би могло да се достигне до неизбежния извод, че България или по-скоро Народна Република България е родината на оценката на въздействието в глобален план, защото я е въвела повече от една година преди САЩ.

Идентичност на първопричините за възникване на оценката на въздействието на регулирането

ЗНА от 1974 г. за първи път в съвременния национален нормотворчески процес поставя императивните изисквания законопроектите да се изготвят съобразно неговите изисквания и тези на указа за неговото прилагане и да се придружават от мотиви. Указ № 883 за прилагане на Закона за нормативните актове от 1974 г. запълва със съдържание императивните разпоредби от закона като предвижда съответни материални и процедурни правила, които са две групи: отнасящи се до етапа на планирането (чл. 4) и разпоредби, касаещи етапа на изготвяне на законопроектите (чл. 13). Според първата група от правила, преди да направи предложение за планиране, органът, който има право на законодателна инициатива, организира проучване на необходимостта от предлагания законопроект. То обхваща:

1) действащата уредба на обществените отношения, до които се отнася проектираният закон, практиката по нейното прилагане, предложенията за промени, както и уредбата на сходни обществени отношения от законодателството на други страни;
2) причините, които налагат приемането на закона и преследваните цели;
3) обсега и основните положения на новата уредба;
4) очакваните резултати от прилагането на закона;
5) финансовите и другите средства, необходими за прилагане на новата уредба.

Тази подготвителна фаза, предхождаща същинското разработване на законовия нормативен акт, наподобява предварителната оценка на въздействието, защото включва елементи от нея. Такъв елемент, например, представлява изискването за посочване на причините за приемане на закона и на преследваните от него цели. Те са идентични с ключова аналитична стъпка 1 и 2 от днешната ОВ, съответно: 1. „Проблем“ и 2. „Цели“. В същата категория са и очакваните резултати от прилагането на закона, както и ресурсите (финансовите и други средства), необходими за прилагането. Това са изисквания еднозначни с ключова аналитична стъпка 4. „Анализ на въздействията“ от съвременната ОВ. При нея се изследват различните видове разходи: регулаторни, административни и други, които се свързват с проектопредложението и се съпоставят с очакваните ползи, най-често чрез анализа „Ползи – разходи“.

Според втората група правила, процесът по разработване на един законопроект обхваща следните етапи:

1) изготвяне на първоначален проект;
2) обсъждане на проекта;
3) изготвяне на втори проект, когато се наложат съществени изменения на първоначалния проект.
4) изготвяне и обсъждане на следващи варианти на проекта, когато това се налага съобразно характера и обсега на предложените изменения.

Горните групи правила намират своята материализация в мотивите, които са определени за задължителни за проектите на кодекси, закони или нормативни укази от ЗНА и чието минимално необходимо съдържание е уредено в указа по следния начин: „мотивите трябва да сочат накратко“:

1) причините, които налагат издаването на акта;
2) целите, които се преследват с него;
3) същността на най-важните нови положения;
4) очакваните резултати от прилагането на акта.

На следващо, място указът предвижда и своеобразна процедура по обществено консултиране, като възлага на органа, който отговаря за изготвяне на законопроекта, да го изпрати заедно с мотивите на заинтересуваните министерства, други ведомства или обществени организации, които организират неговото обсъждане и дават мотивирано становище (чл. 15). Би могло да се твърди, че това представлява първата уредба на института на обществените консултации в нормотворческия ни процес, които са иманентна част от всяка съвременна ОВ.

Предвидена е и възможност за ползване на външна експертна помощ, като според указа, отговорният орган за изготвяне на проектопредложението може да поиска становище по законопроекта и на научни организации или специалисти по споразумение с тях. Тази разпоредба може също да се привиди като родоначалник на днешната ОВ, защото оценката по дефиниция представлява механизъм, който обезпечава включването в нормотворческия процес на най-добрите налични специалисти, по възможност научно признати, в областта която подлежи на регулиране, което да гарантира, че крайният продукт от този процес е експертно обезпечен и научно издържан.

Въпреки посочените немалко прилики, трудно може да бъде споделено виждането, че ОВ в България е първоначално въведена в далечната 1973 г. Истинските причини за приемането на този уникален за българския правопорядък закон, съдържащ т.нар. първични норми или „норми относно нормите“ (Сталев, 2000), са съвсем други. ЗНА е приет няколко години след приемането на Конституцията на Народна Република България от 1971 г. (КНРБ от 1971 г.), известна като „Живковата конституция“. Тя провъзгласява Народна Република България като социалистическа държава на трудещите се от града и селото начело с работническата класа и определя Българската комунистическа партия за ръководна сила в обществото и държавата (чл. 1).

Освен това КНРБ от 1971 г., предвижда създаването на един нов непознат дотогава орган на управление, наречен Държавен съвет на Народна република Бълга-

рия. Той е постоянно действащ висш орган на Народното събрание (НС), който съединява вземането на решения с тяхното изпълнение, както и осигурява съединяването на законодателната с изпълнителната власт. Това е органът, символизиращ тоталната власт на една партия (или на едно лице) в държавата. Той на практика обезличава разделението между законодателната и изпълнителната власт, обединявайки я в една единствена, която изцяло му принадлежи.

Сред правомощията на Държавния съвет на НРБ са и такива по издаването на т.нар. нормативни укази по въпроси от принципен характер, които засягат изпълнителната и разпоредителната дейност в държавата. Освен това, обаче, в КНРБ от 1971 г. изрично се сочи, че през периода между сесиите на НС, в неотложни случаи Държавният съвет с указ изменя или допълва отделни разпоредби на законите, като е длъжен да ги внесе за утвърждаване от НС на следващата му сесия.

От един момент нататък Държавният съвет започва да проявява особен активизъм в приемането именно на такива нормативни укази, с които се променя законодателството като това му правомощие се оказва изключително лесен и бърз начин за упражняване на най-важната и интензивна като степен на засягане на правните субекти власт – законодателната. Той започва да приема сериозен обем от такива укази, които почти заместват дейността на законодателния орган, а освен това са и със съмнително качество. Разтревожени за обема и качеството на законодателството, известни български юристи към онзи период налагат приемането на ЗНА. Явната му цел, както е записано в него, е да „усъвършенствува подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове“. Скритата му цел, обаче, е да постави стандарти и процедурни изисквания към законодателния процес, които да играят ролята на бариера пред наблюдавания особен законодателен устрем на този незаконодателен орган, какъвто е Държавният съвет на НРБ.

И тук, въпреки че това може да звучи пресилено и дори парадоксално, могат да бъдат открити удивителни прилики между първопричините за въвеждането на ОВ в капиталистическата държава САЩ и приемането на ЗНА в комунистическата Народна република България.

Първо, и в двете държави се цели реформиране на нормотворческия процес, насочено към ограничаване на нормативната инфлация и намаляване на обема на регулирането, особено когато то се дължи на активизъм, проявен от извънзаконодателен орган.

Второ, промените водят, независимо дали целенасочено или не, до забавяне на скоростта на законодателния процес чрез въвеждането на повече процедурни правила като планиране, задължителни подготвителни етапи и обсъждания със заинтересованите страни.

Трето, и в двата случая реформите включват поставяне на повече изисквания и стандарти, като въвеждането на нови възможности или задължения за провеждане предхождащи проучвания, проверки на необходимостта, хипотези на включване на външна експертиза и т.н.

Четвърто, крайната цел и на двете реформи е идентична или поне много сходна. Тя се свързва с предвиждането на процедури и механизми за гарантиране на по-високо качество на въвеждането регулиране. Без значение е обстоятелството, че в единия случай тези усилия са били предназначени да облекчат бизнеса, пазара, конкуренцията потребителите, работниците или обобщено да служат за развитието на една истинска демокрация, а в другия е следвало да насърчат „развитието на социалистическата демокрация“ (чл. 1).

По-добро регулиране за по-добър живот

Друг аспект на идентичност в причините за възникване на ОВ може да бъде открит в политическия (policy) контекст, в който се случва това. Този контекст най-общо може да бъде очертан с помощта на главните, общите, дългосрочните или стратегическите цели, които се преследват с въвеждането на ОВ. Както вече стана ясно, решението за въвеждане на изискването за оценка на въздействието в САЩ е предшествано от аналитични и изследователски дейности, извършени по Програмата за оценка на качеството на живот. В центъра на предприетата реформа стоят въздействията спрямо *гражданите (потребители или работници)*, *бизнеса, пазара и конкуренцията, управлението на различните нива на власт и доставките на важни стоки и услуги*. На практика това са основните фактори, определящи благосъстоянието на една държава и общество. И тук става видима много тясната връзка между качеството на регулирането и качеството на живот, която е правопропорционална.

Горното разбиране напълно съвпада с виждането за наличието на пряка връзка между регулирането и живота на хората, която може да бъде представена най-кратко с аксиомата „По-добро регулиране за по-добър живот“. По-доброто регулиране е концепция и едновременно с това програма за регулаторни реформи на ЕС, приета в началото на новото хилядолетие, която се осъществява едновременно на съюзно и национално ниво, заимствана от предходни подобни реформи, осъществявани в САЩ, която включва национални и наднационални усилия за постигане на опростена регулаторна среда (Димов, 2021). За първи път словосъчетанието „better regulation“ в неговия съвременен смисъл на понятие, свързано с правното регулиране на ниво Съюз, се появява в наименованието на Групата за по-добро регулиране Манделкерн, която е създадена с решение за подобряване на качеството на регулирането, взето от министрите, отговарящи за публичната администрация на държавите – членки на ЕС през 2000 г. Групата приключва своята дейност около година след създаването си с доклад, в който по-доброто регулиране е определено като „политика, насочена към подобряване и опростяване на регулаторната среда, според която регулирането трябва да се прилага само когато е необходимо, ако е подходящо и пропорционално на риска. То следва да бъде прозрачно и достъпно за всички и колкото е възможно по-опростено, изпълнимо …“ (Mandelkern, 2001).

Две десетилетия по-късно, в съобщението, с което Европейската комисия обявява актуалните днес Насоки за по-добро регулиране от 2021 г., един от аргументите за продължаване на усилията за ефективна реализация на програмата за по-добро регулиране на Съюза е, че неговото законодателство следва да *носи ползи и да има конкретен и положителен принос към живота на неговите граждани, да улеснява предприятията и да спомогне за справяне с настоящите и бъдещите предизвикателства* (COM(2021) 219). Това са съюзните разбирания за благосъстояние на гражданите, техните бизнеси, общности, общества и на държави от ЕС, които на практика с нищо не се отличават от американските. Следователно, аксиомата „По-добро регулиране за по-доър живот“ е еднакво относима и за САЩ и за ЕС и като такава остава напълно важима като неоспорена и неразколебана.

Оценката на въздействието в България

Малко позабравен факт е, че началото на ОВ в България е поставено преди 10 години. През 2014 г. българското правителство приема първото Ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството (РМС № 549/25.07.2014), което урежда оценката на въздействието по начина, по който тя съществува днес в ЕС и в действащото ни законодателство. В своето решение Министерският съвет (МС) едновременно одобрява и препоръчва на органите на изпълнителната власт да го ползват ведно с приложенията към него при подготовката на оценки.

При разработването на Ръководството за изготвяне на ОВ в Република България от 2014 г. са ползвани най-добрите примери за регламентиране на механизма на ОВ и най-добрите практики на извършване на оценки на въздействието, действащи в ЕС и в отделни държави членки към онзи момент. В резултат от това то напълно възприема интегрирания подход за извършване на ОВ, прилаган повече от две десетилетия от ЕК и се придържа към ключовите аналитични стъпки и основните процедурни етапи на механизма, следвани от Комисията при ОВ на мерки за регулиране и инициативите на ниво Съюз. В отделни свои части и аспекти, като например уредбата на теста за въздействие върху малките и средните предприятия, намаляването на административната тежест и регулаторното бреме, въвеждането на стандартизирани образци за доклад и резюме с резултатите от ОВ, ръководството реципира някои от възприетите практики и от Обединеното кралство, което се счита за родината на ОВ в Европа.

Това е причината днес да се твърди, че през 2014 г., с приемането на Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството, за първи път в България е въведена ОВ в нейния съвременен вид, в който тя действа и на ниво ЕС, т.к. същата е призната с официален акт на българско правителство, независимо от неговия ненормативен характер. Това е причината в заглавието на тази статия да присъства съотношението 10/50 като числата отговарят на възрастта на ОВ съответно в България и в САЩ.

Освен че Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството от 2014 г. е прието от изпълнителна власт и действа в рамките само на тази власт (по подобие на изпълнителната заповед на американския президент Форд от ноември 1974 г., когато се счита че ОВ възниква), то няма правнообвързващо действие и има изцяло инструктивен характер. Към онзи момент, а и днес широко разпространен и прилаган в рамките на българската администрация е нормативно-разпоредителният подход. Тя спазва, действа и изпълнява само изисквания, които са заложени в официални „нормативни документи“ или в „нормативната база“, както обикновено се казва. Всякакви други актове, които нямат юридическа сила, които не биха могли да влекат някаква отговорност за държавния служител, които не са юридически задължителни за него най-често не произвеждат своите желани последици.

Ръководството не е нито документ, който да съдържа някакви важни технически спецификации, нито някакви инструкции за сигурност, а е част от т.нар. гъвкаво право (Бакьов, 2022), каквито впрочем са съобщенията и работните документи на Европейската комисия, в които се съдържат всички приемани през години насоки и инструментариуми за по-добро регулиране. Разликата е, че за службите и служителите на ЕК те се прилагат като същинско право, а в България те са считани за такива със силно пожелателен характер и твърдо следваният с десетилетия нормативно-разпоредителен подход на администрацията ги оставя встрани от нейните задължения, като нещо много хубаво, но неприложимо поради неговата незадължителност. Такава е съдбата и на Ръководството за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството от 2014 г., което, за съжаление, остава неприложено на практика.

В средата на 2015 г. в МС е създадена разширена междуведомствена работна група, която включва представители на политически кабинети на заместник министър-председатели, експерти от администрацията на МС, на Министерството на правосъдието, на Министерството на финансите и на Министерството на икономиката, експерти от академичните среди и неправителствения сектор. Задачата на групата е да изготви проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, чрез който да бъде въведена оценката на въздействието на законодателството в нормотворческия процес на НС и МС на Република България. През времето, в което функционира работната група, ЕК приема своите нови Насоки за по-добро регулиране от 2015 г., за първи път окомплектовани с Инструментариум за по-добро регулиране (COM(2015) 215 final) с общ обем от около 500 страници. Проектът на ЗНА и останалите национални актове, целящи поставянето на началото на регулаторна реформа в България, са изцяло съобразени с тези документи, които представят последните виждания и тенденции на Комисията за бъдещото развитие на законодателството в ЕС.

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове е внесен от МС в НС на 01.09.2015 г. В него е заложена своеобразна програма „максимум“. На първо място, това е предложението за въвеждане на задъл-

жителната ОВ в българския нормотворчески процес, което е същинска регулаторна иновация. С него за първи път след демократичните промени в България се предлага уреждането на един изцяло нов императивен и всеобхватен механизъм на ОВ, който заедно с обществените консултации, е плътно интегриран в националния нормотворчески процес. Освен това, този механизъм следва последните тенденции, модели и добри практики към онзи момент, възприети на ниво ЕС.

Императивността на предлагания механизъм за ОВ се свързва с неговото нормативно уреждане като задължителен за всички предложения за законови и подзаконови нормативни актове у нас. Предлага се наличието на изготвяне ОВ да бъде уредено като едно от основанията за разглеждането на всеки проект на нормативен акт от компетентния орган. По този начин спазването на предлагания механизъм, т.е. неговата задължителност е гарантирана чрез въвеждането му като законово условие за допустимост на проект на нормативен акт. При всеки един от двата конституционно регламентирани субекта с право на законодателна инициатива е посочено, че предложението за законов или подзаконов нормативен акт (в случая на МС), което не се съпровожда от доклад, отразяващ резултати от извършена преди неговото разработване частична или цялостна предварителна ОВ, не се допуска до разглеждане. Липсата на доклад с ОВ се счита за недостатък, който засяга валидността на самото предложение, т.е. опорочава го и го прави недопустимо. Наличието на този недостатък преграждa пътя към по-нататъшното придвижване на предложението и ако същият не бъде отстранен актът, просто няма как да бъде разгледан.

Всеобхватността на предложението за въвеждането на ОВ с проекта на ЗНА се свързва с обективните и субективните предели на неговото приложно поле. Задължението за извършване на предварителна ОВ тежи върху всеки субект, в чиито правомощия влиза съставянето или изготвянето на проекти за нормативни актове. Диференциацията относно това дали ОВ следва да е частична или цялостна зависи от вида на проектопредложението, т.е. дали то е за изменение и допълнение или за изцяло нов нормативен акт и от потенциалната негова значимост като последици и въздействия от въвеждането с него регулиране. Всеобхватността на действие на механизма на ОВ е ограничена единствено от изрично предвидените в проектозакона видове проекти на нормативни актове и хипотези, които са изключени от неговото приложно поле.

На второ място, законопроектът предлага усъвършенстване на ***системата за обществени консултации*** по проектите на нормативни актове в България. Обществените консултации, по думите на ЕК, са иманентна част от механизма на ОВ. Те го предхождат, съпътстват и следхождат, могат да се провеждат паралелно и с разработването и с обсъждането на проекта на нормативен акт и след неговото приемане и то толкова пъти, колкото бъде счетено за необходимо. Преди всичко, усъвършенстването на системата за обществени консултации е предназначено да замени традицията от повече от четиридесет години у нас на симулативно обръщане на законодателя към обществеността, когато той реши да

законодателства чрез простото публикуване на неговия проект на нормативен акт с очакване за някакви становища по него без яснота дали те изобщо ще бъдат взети предвид. Новата правна уредба отговаря на необходимостта от изсветляване и прозрачност в нормотворческия процес, и на осезаемата потребност на обществото от създаването на нови канали и възможности то публично да изразява своето мнение, включително по предложения за промени в законодателството. Предложеното с проекта на ЗНА начало на провеждане на обществени консултации в *структуриран вид*, с определянето на ясни срокове, консултативен документ, форма за попълване и процедура за отчитане на приносите с даване на обратна връзка на участниците, е изцяло в унисон с възприетата в ЕС система за обществени консултации, което максимално доближава българския нормотворчески процес до европейския.

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове е обсъден и окончателно приет в НС на 20.04.2016 г. Промените са обнародвани в Държавен вестник от 03.05.2016 г. и са в сила от 04.11.2016 г. Окончателно приетият вариант на закона не се различава генерално от внесения законопроект. С него са възприети всички предложени нови принципи, механизми и правни институти. Някои от тях обаче са частично променени между първо и второ четене на законопроекта. Възприетите в окончателния вариант на закона промени подчертано сочат на проведена от законодателния орган линия на освобождаване на народните представители, като субекти с право на законодателна инициатива, от някои от новопредвидените задължения по ЗНА и запазването им единствено в тежест на другия титуляр на това право по Конституция МС. Такъв е примерът с освобождаването на народните представители от задължението да провеждат обществени консултации в структуриран вид за предлаганите от тях законопроекти. Друг идентичен на него е примерът, свързан с отпадането на усъвършенстваното планиране, което е една от генералните цели на закона, с идеята възстановеният със ЗНА от 2016 г. принцип на планираност на законодателството у нас да не важи за НС. Изведнъж от окончателния вариант на ЗНА отпада и изискването писмените предложения на народните представители между първо и второ четене на законопроектите да бъдат също съпровождани от ОВ, а това означава изначално приемане на директен пробив в цялата предлагана система. Накрая, едно от най-съществените отстъпления, е това НС да приеме собствена методология за изготвяне на ОВ, различна от тази за МС, като се има предвид, че последната е изцяло съобразена с изискванията на ЕК.

Посочените изменения, водещи до сериозни облекчения и отстъпления от първоначално предложените промени в ЗНА, са направени именно чрез посочени пробив в нормотворческия ни процес, при финализирането на проекта на ЗНА за второ гласуване в Комисията по правни въпроси. Това е „тъмният“, „скритият“ или „подмолният“ момент от законодателния ни процес, в който една група от анонимни народни представители, независимо колко анализи, оценки или експерти са работили или са се произнесли по един законопроект, се затварят в един

абсолютно непубличен формат и променят текстовете на проектопредложенията, така както сметнат за добре, като единствено се съобразяват със становищата, изразени при първото гласуване в комисия и при първото четене в пленарна зала. Иначе водещи при въвежданите подобни „последни“ промени са техните или на техните лидери партийни, популистки, дирижистки, лобистки, волунтаристични или строго лични виждания за това как трябва да изглежда един закон. По този начин, много бързо и изключително „ефективно“ в негативния смисъл на думата, в най-важния етап от законодателния процес, на финалната права преди той да роди своя окончателен продукт, народните представители по абсолютно непрозрачен могат обезсмислят всякакви предхождали разработването на даден законопроект дейности по събиране и анализ на данни, мнения от обществени консултации и ползвана надеждна външна експертиза, изготвяни на последващи и предварителни оценки на въздействието и т.н.

На практика, горното се случи и със ЗНА от 2016 г. С него се въведе немислим и никога непредвиден и прогнозиран дуализъм в правната уредба, който доведе до превръщането на НС днес в една „бърза писта“ за прокарването на всякакви тясно партийни, субективни и всякакви други закони, за които със сигурност може да се твърди, че са непрозрачни и некачествени, просто защото не са приети след вземане на мнението на техните бъдещи адресати и след преминаването на тестовете за качество, каквито предлага оценката на въздействието. Този правен дуализъм доведе до появата в нормотворческата практика на другото наблюдавано днес уродливо явление – аномалното изместване на потока от предложения на законопроекти от типичния преобладаващ в демократичните държави инициатор на законодателство, какъвто е изпълнителната власт в лицето на МС към законодателната – в лицето на отделните народни представители. И това е така защото НС като „бързата писта“ в законодателството се е превърнало в „пързалката“, по която лесно, неусетно и безпроблемно народните представители могат да пускат, в смисъл да пързалят и изпързалват, нас техните избиратели.

Горните съждения се потвърждават от последното изследване на законодателната дейност на 50-то Народно събрание за законодателството за периода 19 юни – 02 септември 2024 г., изготвено от Библиотечно информационния и изследователски парламентарен център – отдел „Парламентарни изследвания“. Според него МС е вносител на 19.8% от всички внесени законопроекти през период.

А това всъщност е и другият прочит на заглавието на настоящата статия: ОВ = 1/5, защото днес, 10 години по-късно, оценката на въздействието у нас се прилага за около 20% от цялото внасяно законодателство в НС. Оттук, ако подоброто регулиране в България работи в 1/5 от случаите, лесно можем да се досетим какъв е процентът на по-добър живот, който постигаме чрез него…

Използвана литература

Бакьов, Г. (2022). Soft Law и договорите на международните организации. – В: Правна мисъл, кн. 1, с. 45. (Bakyov, G. (2022) Soft Law i dogovorite na mezhdunarodnite organizatsii. – V: Pravna misal, kn. 1, s. 45.)

Димов, Т. (2017). Оценка на въздействието на регулирането. С., Сиела, с. 382 и сл. (Dimov, T. (2017). Otsenka na vazdeystvieto na reguliraneto. S., Siela, s. 382 i sl.)

Димов, Т. (2022). „По-добро нормотворчество в Европейския съюз и България“, С:, Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“ 2021. (Dimov, T. (2022). „Po-dobro normotvorchestvo v Evropeyskia sayuz i Bulgaria“, S:, Izdatelstvo na BAN „Prof. Marin Drinov“ 2021.)

Закон за нормативните актове, обн., ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г. (Zakon za normativnite aktove, obn., DV, br. 27 ot 3.04.1973 g.)

Изследване на законодателната дейност на 50-ото Народно събрание (19 юни – 20 септември 2024 г.) (Izsledvane na zakonodatelnata deynost na 50-oto Narodno sabranie (19 yuni – 20 septemvri 2024 g.) https://www.parliament.bg/bg/ncpi.

Решение на МС № 549 от 25 юли 2014 година за одобряване на ръководство за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството. (Reshenie na MS № 549 ot 25 yuli 2014 godina za odobryavane na rakovodstvo za izgotvyane na otsenka na vazdeystvieto na zakonodatelstvoto.)

Сталев, Ж. (2020). Българско гражданско процесуално право, С:, Сиела, с. 88. (Stalev, Zh. (2020). Balgarsko grazhdansko protsesualno pravo, S:, Siela, s. 88.)

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „По-добро регулиране: обединяване на силите за по-добро законотворчество“, COM(2021) 219 final, Брюксел 29.04.2021 г. (Saobshtenie na Komisiyata do Evropeyskia parlament, Saveta, Evropeyskia ikonomicheski i sotsialen komitet i Komiteta na regionite „Po-dobro regulirane: obedinyavane na silite za po-dobro zakonotvorchestvo“, COM(2021) 219 final, Bryuksel 29.04.2021 g.)

Better Regulation Guidelines (2015). SWD(2015) 111 final, {COM(2015) 215 final}, {SWD(2015) 110 final}, Strasbourg, 19.5.2015.

Mandelkern Group on Better Regulation Final Report (2001), p. 80.

SEC. 3. Executive Order 11821 – Inflation Impact Statements. November 27, 1974. 38th President of the United States: 1974 – 1977.

ENTREPRENEURSHIP AND HIGHER EDUCATION IN STATE-FACILITATED ECONOMIES: THE CASES OF BRAZIL AND CHINA

Daniela Karaangova[1],
Plamen Ivanov[2]

Abstract

The aim of the present paper is to critically contraposition the role of the state through its public institutions, particularly higher education institutions, in facilitating entrepreneurship, and by extension economic development and growth, in two emerging market economies – Brazil and China. By utilizing key indicators in entrepreneurship, we demonstrate that scholars need to broaden their understanding as to what constitutes „strong (public) institutions", as the key role of Chinese HEIs in producing cutting edge research is highlighted in the context of an increasingly highly-decentralized educational system, based on the principles of subsidiarity. In parallel, the weaknesses of a privately-driven HEIs in Brazil are uncovered as an institutional barrier that leads to arrested economic development. Theoretical implications for educational policy and the structural reformation of HEIs in other emerging, middle-income countries as to avoid the middle-income trap are also discussed.

Keywords: *higher education institutions (HEIs), state-led entrepreneurship, institutional and structural reforms, Brazil, China*

JEL: *I23, I25, P11, P21*

Introduction

Economic development is a direct consequence of entrepreneurship, driven by innovative, free-thinking entrepreneurs, operating in a democratic, pluralistic strong institutional settings that guarantee private property, and thereby intellectual property, under independent judiciary that enforces debt contracts (Acemoglu & Robinson, 2012, 2023; Acemoglu and Johnson, 2023; North, 1991; Spilling, 1996). This universal truism follows the Cantillonian logic (Minniti and Levensque, 2008), and where such institutional settings lack, entrepreneurs are disincentivized to engage in investments in research and development (R&D). Consequently, this will lead to arrested economic development and ultimately suboptimal economic performance: „countries need good institutions in order to reach the income levels [above $10,000 – $12,000] of advanced

[1] VUZF University, Sofia, Bulgaria, *e-mail:* d.karaangova@vuzf.bg
[2] VUZF University, Sofia, Bulgaria & University of Winchester, Winchester, United Kingdom, *e-mail:* p.ivanov@vuzf.bg*;* plamen.ivanov1@winchester.ac.uk

economies“ (Fatas and Mihov, 2009, 2020). So, governments around the globe ought to create the above defined institutional settings to facilitate entrepreneurship to act as a tool for realizing unfulfilled economic potential that boosts productivity, employment and incomes in their local economies to achieve sustainable development beyond the middle-income trap (Duan et al., 2023; Sergi et al., 2019).

Yet, there are two rival academic camps as to the role of public and private institutions in promoting entrepreneurship (Pettigrew et al., 1992; Stoker, 2006; Weber, 1978, Simon, 1947, 1958; Rainey, 2009: 60). Some claim that stewardship in public institutions is fundamentally different from economic activities in a market-driven private sector as they differ in a number of features in their organizational design (e.g. funding, ownership, goals, management practice, time horizons (Offer, 2022):

Governing is not the same as shopping or more broadly buying and selling goods in a market economy.
Stoker, 2006: 46

Thus, Spilling (1996:91) rightly highlights the importance of an entrepreneurial ecosystem, that is the intricate interplay between entrepreneurship, quality of local institutional settings and ultimately economic performance: „a community within a region of interdependent actors that interact with diverse roles, determining the performance of the ecosystem and eventually the entire economy of a region”. For him, entrepreneurship and the quality of institutional settings is thus of upmost importance whereby the creation of new ventures by entrepreneurs will also hinge on a number of state-led factors in capital formation (e.g. infrastructure, R&D at universities) (Stam and van de Van, 2021). Concurrently, entrepreneurs will also seek out the quality of formal institutional support that can be obtained in the form of business support services (such as accountants, legal, business development expertise), investors (banks, capital markets, seed capital) (Duan et al., 2023, 2024) as well as research produced by local universities (Cohen, 2006; Bariakova-Karaangova, 2022).[1] As a result, in this paper we follow Karlsson et al. (2019), who calls for entrepreneurship research that contextualizes the institutional settings in which entrepreneurs operate, and the role of state in creating entrepreneurial ecosystems (Sarfati, 2013; Fischer et al., 2018).

In our case study, we focus on two leading emerging market economies: that of Brazil and China. Though the two countries are founding members of a new economic bloc – BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa), they present a rich research opportunity as to investigate the key role played by the state in facilitating entrepreneurship as their institutional foundations (including the historical roots of their legal systems) are fundamentally different (Tsvetkova et al., 2017). This creates distinct

[1] For Welter et al. (2017: 318), there is no universal formulae as to how to facilitate entrepreneurship as the dynamic nature of entrepreneurs and institutional context precludes from such thought exercises.

incentive structures for economic agents to engage in entrepreneurship, and thereby we must expect diverging outcomes for both countries. For example, Brazil, as a weak democracy but a market-driven, mixed economy, should be expected outperform China that has 'weak institutions [that] are ill suited to achieve economic development' (Xu, 2011: 1077), culminating in better economic outcomes for its economic agents. We focus our study on the understudied role of Higher Education Institutions (HEIs) in the promotion of entrepreneurship (Thomas et al., 2020), as typically entrepreneurs have a certain level of educational attainment (bachelors, masters, PhD) from universities as these are the breeding grounds for intergenerational knowledge transfer as well as acting as platforms for the genesis of new ideas, possibly leading to discovery commercialization that can translate into innovative industrial and service products that spur economic growth (Babnik and Sirca, 2015; Lerner et al., 2024).[1] The research aims of the current study are as follows:

1. To critically compare and contrast the role of HEIs in the formation of entrepreneurial ecosystem in Brazil and China.
2. To analyze the role of the state in the formation of high-quality HEIs and their ability to produce cutting-edge research.
3. To identify institutional drivers and barriers in HEIs for facilitating entrepreneurship and innovation.

The paper is structured as follows: in Section 2 we provide a brief literature review on the inter-play between (strong) public institutions (including the positive role HEIs) that can play in the facilitation and promotion of entrepreneurship. In the next section, we examine the evolution of entrepreneurship in Brazil and the on-going crucial role state-funded research universities play in the local economy (with a case study on the Porto Alegre region (Thomas et al., 2020)) despite facing fierce market competition from the private sector (Dana, 1987, 1993). Section 4 offers an unconventional narrative on the upsurge of Chinese HEIs in the global university rankings, following a decentralization process from the 1980s onwards (Mok, 2017), based on the principles of subsidiarity (Mear and Werner, 2020), that also produces *en mass, high-quality* research (particularly STEM) (Leiden Rankings, 2024) output transmitted to a stable body of university graduates, aligned with the industrial policy in the country (Duan et al., 2023, 2024). Section 5 then offers a comparative discussion between the two HEIs systems and concludes with some implications for public policy in higher education for other emerging market economies.

[1] https://www.inderscienceonline.com/doi/abs/10.1504/IJIL.2014.062472

Theoretical Framework for State-Facilitated Entrepreneurship: A Concise Overview

Entrepreneurship in State-Facilitated Institutional Environment

Public institutions are fundamental to fostering an entrepreneurial ecosystem, as they direct business talent toward productive entrepreneurial endeavors (North, 1991, Audretsch et al., 2007; Baumol, 1990; Murphy et al., 1993). Productive entrepreneurship encompasses all activities that enhance a state's capacity to generate additional output, either directly or indirectly (Baumol, 1993: 30; Acemoglu and Robinson, 2012, 2023). Moreover, public institutions regulate access to critical resources – such as labor, finance, and knowledge – determining the conditions under which entrepreneurs can utilize these resources (Bosma et al., 2018: 483). Thus, government actions and attitudes significantly influence the broader environment, rendering it more or less conducive to entrepreneurial activity (Dana, 1987; Dana, 1993).

Government approaches refer to the degree of state involvement in the entrepreneurial process, which can range from more laissez-faire-based policies, as observed in Brazil (Dana, 1987), to highly interventionist strategies, as implemented in China (Duan et al., 2023; Xu, 2011). The optimal strategy for fostering economic development through the creation of an entrepreneurial-friendly environment involves a balance of minimal government interference combined with a supportive attitude toward entrepreneurship (Dana, 1993; Bosma et al., 2018; Acemoglu and Robinson, 2012, 2023; Acemoglu and Johnson, 2023; North, 1991). However, despite recognizing the critical role entrepreneurial activities play in economic growth, many governments fail to establish the necessary conditions for these activities to thrive.

The national context of Brazil exemplifies this barrier, as the effectiveness of public policies is undermined by their ambiguous formulation and poorly structured agendas (Arshed et al., 2014). Consequently, businesses established in such an environment tend to have minimal impact and generate low levels of employment (World Bank, 2023). Similarly, the quality of public institutions in Brazil is inadequate, with insufficient funding and resources to effectively support the entrepreneurial ecosystem and drive socio-economic development (Thomas et al., 2020; Beer and Clower, 2014). These low quality institutional settings in Brazil are emblematic of many developing countries, where corruption permeates public administration and other facets of life (Fernandes & Meyer, 2018). Moreover, these nations face systemic challenges, including poverty, weak institutional frameworks, low trust in government, limited capacity to design and implement complex public policies, and deficits in economic productivity and competitiveness (Altenburg, 2009; World Bank, 2020; Thomas et al., 2020).

By convention, China is presented as an outlier in its economic development that continues to baffle Occident-trained economists for decades. China has „weak institutions [that] are ill suited to achieve economic development“ (Xu, 2011: 1077). Fatas and Mihov (2009) chime in an article in the Harvard Business Review, adding that „China has sustained high growth rates in recent years despite its poor institutions …“

but her exceptional growth will „[n]ot [last] much longer … unless the country engages in deep structural reforms that improve its institutions", precluding her economic development, measured through a proxy: GDP per capita no higher than $10,000 – $12,000. In a renewed effort to reaffirm this view of the middle-income trap, labelled as the „Great Wall" phenomenon, the two economic sages continue to persist that the Chinese economic growth is coming to halt, though the country continues to grow at 5 – 6% per annum. In contrast, the liberal market economies championing the apt institutional settings record meager economic growth (e.g. UK, USA) or even degrowth, as in the case of Germany (Ivanov, forthcoming). Yet, as of 2024, China has managed to surpass the „magic" number for trapping countries in the middle-income bracket (GDP per capita at about $12,000), further transgressing mainstream understanding of what drives economic growth (Fatas and Mihov, 2009). In the space of 15 years, China with its inadequate institutional landscape has managed to accumulate nearly four-fold increase of its GDP per capita – from $3,813 in 2009 to $12,597 at the end of 2023.[1] So, what drives the exceptional economic growth in China, even beyond the „Great Wall" trap? This is why we turn to an omitted variable in the advanced institutional solutions by mainstream economics – that of publicly managed higher education institutions (HEIs).

The role of (public) HEIs for facilitating and promoting entrepreneurship and economic development

HEIs hold varying levels of significance and fulfill diverse roles depending on their operating context, including teaching, research, and collaboration with industry on innovation projects. However, their role as drivers of broader regional economic development remains underexplored (Wakkee et al., 2019). According to official data from the Brazilian government, the country has 2,592 universities, of which 312 are public while the remainder are private. Research indicates that Brazil's top-ranked universities, both nationally and internationally, are predominantly public institutions. The organization of the HEI market in Brazil starkly contrasts with the Chinese market, which is largely publicly-owned, funded and run by the central and local governments (though a few collaborations with internationally-renowned research institutions are evident).

Regional development is fundamentally driven by the capacity to generate innovative economic and social solutions, as highlighted by Asheim et al. (2019). Within this framework, higher education institutions play a pivotal role by fostering and mediating regional innovation and entrepreneurial networks that are deeply rooted in specific socio-cultural contexts (Isaksen et al., 2018). These networks are comprised of three interconnected elements: industry, universities, and regional governments (Asheim et al., 2019). Furthermore, an additional and equally critical element is civil society, represented by end-users (i.e. graduating students, local society), which serves to legitimize the network's activities. The primary objective of such networks in building

[1] China's total GDP has tripled in this time frame – from 5,089 billion in 2009 to over 17,758 billion in 2023.

entrepreneurial and innovation ecosystems is to enhance the capabilities of system actors beyond their individual capacities and facilitate knowledge transfer through innovation-focused collaborations (Adner, 2006; Babnik and Sirca, 2015).

Ecosystems, as described by Cohen (2013), integrate both material resources – such as funding, equipment, and facilities – and human capital, which includes industry employers, researchers, employees, lecturers, and students (Thomas et al., 2020: 773). Organizations frequently participating in innovation ecosystems include universities (particularly business schools and engineering faculties), businesses, funding agencies, policymakers, venture capitalists, research institutes, centers of excellence, and economic development organizations (Samila & Sorenson, 2011; Cohen, 2013, in Thomas et al., 2020: 773). The primary aim of these innovation and entrepreneurship ecosystems and networks is to achieve shared objectives through collective action (Morgan, 1997). However, this collective action hinges on the presence of trust among ecosystem participants, which can only be fostered through repeated interactions (Asheim, 2012).

In advanced economies and developed societies, trust in regional government institutions is typically high, enabling them to occupy a central role within entrepreneurial ecosystems. In contrast, the Brazilian context is characterized by weak and poorly trusted public institutions, which undermines their ability to perform such a role. Instead, universities in Brazil have assumed the responsibilities typically undertaken by regional governments, such as disseminating information, reducing uncertainty, managing conflict, promoting cooperation, and fostering motivation for innovation (Gertler, 2010), as highlighted by the case study on Porto Alegre in Section 3 (Thomas et al., 2020).

Due to this weak HEIs' settings, Brazil's economic environment is characterized by an outdated industrial sector, where collaboration with HEIs and engagement in research activities are limited. As a result, only 8% of academic patents in Brazil are licensed by companies, compared to 32% in the United States (Dalmarco et al., 2011; Thursby & Thursby, 2007). This gap is largely attributed to the inefficiencies in intellectual property protection mechanisms implemented by Brazilian universities (Dalmarco et al., 2018: 100). At the polar end is China with its upsurge in patents (see Section 4).

The Mediocrity of Brazil's Economy: The Curse of Weak Institutional Settings, Inefficient HEIs and Volatile Economic Growth

Though Brazil is the largest country in Latin America, both in terms of population and land area, it is classified as an upper middle-income country as it operates a mixed economy, where the entrepreneurial environment is unfavourable (Dana et al., 2008) as the most recent Global Entrepreneurship Monitor 2023/24 shows (see Table 1 below).

Table 1. Income Groups based on GDP per capita

Income Level	Countries
Level A: **> $50,000**	Canada, France, Germany, Italy, Rep. Korea, Luxembourg, Netherlands, Norway, Qatar, Saudi Arabia, Slovenia, Sweden, Switzerland, United Arab Emirates, United Kingdom, United States
Level B: **$25,000 – $50,000**	Argentina, Chile, Croatia, Cyprus, Estonia, Greece, Hungary, Israel, Japan, Latvia, Lithuania, Oman, Panama, Poland, Puerto Rico, Romania, Slovak Republic, Spain, Uruguay
Level C: **< $25,000**	Brazil, **China**, Colombia, Ecuador, Guatemala, India, Iran, Jordan, Mexico, Morocco, **Russia**, South Africa, Thailand, Ukraine, Venezuela

Source: Global Entrepreneurship Monitor

The World Bank's Doing Business (2020) data echo the weak institutional settings for entrepreneurial activities in Brazil. In 2020, the country ranks 138 out of 190 participating nations, which is a marginal improvement compared to 2015 when it ranked 167 out of 190 participating nations, when it comes to the easiness of opening a business, similar to the experiences faced by entrepreneurs in the leading urban area (see Table 2).

Table 2. Starting a Business in São Paulo – Efficiency Scores

Metric	Score	Interpretation
Procedures	41.2	Reflects inefficiency, indicating numerous bureaucratic steps are required.
Time	86.9	Moderate performance, showing delays in completing the process.
Cost	98.2	Efficient, with relatively low costs associated with starting a business.
Paid-in Minimum Capital	100.0	Fully efficient, requiring no excessive capital commitments for starting a business.

Source: The World Bank's Doing Business (2020)

The World Bank's rankings for the „Starting a Business" category are based on four key elements: procedures, time, cost, and paid-in minimum capital. Brazil performs exceptionally well in the areas of paid-in minimum capital and **cost**, indicating favorable conditions for new businesses in these aspects. The country also achieves a very good score in time, reflecting moderate efficiency in completing the process. However, Brazil scores poorly in procedures, highlighting significant bureaucratic hurdles that entrepreneurs face when starting a business.

In related categories, such as „Construction Permits", Brazil's performance is less encouraging. While the low cost of construction permits is a positive aspect, the country underperforms significantly in time, procedures, and the building quality control index.

These shortcomings are attributed to structural inefficiencies, including low institutional quality (Acemoglu and Robinson, 2012, 2023; Acemoglu and Johnson, 2023) and inadequate public policies, as identified by Borges et al. (2018). These findings underscore that while Brazil demonstrates potential in reducing costs, it faces systemic challenges in administrative and procedural efficiency, which impede its ability to create a business-friendly environment (North, 1991).

The role of public HEIs for facilitating and promoting entrepreneurship: the Brazilian case

The national context of Brazil, characterized by poor institutional quality as highlighted above, reflects significant challenges in fostering public entrepreneurship in a traditional manner. Weaknesses in governance, inadequate policy frameworks, and insufficient institutional support hinder the development of effective entrepreneurial and innovation ecosystems. Yet, certain regional examples, such as the approach in Porto Alegre, highlight alternative methods for overcoming these institutional barriers. In Porto Alegre, public universities take on an enhanced role, serving as mediators and orchestrators within the entrepreneurial and innovation ecosystems, thus compensating for the deficiencies in institutional quality and public policy (Thomas et al., 2020). These examples can serve as a model for other regions or nations facing similar systemic challenges. The scholars highlight Porto Alegre-based HEIs play the role of „orchestrators" in the regional entrepreneurship ecosystem, which is a collaborative practice for coordination, development, and management of innovation networks without hierarchical authority (Dhanaraj and Parkhe, 2006). The reputation and reliability of the orchestrators are essential, as they impact the system through influence and leadership, rather than traditional management actions. Furthermore, the entrepreneurial and innovation activities are strongly linked to „knowledge-transfer" between different system actors (institutions and individuals). Knowledge transfer cannot be obtained without a high level of trust and absorbing capacity (Cohen & Levinthal, 1990).

As we previously mentioned, the case of the universities in Porto Alegre is attention-grabbing because it contrasts to the national climate in Brazil regarding academic knowledge transfer. The population of the city of Porto Alegre is nearly four million people. It has quite questionable reputation, which affects not only the locals' well-being but also tourists and visitors. As described by Zen et al. (2018) the city's urban conditions, infrastructure and historic buildings fully reflects its economic decline. Meanwhile, there are three main universities in Porto Alegre participating in alliance for innovation and having a long tradition of collaboration with industry and government. For instance, UFRGS which is one of these three universities has more than 700 groups participating in basic or applied research in a variety of scientific fields, and more than 14,000 university-affiliated persons (professors, students, laboratory technicians, and visitors) involved in scientific and technological research. Most importantly, these three leading research universities (UFRGS, PUCRS and UNISINOS) created together an Alliance for Innovation in which they are constantly collaborating.

What is more curious, two of these three universities are private, and only one of them is public (UFRGS) (Thomas et al., 2020). Yet, the public one is the leader of the group, which shows that the public institutions have the same capacity for entrepreneurship and innovation like its private counterparts. As outlined by Thomas et al. (2020), the rectors of these three HEIs in Porto Alegre act as institutional entrepreneurs by:

1. Holding leading more than 80 meetings with local entrepreneurs.
2. Learning from other countries how to establish effective ecosystems.
3. Stressing on the importance of innovation and entrepreneurship for the regional economic development.
4. Creating a consolidated brand named after Porto Alegre and promoting it in the media.
5. Managed to get the city mayor and several businessmen engaged in the initiative.
6. Shared information and made a remarkable effort in community involvement.
7. Created thematic workshops.
8. Attracted firms, industry associations, and civil society associations.

Universities-participants in the Alliance for Innovation contributed to local economic development by offering resources, consultancy, projects, and facilities. Academic members of the Alliance for Innovation participated regularly in series of discussions named a „table". The „table" has turned into an arena for debates about strategies, their implementation and overcoming emerging challenges in building and managing the entrepreneurial ecosystem in Porto Alegre. Consensus accepted ideas were then translated into recommendations and delivered to policy makers.

Contextualising the success of the wider Brazilian HEIs, we next turn to the Leiden Rankings (2024) as well as the Shanghai Rankings (2024). The latter „presents the world's top 1000 research universities annually based on transparent methodology and objective third-party data" (Shanghai Ranking, 2024), whilst the former „offers important insights into the scientific performance of over 1500 major universities worldwide". That is to say that the Leiden Rankings offer an insight into the quality of academic research across the knowledge economy.

Table 3. No. of Brazilian HEIs in the Shanghai Rankings (2003 – 2024)

Year	No. of Brazilian HEIs in the Shanghai Ranking
2003	4
2017	13
2024	18

Source: Shanghai Rankings 2024

In 2003, only 4 HEIs make the Shanghai Ranking with University of Sao Paolo (ranked 152 – 200), Federal University of Rio de Janeiro (ranked: 301 – 350), State University of Campinas (351 – 400) and UNESP (ranked: 401 – 450) with the addition

of further 9 universities in the 2017 class. Though the number of HEIs in the latest reiteration of the Shanghai Ranking (2024) grows to a total of 18, there is a significant positional drop.

Table 4. Distribution of Brazilian HEIs in Shanghai Rankings (2024)

Rank Range	Institutions
101 – 200	University of São Paulo (USP)
401 – 500	São Paulo State University (UNESP), Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS), University of Campinas (UNICAMP)
501 – 600	Federal University of Minas Gerais (UFMG), Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ)
701 – 800	Federal University of Paraná (UFPR), Federal University of Santa Catarina (UFSC), Federal University of Santa Maria (UFSM), Federal University of São Paulo (UNIFESP), University of Brasília (UnB)
801 – 900	Federal University of São Carlos (UFSCar), Federal University of Viçosa (UFV)
901 – 1000	Federal University of Bahia (UFBA), Federal University of Ceará (UFC), Federal University of Goiás (UFG), Federal University of Pernambuco (UFPE), Federal University of Pelotas (UFPel)

Source: Shanghai Rankings, 2024

Concurrently, the most recent Leiden Rankings (2024), denoting the impact of quality research, show that the Brazilian HEIs are less competitive with only University of Sao Paolo (ranked: 16), making the list of top 100 HEIs in the world in terms of research publications (but only 6.5% making the top 10% quality list). Universidade Estudial de Paulista ranks 142nd and produces only 5.4% of the top 10% research articles in its fields. The University of Campanas ranks 174th (with 7.6% of its research falling in the top 10% of their field of study). Federal University of Rio Grande do Sul, Federal University of Rio de Janeiro and Federal University of Minas Gerais ranked 242nd (6.4%), 250th (6.1%) and 257th (5.9%) respectively. Federal University of Santa Catarina ranks 427th (6.9%), Federal University of Parana ranks 486th (5.4%) and Federal University of Sao Paolo ranks 498th (5.5%) are the only three Brazilian universities in the 401 – 500 rank, followed by University of Brasilia ranked as 542nd (5.9%), and Federal University of Pernambuco ranked as 592nd (4.9%) with another 27 HEIs making the Leiden Ranking (2024) between 601st – 1,500th place.

The combined analysis of the Shanghai Ranking 2024 (overall HEI position) and the Leiden Ranking 2024 (quality of research output) reveals an important trend. While the number of Brazilian HEIs included in the Shanghai Ranking has grown steadily over time, the international impact of their research output continues to lag behind global standards, particularly when compared to China, as discussed in the following section. This highlights a critical challenge: Brazil's publicly funded HEIs, which play

a central role as institutional hubs for regional economic development in an environment characterized by weak institutional support for entrepreneurship, require strategic and sustained government investment to enhance their performance and global competitiveness (Thomas et al., 2020; Bariakova-Karaangova, 2022).

The Upsurge of Chinese Higher Education Institutions (HEIs): An Unconventional Narrative on HEIs Decentralization, Entrepreneurship and Economic Growth

In a stark contrast to traditional portrayal of the necessary institutional conditions for private- driven entrepreneurship (Cantillon, 1732), and by extension innovation through research and development (R&D) investments (Ulku, 2004), to take place in an inclusive, pluralistic political institutions, guaranteeing private property rights (and thus intellectual property), thereby triggering economic growth (North, 1991; Acemoglu and Robinson, 2012, 2023; Acemoglu & Johnson, 2023), we present an alternative paradigm that stands on fundamentally different institutional foundations than the ones outlined by conventional institutional and (private) entrepreneurship literature (Frederick et al., 2009).

Our history-informed narrative (Maclean et al., 2017) focuses on the positive role that the interplay between large scale state-owned (or in the very least controlled) enterprises (SOEs) can play in creating a symbiosis with small-scale, aspiring entrepreneurs, together pushing the boundaries of innovation and knowledge. That is the quintessential fundament upon which the Chinese economic restructuring materialized in the post-Mao period: „grasp the large, let go the small“ (Duan et al., 2023, 2024). This is reflected in the World Bank Ease of Doing Business reports, that highlight the lightness with which entrepreneurs can launch a business:

Table 5. Starting a Business in Shanghai (China)

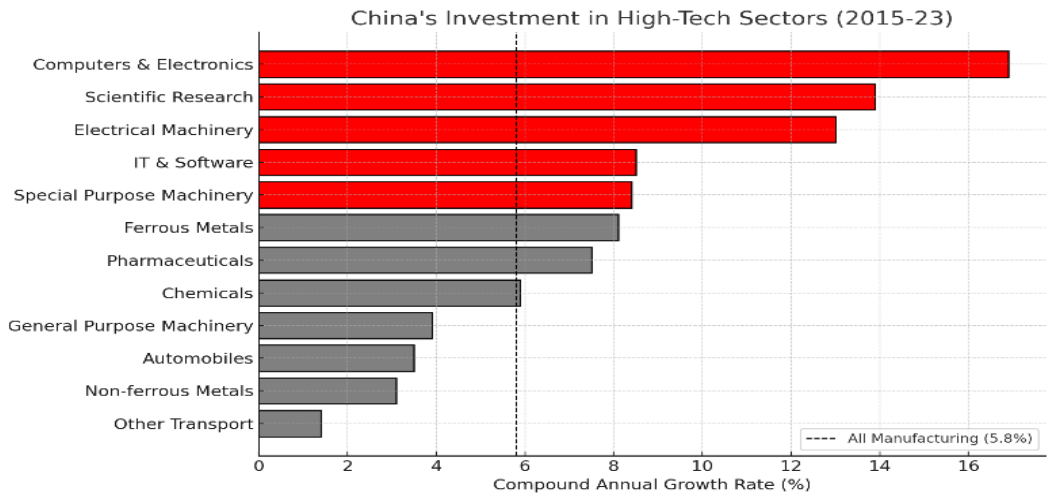
Category	Score	Interpretation
Procedures	82.4	Reflects strong performance but indicates potential for further streamlining of administrative processes.
Time	91.5	Demonstrates high efficiency in reducing the time required to start a business.
Cost	99.3	Ensures a minimal financial burden for entrepreneurs.
Paid-in Minimum Capital	100.0	Highlights Shanghai's leadership in eliminating minimum capital requirements for new businesses.

Source: World Bank, 2020b

Let us explore how this interplay of state-facilitated entrepreneurship unfolds by briefly examining the historiography of the organization of Chinese higher education

institutional (HEI) systems from the late Mao period to the present day. This historical perspective allows us to construct a narrative about the critical facilitating and intermediating role played by Chinese HEIs in producing high-quality Science, Technology, Engineering, and Mathematics (STEM) specialists at the undergraduate and graduate levels. These graduates enter the STEM labor market as highly skilled entrepreneurs who align their ventures with China's industrial policy, which prioritizes strategic, high-value-added manufacturing sectors (Weber, 2022).

In this process, these newly trained STEM graduates often establish their own small-scale enterprises (Frederick et al., 2009) to develop new technologies and secure patents, which subsequently enhance production processes across China's estimated 867,000 state-backed enterprises (Allen et al., 2024). To support these entrepreneurial endeavors, China's predominantly publicly-owned banking sector facilitates access to the necessary financial resources, enabling these entrepreneurs to invest in their innovative enterprises (Duan et al., 2023, 2024). This decentralized infrastructure has proven pivotal in driving investments into high-value-added sectors, as demonstrated in Graph 1 below.



Source: Financial Times, NBS and Bloomberg Economics

Graph 1. Fixed Asset Investment by Sector, China (2015-2023)

The shift in China's higher education policy can be traced back to the early Deng Xiaoping era, which marked a transition from a centralized, ideologically driven system to one emphasizing universality, quality, and decentralization on the subsidiarity principles. During this time, Deng articulated the need for a balanced approach: „To run education, we must walk on two legs, pay attention not only to popularization but also to quality" (Xiaoping, 1977). This principle, combined with the concept of subsidiarity – transferring authority from central leadership to lower levels of public management –

was formalized at the Third Plenum of the Eleventh Central Committee of the CCP in December 1978 and operationalized since then (Mear and Werner, 2020; Qian and Verhoefen, 2004).[1]

This decentralization triggered a structural transformation of the local HEIs. The responsibility for managing HEIs gradually shifted from the central education bureau of the CCP to local authorities (Qian and Verhoefen, 2004), enabling greater autonomy in decision-making. Consequently, the number of universities grew dramatically, increasing from just 29 in the late Mao period to over 1,500 today (Ministry of Education, 2024). This expansion was complemented by a focus on elite institutions and rigorous entry examinations to ensure alignment with the overarching national goal of revitalizing the nation with science, technology, and education (Ministry of Education, 2024).

The transformation from a centralized Soviet-style model to a more decentralized, provincial system is illustrated in Table 5, which highlights the evolving distribution of HEI management among the central Ministry of Education (MOE), central ministries, and provincial/local authorities.

Table 6. From a Centralized, Soviet HEIs towards a Decentralized, Provincial HEIs

Year	SEC / MOE	Central Ministries	Provincial/Local Authority
1995	35	323	696
2003	71	40	1285
2023	76	38	725

Source: Qian and Verhofen, 2004 and Ministry of Education, 2024

This table demonstrates the steady growth in local management of HEIs, reflecting the decentralization of educational policy and governance (Mok, 2017, Liu et al., 2023; Ministry of Education, 2024). While provincial authorities increasingly oversee universities, the Ministry of Education and specialist universities under the guidance of a relevant central ministry (e.g. Ministry of Agriculture) retains its role in guiding elite institutions. This balance underscores the shift from centralized control to a framework that encourages local innovation and responsiveness while maintaining alignment with national priorities.

China's structural economic transformation has been underpinned by targeted programs designed to enhance its R&D capabilities through strategic investment in HEIs (Fan et al., 2015). These initiatives focus on creating world-class universities, fostering elite academic talent, and driving innovation to meet the demands of the 21st century knowledge economy. Major programs include the 211 Project (1996), Project 985

[1] The Cambridge Dictionary defines subsidiarity as follows: the principle that decisions should always be taken at the lowest possible level, or closest to where they will have their effect, for example in a local area rather than nationally.

(1998), the Thousand Talents Plan (TTP), and the Double First-Class Construction initiative by the recent Xi administration. Additionally, the C9 League was established to create an elite network of institutions comparable to the Ivy League (see Table 7 for an overview).

Table 7. Summary Table of Selected Programs and Intended Outcomes for Chinese HEIs

Program[1]	Year	Key Objective	Outcome
211 Project	1996	Strengthen 100 HEIs and key disciplines	Improved capacity for research and talent cultivation; foundation for modernizing higher education.
Project 985	1998	Build elite global universities	Creation of globally competitive institutions with enhanced research and innovation capabilities.
Thousand Talents Plan	2008	Attract top global academics	Successful recruitment of global talent, fostering knowledge transfer and boosting R&D expertise.
Double First-Class	2015	Cultivate world-class universities and disciplines	Integration of earlier initiatives; strengthened global presence of Chinese universities.
C9 League	2009	Create an elite network of universities	Enhanced collaboration among top Chinese universities; promoted international partnerships.

Over the past four decades, the structural transformation of China's higher education institutions (HEIs), driven by the principles of subsidiarity (Mear and Werner, 2020) and bolstered by talent-building initiatives such as the Thousand Talents Plan (TTP), has achieved remarkable outcomes. Once considered a „scientific desert", China has emerged as a global research powerhouse. It now surpasses many advanced liberal economies – such as the United States, the United Kingdom, and the European Union – in its ability to invest in R&D and commercialize technological innovations (North, 1991; Acemoglu and Robinson, 2012, 2023; Acemoglu and Johnson, 2023).

The success of these strategic educational policies is evident in two key metrics: the rapid ascent of Chinese universities in global rankings and the significant quantity and quality of research outputs produced by scholars based in China. For instance, the growth of Chinese HEIs in the Shanghai Rankings is striking. In 2003, only 19 Chinese institutions were listed (including those in Hong Kong, Taiwan, and Macau); by 2024, this number had surged to 225, with 203 excluding special administrative regions (see Table 8) (Shanghai Rankings, 2024). Similarly, in the Leiden Rankings, which assess research publications, Chinese HEIs dominate the global landscape, claiming 15 out of

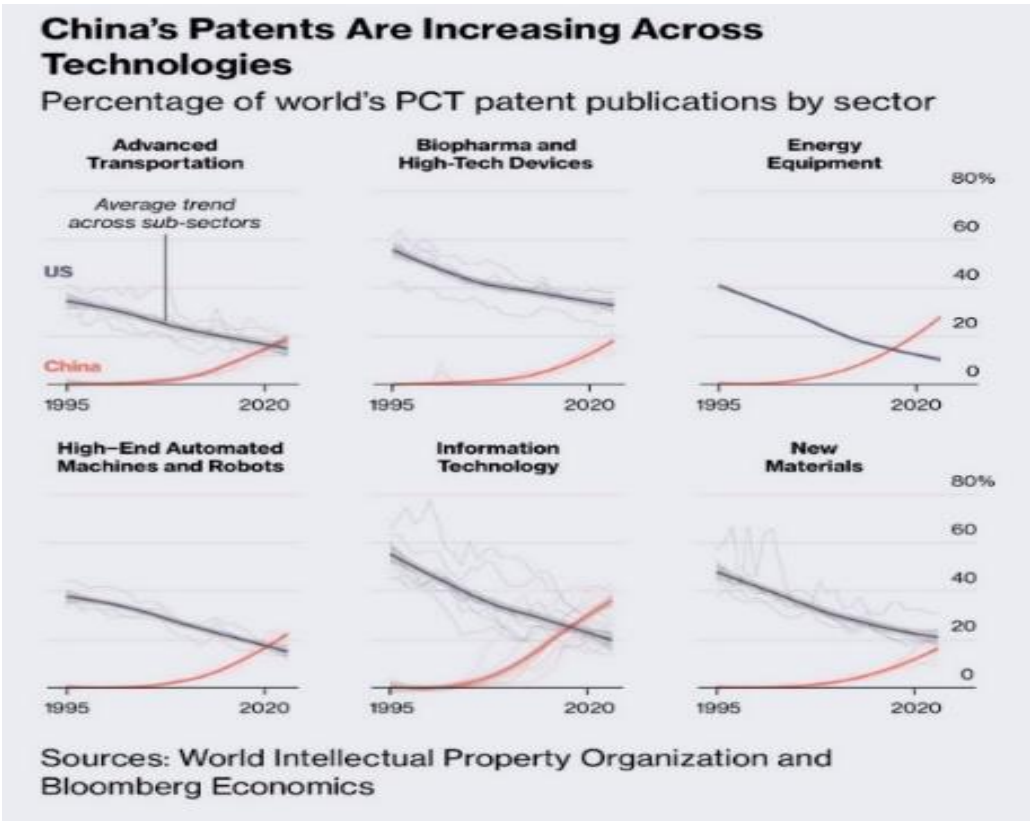
[1] It falls beyond the remit of the present paper to discuss in depth the design of each educational programme and its impact upon the ability of the Chinese HEIs to attract, retain and motivate research staff. This is an exciting research avenue that can be exploited further.

the top 20 spots. The only other nations represented in this elite group are the United States (Harvard University, University of Michigan), Canada (University of Toronto), Brazil (University of Sao Paulo), and Korea (Seoul National University). This dominance underscores China's ability to produce high-quality scientific output on a scale unmatched by its global competitors. This is particularly true for STEM sciences.

Table 8. The Growth and Dominance of Chinese HEIs in the Shanghai Rankings (2003 – 2024)

Year	No. of Chinese HEIs in Shanghai Ranking	No. of Chinese HEIs in Shanghai Ranking (excl. HK, Taiwan and Macau)
2003	19	9
2017	112	91
2024	225	203

Source: Shanghai Rankings, 2024



Sources: World Intellectual Property Organization and Bloomberg Economics

Graph 2. Percentage of World's PCT patent publications by sector, China vs USA (1995 – 2023)

Table 9. Top 20 HEIs in the World by Research Publications

Rank	University	Country	No of Publications (All Sciences)	No of Publications (SSC)	Maths & CS	Physical Sci and Eng	Total MCSPSE
1	Zhejiang University	China	37457	1395	4357	12463	16820
2	Harvard University	USA	36654	3410	1132	3001	4133
3	Shanghai Jiao Tong University	China	35373	801	4529	12162	16691
4	Sichuan University	China	29536	765	2357	9957	12314
5	Central South University	China	27615	566	2724	11192	13916
6	Huazhong Uni of Sci and Tech	China	27549	679	3930	10604	14534
7	Sun Yat-sen University	China	25858	1057	2479	5733	8212
8	Univ of Toronto	Canada	25439	3207	1378	2990	4368
9	Xi'an Jiaotong University	China	24574	907	3851	12539	16390
10	Tsinghua University	China	24574	1076	4977	13596	18573
11	Fudan University	China	23067	691	1732	5055	6787
12	Univ China Academic Sciences	China	22661	582	2244	10432	12676
13	Peking University	China	22496	1277	2075	6438	8513
14	Harbin Institute of Technology	China	21190	476	5129	13231	18360
15	Shandong University	China	21098	596	2698	8127	10825
16	Univ of Sao Paolo	Brazil	20985	778	1411	3866	5277
17	Wuhan University	China	20191	1031	3497	5585	9082
18	Univ of Michigan	USA	20004	2489	1528	3409	4937
19	Jilin University	China	19687	460	2036	9013	11049
20	Seoul National University	Korea	19485	929	1843	4445	6288

Source: Leiden Rankings, 2024

The substantial investments in key strategic sectors in HEIs has began to yield results, whereby the percentage of world's patents in the knowledge economy (e.g. Advanced Transportation, Biopharma, Energy Equipment, High-End Automated Machines

and Robots, ICT, and New Materials) begins to be dominated by China. This reflects the ability of the Chinese HEIs to produce tangible research in the STEM sciences in contrast to the ideologically-dominated Social Sciences, spare-led by the Occident (Leiden Rankings, 2024) (see Table 9 above).

Discussion and Policy Recommendations

This research aimed at analyzing the economic and innovation environments in Brazil and China. The choice of these two countries, as representatives of the of emerging economies, is motivated by their similarity in several key economic development indicators (e.g. GDP per capita). At the same time, both countries present very contrasting institutional settings, and the role of the state, in facilitating entrepreneurship and innovation activities, thereby triggering economic growth. Though their GDP per capita is similar in the upper middle income bracket, around the $10,000 – 12,000, the smoothness in their performance is contrasting. On one hand, China's economic trajectory is upward (though GDP growth slows to circa 5-6% per annum), the case of Brazil is of highly volatile economic development (World Bank 2023). As our narratives explored, Brazilian national economic environment is characterized by an outdated industrial sector due to its loose collaboration between universities, businesses and government institutions (Thomas et al., 2020). In China, economy rivals for the premier seat in industrial development (Duan et al., 2023, 2024).

The reasons could be found in the inability of the Brazilian state to launch adequate and clear entrepreneurship policies and to improve quality and effectiveness of its public institutions, particularly HEIs (Thomas et al., 2020). The lack of the clear goals resulting from the poorly structured agenda (Arshed et al., 2014) stimulate people to open businesses with little economic impact. Public institutions and regional governments lack the capacity (funding and resources) and social trust (due to high-level of corruption in all citizen's life including public administration) to design, monitor and lead complex systems and policies. Although, the high overall profile of the leading Brazilian universities, there is again lack of a national strategy or policy in the higher education sector that stimulate them to actively participate in entrepreneurial and innovation activities.

According to Dalmarco et al. (2018) the lack of synergy between universities and industry in Brazil is because the industrial environment was not planned to develop new technologies. Thus, the primary objective of the Brazilian industry was to become a manufacturing center for Latin America. As a result, though producing qualified research is a primary objective of the leading Brazilian HEIs, they are unable to apply and transfer the generated knowledge to the industrial sector, as the state has refrained from erecting an apt entrepreneurial ecosystem as this falls within the remit of individuals and the private market economy *a la Acemoglu* and colleagues (Acemoglu and Robinson, 2012, 2023; Acemoglu and Johnson, 2023). Yet, despite the weak role of the Brazilian state in building favourable entrepreneurial environment, there are isolated

cases such as this in Porto Alegre in which universities replace the regional governments and play the role of „orchestrator“ in the entrepreneurial and innovation ecosystems and networks (Thomas et al. 2020). One important insight of this exceptional case is the reconsideration of the role of universities in emerging economies, which can compensate the weak public institutions and inadequate entrepreneurial policies by proactivity and leadership.

On the opposite end, we can find the undemocratic, state-led economy of China. There, the CCP has managed to decentralize the HEIs from the 1980s onwards on the principle of subsidiarity (Mok, 2017; Mear and Werner, 2020) that allows for high-quality, en mass education for a stable body of STEM students. As the latter enter the labour market, and set up their own small-scale enterprises (as part of the government first principle in the Chinese-style market economy: grasp the large, let go the small (Duan et al., 2023, 2024)), this allows for the spiralling of new innovations and patents, that fuel the SOE in China. This decentralization process under the watchful guard of the CCP, and the politbureau for education, allows for the above-average growth in the country.

This case study has the potential to inspire other regions in emerging economies, and possibly in developing countries, to explore alternative approaches to regional economic development. This is particularly relevant in contexts marked by unfavorable environments, such as high levels of corruption and low-quality public administration (Fernandes & Meyer, 2018; Arshed et al., 2014). The Brazilian national context further highlights the critical need for a well-developed public sector capable of formulating and implementing a cohesive national strategy for economic development. Such a strategy should be underpinned by an effective policy framework, robust public institutions, and mechanisms to promote decentralization and entrepreneurial activities (Beer & Clower, 2014; Thomas et al., 2020). Adopting a model similar to China's decentralized public funded world class universities and innovation-focused approach could serve as a useful reference for fostering sustainable regional and national development (Duan et al., 2023; Wakkee et al., 2019).

Reference list

Барякова-Караангова, Д. (2022). „Перспективи за реформиране на висшето образование в България“, Издателство на ВУЗФ „Св. Григорий Богослов“. София. (Baryakova-Karaangova, D. (2022). „Perspektivi za reformirane na vissheto obrazovanie v Bulgaria“, Izdatelstvo na VUZF „Sv. Grigoriy Bogoslov“. Sofia.) ISBN 978-619-7622-52-2

Acemoglu, D. Robinson, J. (2012) Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity and Poverty, UK: Crown Publishing.

Acemoglu, D. Johnson, S. (2023) Power and Progress, USA: Public Affairs.

Acemoglu, D. and Robinson, J. (2023) The Narrow Corridor: States, Societies and the Fate of Liberty, UK: Penguin Publishing.

Adner, R. (2006). Match your innovation strategy to your innovation ecosystem. Harvard Business Review, Harvard Business School Publishing Corporation, 84(4), pp. 1 – 11.
Allen, F., Cai, J., Gu, X., Qian, J., Zhao, L., Zhu, W. (2024) Centralization or Decentralization? The Evolution of State-Ownership in China. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=4283197.
Altenburg, T. (2009). Building inclusive innovation systems in developing countries: Challenges for IS research. In B. Lundvall, K. Joseph, C. Chaminade, & J. Vang (Eds.), Handbook of innovation systems and developing countries: Building domestic capabilities in a global setting, pp. 33 – 56.
Arshed, N., Carter, S., & Mason, C. (2014). The ineffectiveness of entrepreneurship policy: is policy formulation to blame? Small Business Economics, 43, pp. 639 – 659.
Asheim, B. T. (2012). The changing role of learning regions in the globalizing knowledge economy: A theoretical re-examination. Regional Studies, 46, pp. 993 – 1004. https://doi.org/10.1080/00343404.2011.607805
Asheim, B.T., Isaksen, A. & Trippl, M. (2019). Advanced introduction to regional innovation systems. Elgar Advanced Introductions series. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
Audretsch, D. B., Grilo, I. and Thurik, A. R. (2007). Handbook of Research on Entrepreneurship Policy, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
Babnik, K. and Nada, T. (2015). Knowledge creation, transfer and retention: The case of intergenerational cooperation, International Journal of Innovation and Learning, 15(4), pp. 349 – 364.
Baumol, W. J. (1993). The entrepreneur in economic theory. Entrepreneurship Management and the Structure of Pay-offs, pp. 1 – 24.
Baumol, W.J. (1990). Entrepreneurship: productive, unproductive, and destructive, Journal of Political Economy, Vol. 98, No. 5, pp. 893 – 921.
Beer, A. & Clower, T. (2014). Mobilizing leadership in cities and regions. Regional Studies, Regional Science. 1(1), pp. 5 – 20, https://doi.org/10.1080/21681376.2013.869428
Borges, C., Bezerra, É. D., Silva, G., Andreassi, T. & Ferreira, V. D. R. (2018). Entrepreneurship policy in Brazil: Its focus and gaps. International Journal of Entrepreneurship and Small Business, 34(2), pp. 183 – 203.
Bosma, N., Content, J., Sanders, M. & Stam, E. (2018). Institutions, entrepreneurship, and economic growth in Europe. Small Business Economics, 51, pp. 483 – 499.
Cohen, B. (2006). Sustainable valley entrepreneurial ecosystems. Business strategy and the Environment, 15(1), pp. 1 – 14.
Cohen, S. (2013). What do accelerators do? Insights from incubators and Angels. Innovations: Technology, Governance, Globalization, 8(3 – 4), pp. 19 – 25. https://doi.org/10.1162/INOV_a_00184
Cohen, W. M. & Levinthal, D. A. (1990). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. Administrative Science Quarterly, 35(1), pp. 128 – 152. https://doi.org/10.2307/2393553

Dalmarco, G., Dewes, M. D. F., Zawislak, P. A. & Padula, A. D. (2011). Universities' intellectual property: Path for innovation or patent competition?. Journal of technology management & innovation, 6(3), pp. 159 – 170.

Dalmarco, G., Hulsink, W. & Blois, G. V. (2018). Creating entrepreneurial universities in an emerging economy: Evidence from Brazil. Technological forecasting and social change. 135. pp. 99 – 111.

Dana, L. P. (1987). Towards a skills model for entrepreneurs. Journal of Small Business & Entrepreneurship, 5(1), pp. 27 – 31.

Dana, L. P. (1993). An international survey of entrepreneurship education. Journal of enterprising culture, 1(01), pp. 67 – 92.

Dana, L.P., Mueller, J. and Pio, E. (2008). Contours of entrepreneurship: the impact of government policy in China and India, Journal of Asia Entrepreneurship and Sustainability 4 (2), pp. 74 – 95.

Dhanaraj, C. & Parkhe, A. (2006). Orchestrating innovation networks. Academy of Management Review, 31, pp. 659 – 669, https://doi.org/10.5465/amr.2006.21318923

Diefenbach, F. (2011). Entrepreneurship in the Public Sector. In: Entrepreneurship in the Public Sector. Gabler, https://doi.org/10.1007/978-3-8349-6816-6_3

Duan, K., Ivanov, P. and Werner, R. (2023). Deciphering the Chinese Economic Miracle: The Resolution of an Age-Old Economists' Debate – and its Central Role in Rapid Economic Development, Review of Political Economy, https://doi.org/10.1080/09538259.2023.2180200

Duan, K., Ivanov, P. and Werner, R. (2024). The rise of the red dragon: the non-binary political economy of decentralised public banks, Post-Communist Economies, 36, pp. 464 – 481.

Fatas, A. and Mihov, I. (2009). Another Challenge to China's Growth, Harvard Business Review.

Fatas, A. and Mihov, I. (2023). Beyond the Middle-Income Trap: The Role of Institutions in China's Growth, Harvard Business Review.

Fischer, B. B., Queiroz, S. & Vonortas, N. S. (2018). On the location of knowledge-intensive entrepreneurship in developing countries: Lessons from São Paulo, Brazil. Entrepreneurship & Regional Development, 30, pp. 612 – 638, https://doi.org/10.1080/08985626.2018.1438523

Frederick, H., Kuratko, D. and Hodgetts, D. (2009). Entrepreneurship: Theory, Process, Practice.

Gertler, M. S. (2010). Rules of the game: The place of institutions in regional economic change. Regional Studies, 44(1), pp. 1 – 15. https://doi.org/10.1080/00343400903389979

Global Press release. (n.d.). GEM Global Entrepreneurship Monitor, https://www.gemconsortium.org/reports/latest-global-report

Higher education in Brazil. (n.d.). Ministério Das Relações Exteriores, https://www.gov.br/mre/en/subjects/culture-and-education/educational-themes/study-opportunities-for-international-applicants/higher-education-in-brazil

Isaksen, A., Martin, R. & Trippl, M. (2018). New avenues for regional innovation systems and policy. In A. Isaksen, R. Martin & M. Trippl (Eds.), New avenues for regional innovation systems-theoretical advances, empirical cases and policy lessons, pp. 1 – 19.
Karlsson, C., Rickardsson, J. & Wincent, J. (2019). Diversity, innovation and entrepreneurship: where are we and where should we go in future studies? Small Business Economics, pp. 1 – 14.
Leiden Rankings. (2024). Leiden Rankings of Scientific Output 2019-2022, All Sciences and subcategories. https://www.leidenranking.com/ranking/2024/map
Lerner, J., Manley, H., Stein, C. and Williams, H. (2024). The commercialisation of university research: The role of people versus place. VoxEU.
Liu, Y., Yao, X. and Xue, Y. (2023). A case study of decentralization reform in a Chinese university, Asia Europe Journal, 21(2), pp. 273 – 290.
Maclean, M., Harvey, C. and Clegg, S. (2017). Conceptualizing Historical Organization Studies, Academy of Management Review, 41 (4), pp. 609 – 632.
Mear, F. and Werner, R. (2020). Subsidiarity as secret of success: „Hidden Champion" SMEs and subsidiarity as winning HRM configuration in interdisciplinary case studies. Employee Relations, 43(2), pp. 524 – 554.
Ministry of Education in China. (2024). Number of HEIs in China (by type and control group). http://en.moe.gov.cn/documents/statistics/2013/region/201412/t20141216_ 181729.html
Minniti, M. & Lévesque, M. (2008). Recent developments in the economics of entrepreneurship. Journal of Business venturing, 23(6), pp. 603 – 612.
Mok, K.H. and Xan, X. (2017). Higher education governance and policy in China: managing decentralization and transnationalism, Policy and Society, 36(1), pp. 34 – 48.
Murphy, J. (1993). Self-Evaluation & Effectiveness Review for Entrepreneurial Learning and Decision Making. Journal of Enterprising Culture, 1(01), pp. 109 – 131.
North, D. (1991). Institutions, Journal of Economic Perspectives, 5(1), pp. 97 – 112.
Offer, A. (2022). Understanding the Public – Private Divide: Markets, Governments and Time-Horizons. Cambridge: Cambridge University Press.
Overview. (n.d.). World Bank. https://www.worldbank.org/en/country/brazil/overview
Pettigrew, A., Ferlie, E. & McKee, L. (1992). Shaping strategic change-The case of the NHS in the 1980s. Public Money & Management, 12(3), pp. 27 – 31.
Qian, X. and Verhoeven, J. (2004). From centralization to decentralization in Chinese higher education, Education Policy Analysis Archives, 12(67).
Rainey, H. G. (2009). Understanding and managing public organizations. John Wiley & Sons.
Samila, S. & Sorenson, O. (2011). Venture capital, entrepreneurship, and economic growth. Review of Economics and Statistics. 93, pp. 338 – 349, https://doi.org/10.1162/REST_ a_00066
Sarfati, G. (2013). Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália, Revista de Administração Pública, Vol. 47, No. 1, pp. 25 – 48.

Sergi, B. S., Popkova, E. G., Bogoviz, A. V. & Ragulina, J. V. (2019). Entrepreneurship and economic growth: the experience of developed and developing countries. In Entrepreneurship and Development in the 21st Century, pp. 3 – 32. Emerald publishing limited.

Shanghai Rankings. (2024). Academic Ranking of World Universities for 2003, 2017, and 2024. China: Shanghai. https://www.shanghairanking.com/rankings/arwu/2024

Simon, H. A. ([1947], 1997). Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. New York: Free Press.

Simon, H. A. (1958). The Role of Expectations in an Adaptive or Behavioristic Model. Reprinted in H. A. Simon, Models of Bounded Rationality, Vol. II. pp. 380 – 400. Cambridge: The MIT Press.

Spilling, O. R. (1996). The entrepreneurial system: On entrepreneurship in the context of a mega-event. Journal of Business research, 36(1), pp. 91 – 103.

Stam, E. & Van de Ven, A. (2021). Entrepreneurial ecosystem elements. Small business economics, 56(2), pp. 809 – 832.

Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? The American review of public administration, 36(1), pp. 41 – 57.

Thomas, E., Faccin, K. & Asheim, B. T. (2021). Universities as orchestrators of the development of regional innovation ecosystems in emerging economies. Growth and change, 52(2), pp. 770 – 789.

Thursby, M., Thursby, J. & Gupta-Mukherjee, S. (2007). Are there real effects of licensing on academic research? A life cycle view. Journal of Economic Behavior & Organization, 63(4), pp. 577 – 598.

Tsvetkova, A., Schmutzler, J., Suarez, M. & Faggian, A. (2017). Innovation in developing and transition countries. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Ulku, H. (2004). R&D, Innovation, and Economic Growth: An Empirical Analysis, IMF Working Paper Series WP/04/185.

US news. Best-global-universities, https://www.usnews.com/education/best-global-universities/brazil

Wakkee, I., van der Sijde, P., Vaupell, C. & Ghuman, K. (2019). The university's role in sustainable development: Activating entrepreneurial scholars as agents of change. Technological Forecasting and Social Change, 141, pp. 195 – 205, https://doi.org/10.1016/j.techfore.2018.10.013

Weber, I. (2021). How China escaped shock therapy: The market reform debate, New York: Routledge.

Weber, M. (1978). Economy and Society, University of California Press, Berkeley.

Welter, F., Baker, T., Audretsch, D. B. & Gartner, W. B. (2017). Everyday entrepreneurship – a call for entrepreneurship research to embrace entrepreneurial diversity. Entrepreneurship Theory and Practice, https://doi. org/10.1111/etap.12258.

World Bank. (2020). Doing business 2020. Country profile of Brazil, https://archive.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf

World Bank. (2020b). Doing Business 2020, Country Profile – China.

World Bank. (2020). Worldwide governance indicators data, https://info.worldbank.org/governance/wgi/
World Bank. (2023). Worldwide governance indicators data, https://info.worldbank.org/governance/wgi/
World Bank Group. Classification of economies, Ease of Doing Business https://archive.doingbusiness.org/en/rankings
Zen, A., Gazzaro, D., Faccin, K. & Gonçalves, L. (2018). Mapeamento do Ecossistema de Porto Alegre, https://www.ufrgs.br/escoladeadministracao/wp-content/uploads/2019/04/Relato%CC%81rio-Pacto-de-Inovac%CC%A7a%CC%83o.pdf

ПРОБЛЕМИ НА ЗДРАВНАТА ПОЛИТИКА ПРИ ОНКОЛОГИЧНИТЕ ЗАБОЛЯВАНИЯ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Венелин Георгиев[1]

Резюме

Онкологичните заболявания представляват една от водещите причини за заболеваемост и смъртност в световен мащаб. Според данни на Световната здравна организация (СЗО), през 2020 г. са регистрирани над 19 милиона нови случая на рак и приблизително 10 мил. смъртни случая вследствие на онкологични заболявания. Тази тревожна статистика се отнася и за България, където онкологичните заболявания заемат второ място като причина за смъртност след сърдечно-съдовите заболявания. Данните на Евростат сочат, че преживяемостта на онкологично болните в България е сред най-ниските в Европейския съюз, което поставя сериозни въпроси относно ефективността на здравната политика. Едновременно с това, България се характеризира с високо ниво на рискови фактори, като тютюнопушене, неправилно хранене и ниска физическа активност, които допринасят за увеличаване на случаите на онкологични заболявания. Необходими са системни промени в здравната политика. Настоящото изследване предлага анализ на тези проблеми и защитава тезата, че ефективната здравна политика, включваща повишаване на здравната култура, подобряване на скрининга, адекватно финансиране и ясна координация на пътя на пациента, е ключът към подобряване на преживяемостта и качеството на живот на онкологично болните в България.

Ключови думи: *здравна политика, онкологични заболявания, онкологичен скрининг*

JEL: *D63, I18, L38*

HEALTH POLICY ISSUES IN ONCOLOGICAL DISEASES IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Venelin Georgiev[*]

Abstract

Cancer is one of the leading causes of morbidity and mortality worldwide. According to the World Health Organization (WHO), more than 19 million new cases of cancer and approximately 10 million deaths due to cancer will be registered in 2020. This worrying

[1] Доцент, доктор по медицина, магистър по „Публична администрация“ със специализация „Здравен мениджмънт“, Университетска специализирана болница за активно лечение по онкология „Проф. Иван Черноземски“ – София, *e-mail:* vgeorgiev_2367010@unwe.bg

[*] Associate Professor, Doctor of Medicine, Master of Public Administration with specialization in Healthcare Management, University Specialized Hospital for Active Treatment in Oncology „Prof. Ivan Chernozemski“ – Sofia, *e-mail:* vgeorgiev_2367010@unwe.bg

statistic also applies to Bulgaria, where cancer is the second leading cause of death after cardiovascular disease. Eurostat data show that the survival rate of cancer patients in Bulgaria is among the lowest in the European Union, which raises serious questions about the effectiveness of health policy. At the same time, Bulgaria is characterised by a high level of risk factors, such as smoking, poor nutrition and low physical activity, which contribute to an increase in the incidence of cancer. Systemic changes in health policy are needed. This study offers an analysis of these issues and argues that effective health policy, including increased health awareness, improved screening, adequate financing and clear coordination of the patient pathway, is the key to improving survival and quality of life for cancer patients in Bulgaria.

Keywords: *health policy, cancer, cancer screening*
JEL: *D63, I18, L38*

Въведение

Здравната политика е ключов компонент на всяка национална здравна система и определя рамката, в която се предоставят здравни услуги, разпределят ресурси и се разработват стратегии за управление на общественото здраве. Според Световната здравна организация (СЗО) тя представлява съвкупност от решения, действия и мерки, които правителствата и здравните организации предприемат, за да осигурят ефективност, ефикасност и равнопоставеност в здравеопазването (World Health Assembly, 2011).

Ключова роля за здравната политика играят две групи фактори: социалните детерминанти и технологичните иновации. Политиките, насочени към намаляване на неравенствата в образованието, доходите, жилищните условия и достъпа до здравни услуги, могат да имат значителен ефект върху общото здраве на населението. Освен това, неравенствата в достъпа до здравеопазване често се изразяват в по-висока смъртност и заболеваемост сред уязвимите групи. Въвеждането на целеви политики, насочени към тези групи, може да намали този дисбаланс и да подобри общите здравни показатели на населението (European Commision, 2021). Съвременните иновации – от цифровизацията на здравните услуги до разработването на персонализирана медицина и новите технологии трансформират начина, по който се предоставя здравеопазването. Те също така създават нови предизвикателства, свързани с етиката, сигурността на данните и достъпността.

Развитието и прилагането на здравната политика е сложен и многопластов процес, който изисква баланс между националните приоритети, международните стандарти и нуждите на населението. В контекста на онкологичните заболявания, ефективната здравна политика може значително да подобри преживяемостта и качеството на живот на пациентите чрез координирани усилия в областта на превенцията, диагностиката и лечението.

Онкологичните заболявания: България на картата на Европа

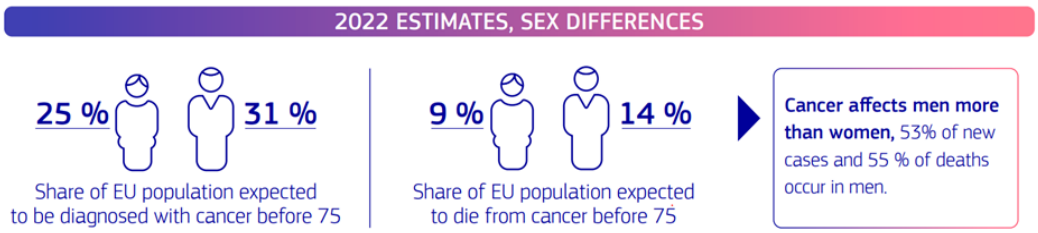
Онкологичните заболявания представляват значителен здравен, социален и икономически проблем в глобален мащаб. Според данни на Международната агенция за изследване на рака (IARC), през 2019 г. са регистрирани над 19,3 милиона нови случая на рак и 10 милиона смъртни случая в световен мащаб (Wild, Weiderpass, Stewart, ed., 2020). Тези заболявания са втората най-честа причина за смъртност след сърдечно-съдовите заболявания както на глобално, така и на национално ниво (Станчева, Вълков, 2022). През последните 60 години подобрената хигиена и откритията в областта на ваксините и антибиотиците доведоха до значително намаляване на смъртността от инфекциозни болести. Успоредно с това, благодарение на по-успешната първична и вторична превенция на сърдечносъдовите заболявания, както и на променящите се демографски и рискови фактори, днес се наблюдава, че ракът заема първо или второ място сред водещите причини за преждевременна смърт (във възрастова група 30 – 69 години) в 134 от общо 183 държави и се нарежда на трето или четвърто място в още 45 страни. По-конкретно, в повечето държави с висок или много висок индекс на човешко развитие (HDI), включително Канада и САЩ в Северна Америка, Аржентина и Чили в Южна Америка, по-голямата част от европейските страни (като Франция, Германия и Обединеното кралство), Австралия и Нова Зеландия в Океания, както и Япония, Южна Корея и Сингапур в Азия, ракът представлява основната причина за преждевременна смъртност. Същото се отнася и за Тайланд и Виетнам. В Бразилия, Китай и множество държави в Източна Европа (включително Руската федерация и Украйна), както и в Алжир и Египет, ракът е на второ място след сърдечносъдовите заболявания. В повечето страни в района на Субсахарска Африка ракът се нарежда на трето или четвърто място, а само в няколко държави в този регион заема пета или шеста позиция.

Ракът е комплексно заболяване, при което моделите и тенденциите в смъртността силно варират между различните държави и отделните видове рак. Тези различия са свързани както с промените в начина на живот и локалната експозиция на утвърдени или предполагаеми канцерогенни фактори, така и с изменения в заобикалящата среда (например структурни промени, които повлияват мобилността, храненето и замърсяването). Освен това, съществуващите неравенства и задълбочаващите се дисбаланси в нивата на медицинска практика и здравна инфраструктура, както между държавите, така и в рамките на самите страни, също оказват влияние върху различията в смъртността от онкологични заболявания.

В повечето държави с висок HDI има ясно изразена тенденция към намаляване на смъртността от рак, предимно благодарение на ефективните програми за профилактика, ранна диагностика и усъвършенствани методи на лечение, насочени към често срещани видове рак. Обратно, в страните в преход все още се наблюдава нарастване или в най-добрия случай стабилизиране на смъртността при

редица онкологични локализации, включително рак на гърдата, простатата и дебелото черво.

Основно заради застаряване на населението случаите на онкологични заболявания нарастват в ЕС (ECIS, 2023). Това превръща рака във все по-значим социален проблем. Новозаболелите за 2022г. в ЕС са 2,7 млн. (ръст от 2,3% спрямо 2020 г.), а починалите от рак са 1,3 млн. (ръст от 2,4% спрямо 2020 г.). На база на тези данни се изчислява, че до 75 год. възраст 25% от жените и 31% от мъжете ще бъдат диагностицирани с рак, като 9% от жените и 14% от мъжете ще починат от него. Онкологичните заболявания засягат по-често мъжете: 53% от новите случаи и 55% от смъртните случаи (вж. фигура 1).



Източник: ECIS, 2023

Фигура 1. Очаквано полово разпределение на онкологичните заболявания в ЕС

По брой на новите случаи на първите четири места в ЕС са (вж. фигура 1): карцином на гърдата (99% от случаите са при жени), колоректален карцином, простатен карцином (засяга само мъже) и рак на белия дроб. По брой на смъртните случаи на първите четири места в ЕС са: рак на белия дроб, колоректален карцином, рак на гърдата и рак на панкреаса.

Въпреки че ракът на панкреаса е с ниска честота (на 8-мо място при мъжете и на 5-то при жените по заболеваемост), заради ниската си преживеямост той се нарежда сред четирите най-смъртоносни онкологични заболявания. По данни на ECIS за 2022 г. общо карциномите на гърда, дебело черво и ректум, шийка на матката, простата, бял дроб и стомах съставляват 54,2% от новите случаи и 50,2% от смъртните случаи от рак в ЕС (ECIS, 2023). Това оправдава въвеждането на национални скринингови програми за тези заболявания, които биха намалили драстично тяхното бреме за населението на ЕС.

Източник: ECIS, 2023

Фигура 2. Най-често срещани онкологични заболявания при новодиагностицираните случаи и като причина за смърт в ЕС за 2022 г.

В България онкологичните заболявания имат все по-съществено значение в общата структура на смъртността. Според данни на Националния център по обществено здраве и анализи (НЦОЗА) те са причина за над 13% от регистрираните смъртни случаи и почти 30% от преждевременната смъртност в страната през последните години (НЦОЗА, 2023). Тази относителна тежест на рака се подкрепя и от данни на националната онкологична статистика, където годишно се отчитат над 30 000 нови диагнози (Валерианова, Атанасов, ред., 2020).

Сред водещите видове рак в България се нареждат злокачествените заболявания на гърдата, белия дроб, простатата и дебелото черво, но безспорното значение на онкологичните заболявания в страната се дължи както на тяхната висока заболеваемост, така и на значителната смъртност, свързана с късното им откриване. Въпреки усилията за подобряване на скрининга и ранната диагностика, тенденцията в последните години остава тревожна, особено на фона на застаряващото население и ограничените ресурси в някои региони.

Този комплексен проблем налага прилагането на цялостен подход – от адекватно финансиране и усъвършенстване на системата за профилактика до подобра организация на лечебния процес и проследяване на пациентите. Въпреки наличието на известен напредък в развитието на съвременни методи за диагностика и лечение, здравната система продължава да среща сериозни предизвикателства, свързани с навременното откриване на заболяванията, достъпа до иновативни терапии и осигуряването на дългосрочна грижа за онкологично болните.

Онкологичните заболявания оказват влияние върху всички аспекти на обществото. Глобалното икономическо бреме на рака се изчислява на над 25 трилиона долара годишно, включително разходите за лечение, загубената производителност и непреки разходи (Chen, Cao, Prettner, et all., 2023). В Европа икономическите последици от онкологичните заболявания се оценяват на 199 милиарда евро годишно, от които 60% се дължат на медицински разходи, а останалите са свързани със загуби на производителност и грижи за пациентите (Hofmarcher, Lindgren, Wilking, Jönsson, 2020).

В България икономическото въздействие на онкологичните заболявания е особено голямо поради високата заболеваемост и ограничените ресурси за лечение. Например, разходите за медикаменти и онкологична помощ формират значителна част от бюджета на здравната система. За 2023 г. НЗОК е заплатила само за лекарствени продукти за лечение на злокачествени заболявания 760 млн. лв., което е 11,2% от всички здравноосигурителни плащания, което е ръст от 20% или 130 млн. лв. спрямо 2022 г. (МЗ, 2024). Нарастващото финансово натоварване изисква ефективно разпределение на ресурсите и разработване на устойчиви политики за финансиране.

Онкологичните заболявания значително намаляват качеството на живот на пациентите и техните семейства. Симптомите като болка, умора, депресия и тревожност са често срещани при пациентите с рак. Освен това, лечението с химиотерапия, лъчетерапия и хирургия често е свързано с дългосрочни странични ефекти, които оказват влияние върху физическото и емоционалното здраве на пациентите.

Влиянието върху качеството на живот се усеща и на социално ниво, където семействата на пациентите често поемат значителна част от грижите и разходите. Това води до социални неравенства и изисква целенасочени политики за подкрепа на тези групи.

Здравните политики в областта на онкологичните заболявания очертават три основни приложни (проблемни) области с ключово значение: (1) политики ранна диагностика и преживяемост, (2) превенция и здравна култура и (3) организация на онкологичната помощ.

- *Ранна диагностика и преживяемост.* Ранната диагностика играе ключова роля за повишаване на преживяемостта на пациентите с рак. Според данни на СЗО, 30-50% от всички случаи на рак могат да бъдат предотвратени, ако бъдат приложени ефективни стратегии за скрининг и превенция (Wild, Weiderpass, Stewart, ed., 2020). В България обаче, липсата на добре организирани скринингови програми води до късна диагностика и по-ниска преживяемост в сравнение със средното за Европейския съюз. Примерите от държави като Финландия и Швеция показват, че внедряването на национални програми за скрининг за рак на маточната шийка и рак на гърдата води до значително намаляване на смъртността от тези заболявания. В България е необходимо да се въведат подобни програми, които да бъдат достъпни за цялото население.
- *Превенция и здравна култура*. Превенцията на онкологичните заболявания включва намаляване на рисковите фактори като тютюнопушене, нездравословно хранене, липса на физическа активност и прекомерна употреба на алкохол. В България около 29% от възрастното население пуши, което е сред най-високите стойности в ЕС (OECD, 2023a). Програмите за повишаване на здравната култура и осведомеността относно рисковите фактори могат значително да намалят заболеваемостта и смъртността от рак. Успешна

практика в тази насока е програмата за превенция на тютюнопушенето в Австралия, която е намалила процента на пушачите с над 15% през последните две десетилетия. Подобни подходи могат да бъдат адаптирани и приложени в България.

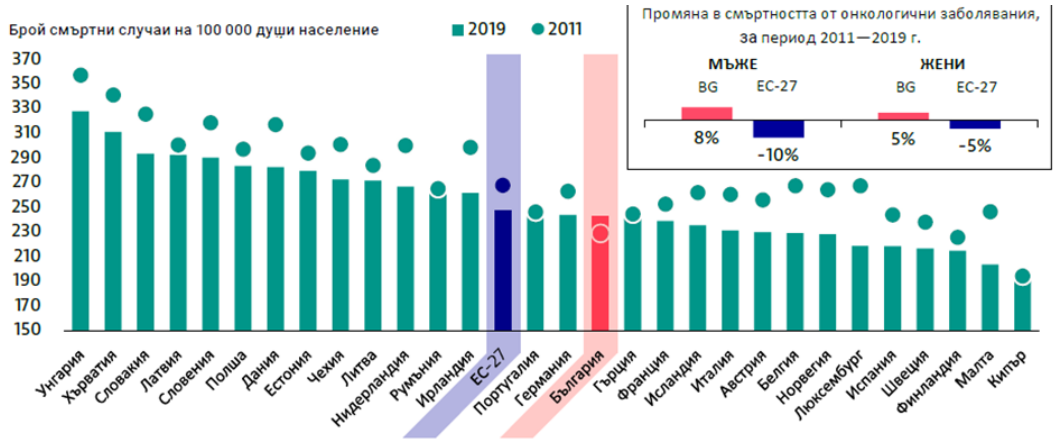
- *Организация на онкологичната помощ*. Ефективната организация на онкологичната помощ включва координация между различните нива на здравната система, наличието на специализирани центрове и достъп до модерни методи за лечение. В ЕС, държави като Дания и Нидерландия са разработили интегрирани модели за онкологична помощ, които значително повишават преживяемостта на пациентите. В България обаче съществуват регионални дисбаланси в достъпа до здравни услуги, което води до неравенства в качеството на грижите. Подобряването на инфраструктурата, обучението на медицинския персонал и инвестициите в нови технологии са ключови мерки за преодоляване на тези проблеми. Създаването на регионални онкологични центрове би могло да намали тези различия.

Заболяемост и смъртност от онкологични заболявания в България

В България съществува сериозен проблем с регистрацията на онкологичните заболявания. Националният раков регистър не работи ефективно от години. В предговора на последното му издание от 2020 г. съдържащо данни за 2016 – 2017 г., неговият директор проф. д-р Здравка Валерианова пише: „За съжаление, обективната действителност ни принуждава да публикуваме данни с известни условности, тъй като регистрацията на злокачествените заболявания продължава да спада и въпреки нашето желание и усилия не успяхме „да се докажем“ като „полезна“ и „нужна“ институция за страната. Причините за наблюдаваната неблагоприятна ситуация са свързани с липсата на нормативен регламент за статута и дейността на Националния раков регистър (НРР) и регионалните ракови регистри (РРР)“ (Валерианова, Атанасов, 2020).

Проблемите с регистрацията на новите случаи вероятно е причината България да има най-ниската в ЕС стандартизирана по възраст заболеваемост от онкологични заболявания (458 нови случая на 100 000 души население). Смъртността от онкологични заболявания е близка до и малко по-ниска от средната за ЕС.

Тези данни не могат да се тълкуват оптимистично и са вероятно неточни поради неефективната регистрация. Доказателство за това са тревожните тенденции в смъртността. България е единствената страна в ЕС, в която смъртността от онкологични заболявания нараства през последните години (вж. фигура 3).



Забележка: Средната стойност за ЕС е стандартизирана (изчислена от Евростат за периода 2011—2017 г. и от ОИСР за периода 2018—2019 г.).
Източник: база данни на Евростат.

Източник: OECD, 2023a

Фигура 3. Брой смъртни случаи от онкологични заболявания на 100 000 население в ЕС за 2011 и 2019 г.

Освен смъртността, при онкологичните заболявания важно значение има и преживяемостта на 5-та година, т.е. процентът на пациентите, които са живи 5 години след поставяне на диагнозата. EUROCARE е продължаващо, популационно проучване на преживяемостта на пациентите с рак в Европа (Minicozzi, Walsh, Sánchez, et al., 2018). Последните публикувани данни са от EUROCARE-5, което съдържа данни за пациентите с поставена диагноза в периода 2000 – 2007 г. Наблюдава се трайна тенденция за по-ниска 5-годишна преживяемост на болните в Източна Европа. Напр. при рак на дебелото черво, който заема водеща роля и при двата пола, България е на предпоследно място по 5-годишна преживяемост (45,2%), при средно за Европа 57,0% (вж. фигура 4). Факторите за лошата преживяемост са много, но един от съществените е късното поставяне на диагнозата. По данни от EUROCARE-5 пациентите в Източна Европа като цяло се диагностицират в по-късни стадии, но освен това имат и по-висок риск от смърт във всеки един стадий. Т.е. причината за по-ниската преживяемост е както по-късната диагноза, така и по-лошо проведеното лечение (Holleczek, B, S. Rossi, A. Domenic, et al., 2015; Minicozzi, Walsh, Sánchez, et al., 2018; Vrdoljak, Bodoky, Jassemq et al., 2016).

Забележка. Данните се отнасят за лицата, диагностицирани през периода 2010–2014 г. По отношение на левкемията в детска възраст – става въпрос за остър лимфобластен рак.
Източник: програмата CONCORD, London School of Hygiene and Tropical Medicine (Лондонското училище по хигиена и тропическа медицина).

Източник: OECD, 2023a

Фигура 4. Пет годишна преживяемост на пациентите с онкологични заболявания в България и ЕС

Проблеми пред здравната политика в областта на онкологичните заболявания в България

а) Здравна култура

Здравната култура на населението играе ключова роля в превенцията и ранната диагностика на онкологичните заболявания. В България обаче нивото на здравна информираност остава ниско, което води до недостатъчно внимание към превантивните мерки. Основните рискови фактори за развитие на онкологични заболявания включват тютюнопушене, злоупотреба с алкохол, нездравословно хранене и ниска физическа активност (OECD, 2023b).

- *Тютюнопушенето* е един от най-сериозните рискови фактори, който е свързан с развитието на редица видове рак. България е сред страните с високо разпространение на тютюнопушенето, особено сред младите хора. Национални кампании за отказ от пушенето съществуват, но тяхната ефективност остава ограничена, поради липсата на систематичен подход и недостатъчни ресурси за тяхното изпълнение. Според информацията за 2019 г. България (OECD, 2023b) има най-висок дял на хора, които пушат ежедневно, сред държавите в ЕС – 29%, докато средната стойност за съюза е 19%. Страната се отличава с тенденция към нарастване на разпространението на тютюнопушенето през последните десет години, за разлика от повечето останали членки на ЕС. При мъжете в България честотата на всекидневно пушене достига 38%, почти двойно над средното за ЕС (22%) и шест пъти по-високо от регистрираното в Швеция (6%) – държавата с най-нисък дял пушачи в съюза. Същевременно данните сочат и ясно изразена разлика между половете: при мъжете делът на пушачите е почти два пъти по-висок в сравнение с 21% при жените.

- *Злоупотребата с алкохол* също играе значителна роля в увеличаването на риска от онкологични заболявания (OECD, 2023b). Прекомерната консумация на алкохол е свързана с повишен риск от рак на черния дроб, хранопровода и гърдата. Според данните за 2020 г., средната консумация на чист алкохол от възрастните в България е 11,2 литра на човек годишно, което е над средната стойност за ЕС (9,8 литра) и бележи нарастване през последното десетилетие. Приблизително 2% от населението съобщава за опасна употреба на алкохол, но при отделните групи се открояват съществени различия. Така например, делът на хората между 15 и 64 г., класифицирани като „опасно употребяващи алкохол“ (1,8%), е два пъти по-висок от този сред възрастните над 65 г. (0,9%). Същевременно злоупотребата с алкохол при хора с по-ниско образование (1,7%) е над два пъти по-често, отколкото при тези с по-високо (0,7%). Що се отнася до новите случаи на онкологични заболявания, свързани с употребата на алкохол, през 2020 г. те са оценени на около 10 на 100 000 души, като показателите за мъжете (15 на 100 000) са приблизително 3 пъти по-високи от тези при жените (6 на 100 000) (Rumgay H. et al., 2021).
- *Нездравословното хранене и ниската физическа активност* също са значими рискови фактори. В България потреблението на наситени мазнини, захари и преработени храни е високо, което води до увеличаване на случаите на затлъстяване и свързаните с него заболявания, включително някои видове рак (OECD, 2023b). Липсата на систематични програми за насърчаване на здравословно хранене и активен начин на живот допринася за утежняването на проблема. През 2019 г. в България 55% от пълнолетното население – вкл. 64% от мъжете и 46% от жените – са били с наднормено тегло или затлъстяване. Този дял се е увеличавал през последните години и е малко по-висок от средния за ЕС (53%). В периода 2014 – 2019 г. нарастването на разпространението на наднорменото тегло и затлъстяването сред хората с по-ниско и с по-високо образование се наблюдава и в България, като е по-съществено при нискообразованите (от 52% до 58%) в сравнение с високообразованите (от 47% до 48%).
- Друг съществен проблем е *ниската информираност на населението* относно значението на превенцията и ранната диагностика. Много хора не знаят какви симптоми да търсят или кога да се обърнат към лекар. Това често води до късна диагностика на заболяването, когато лечението е значително по-сложно и скъпо. Недостатъчните усилия за образование и повишаване на информираността сред населението затрудняват превенцията и увеличават тежестта върху здравната система. В повечето случаи кампаниите, които целят да информират населението за рисковете и начините за превенция не достигат до рисковите групи, които се нуждаят най-много от информация. Липсват интегрирани програми, насочени към повишаване на здравната култура на населението. Те трябва да включват широко достъпни

кампании за обществено здраве, организирани от държавните институции в партньорство с неправителствени организации. Особено важно е да се насърчава здравословното поведение още в ранна възраст чрез включване на здравното образование в училищните програми. Технологиите могат да играят важна роля в повишаването на информираността. Разработването на мобилни приложения и онлайн платформи, които предоставят информация за рисковите фактори и насоки за превенция, може да улесни достъпа на хората до полезни ресурси. Дигиталните инструменти могат също така да подпомогнат личните лекари в работата им с пациенти, като предоставят стандартизирани материали за обучение и консултации.

Може да се обобщи, здравната култура и осведомеността на населението са критични за ефективна борба с онкологичните заболявания. За да се постигне значим и устойчив напредък е необходимо стратегическо планиране и координация на усилията между държавата, медицинските специалисти и обществото.

б) Липса на организиран скрининг и късна диагностика

Един от най-сериозните проблеми в борбата с онкологичните заболявания в България е липсата на организирани и ефективни скринингови програми. Скринингът е съществена част от ранната диагностика и превенцията на онкологични заболявания, като неговото отсъствие води до висока смъртност и значителни икономически загуби за здравната система. Въпреки съществуването на национални програми за скрининг, тяхното покритие е недостатъчно, а ефективността им е ограничена от редица фактори. *България няма организиран популационен скрининг за нито едно онкологично заболяване*. Скринингът (*screening*, от англ. пресяване) е изследване на безсимптомни пациенти в рискови групи с методи, които се приемат лесно от пациентите, с цел откриване на онези индивиди, които вероятно имат онкологично заболяване. Тези пациенти в последствие се подлагат на допълнителни изследвания за потвърждаване на диагнозата. У нас има само опортюнистичен скрининг на база на лична инициатива и случайни местни кампании. Той зависи много от здравната култура и нивото на образование на пациента, а спорадичните кампании се организират обикновено в големите градове, което поставя жителите на малки населени места в неблагоприятно положение.

Степента на скрининг за онкологични заболявания в България остава сред най-ниските в ЕС (OECD, 2023a). През 2019 г. участие в прегледи за рак на гърдата са взели едва 35,5% от жените на възраст 50 – 69 години, при средноевропейска стойност от 65,9%. При скрининга за колоректален рак (във възрастовата група 50 – 74 г.) страната ни отчита втория най-нисък резултат в ЕС – 3,6% спрямо 33,4% за ЕС. Сходно изоставане се наблюдава и в обхвата на скрининга за рак на маточната шийка, където 45,5 % от жените на възраст 20 – 69 г. са преминали профилактични прегледи, значително по-малко от средния за ЕС дял от 59,9 %.

Зависимостта на скрининга от личната инициатива поставя въпроса за неравенството в различните социални групи. Данните показват, че не само процентът на хората преминали скрининг у нас е по-нисък, но и разликата между групите с

различни доходи е много по-голяма от средното в ЕС. Данните от 2019 г. показват, че жените с по-висок доход имат значително по-добро покритие, както при скрининга за рак на гърдата (54,1% спрямо 18,4% при жените с по-ниски доходи), така и при профилактиката за рак на маточната шийка (60,3% срещу 22,1%). Тези различия са най-сериозните в целия ЕС. За рака на дебелото черво разликата е относително по-малка от средната за Съюза, но все пак е налице (OECD, 2023a). Разликата в процента на преминалите скрининг при групите с високи и ниски доходи е много по-голяма от средната за ЕС. Високата степен на неравенство се отразява и на шансовете за ранна диагноза. Пациентите с ниски доходи имат по-ниска здравна култура и ниски възможности да заплащат за диагностични процедури по собствено желание. Съответно се диагностицират в по-късни стадии и имат по-лоша преживяемост и по-висок риск от смърт.

Кои са основните бариери пред организирания скрининг и късната диагностика? Те включват:

- *Липса на координация* между здравните институции, недостатъчната осведоменост на населението и липсата на мотивация за участие в програмите. Много хора не са информирани за важността на скрининга или нямат достъп до такива услуги, особено в отдалечените региони на страната. Допълнително, липсата на систематичен подход и ясна методология за провеждане на скрининговите кампании намалява тяхната ефективност.
- *Липса на кадри и оборудване* за извършване на скрининг. Въпреки наличието на обучени специалисти, недостигът на медицински персонал, особено в селските райони, прави невъзможно достигането на всички целеви групи. Преобладаващата част от дейностите по скрининг се осъществяват в градските области, което затруднява навременното включване на населението от по-отдалечени места. Освен това, технологичното оборудване, необходимо за диагностика, често е остаряло или недостатъчно, което ограничава възможностите за провеждане на качествени изследвания.
- *Финансови ограничения*. Недостатъчното финансиране на здравната система води до ограничен достъп до безплатни или субсидирани скринингови услуги. Много пациенти са принудени да плащат за тези изследвания от собствения си джоб, което намалява тяхната достъпност, особено за икономически уязвимите групи.
- *Недоверие* на част от населението към здравната система. Това често е породено от предишен негативен опит, недостатъчна комуникация между лекари и пациенти и дълги периоди на изчакване за консултации или изследвания. В резултат, много хора избират да не търсят медицинска помощ, докато симптомите не станат сериозни.
- *Културната и социалната стигма*, свързана с онкологичните заболявания. В някои общности диагнозата рак все още се възприема като смъртна присъда, което води до отлагане на медицинските прегледи и диагностика.

Липсата на емоционална подкрепа и подходящи психологически услуги за пациенти и техните семейства допълнително утежнява проблема.

- *Незадоволителната координация* между различните звена на здравната система също е значим проблем. Пациентите често се сблъскват с трудности при насочването между лични лекари, специалисти и болнични заведения. Това забавя процеса на диагностика и лечение, което може да бъде решаващо при онкологичните заболявания.

За да се подобри ситуацията, е необходимо да се въведат дългосрочни стратегии за организиран скрининг, подкрепени с адекватно финансиране и ресурсно осигуряване. Това включва разработването на национални стандарти за скрининг, повишаване на осведомеността на населението чрез целенасочени кампании и осигуряване на достатъчно медицински кадри и оборудване. Особено важно е да се въведе мониторинг и оценка на ефективността на провежданите програми, за да се идентифицират слабостите и да се направят необходимите корекции.

За да се подобри обхватът на скрининг програмите и да се засили цялостната профилактика на онкологичните заболявания, в началото на 2023 г. България прие първия си Национален план за борба с рака (МС, 2023). Освен това, през 2022 г. бяха добавени нови диагностични процедури в списъка с профилактични прегледи, покривани от НЗОК (например ехографски преглед на гърдите веднъж на всеки две години за жени на възраст 30 – 50 години). Конкретни реформи и инвестиции в областта на раковата профилактика са залегнали и в Националния план за възстановяване и устойчивост. Въпреки тези стъпки напред, остават проблеми, свързани с недостатъчна информираност за покриваните от НЗОК диагностични изследвания и ниския дял на населението, което посещава ежегодните профилактични прегледи.

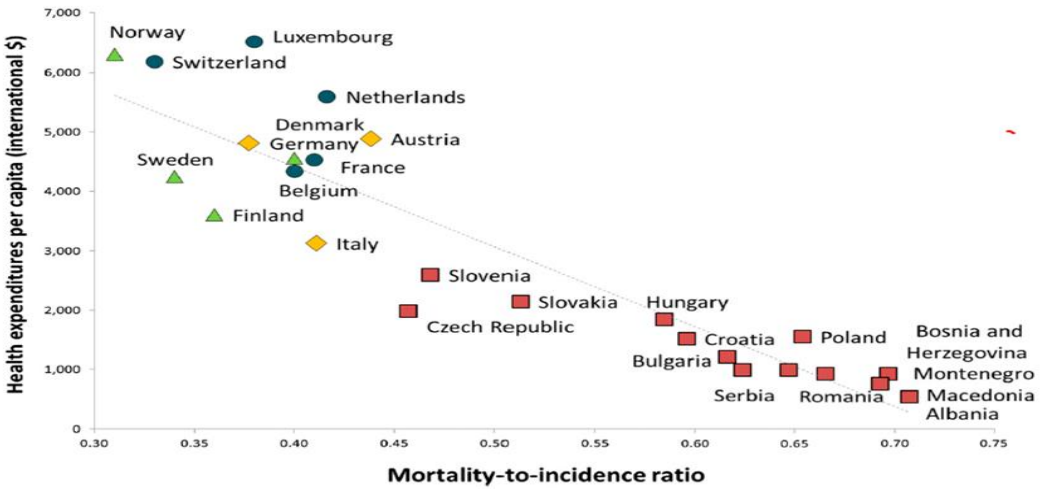
Може да обобщим, че липсата на организиран скрининг и късната диагностика са сериозни предизвикателства пред здравната система в България. Ефективното решаване на тези проблеми изисква координирани усилия между държавата, медицинските специалисти и гражданското общество, насочени към създаването на устойчиви и достъпни програми за скрининг.

в) Финансиране на онкологичната помощ

Финансирането на онкологичната помощ в България представлява една от най-значимите области на предизвикателства в здравната система. Основните източници на финансиране включват Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), държавния бюджет, международни донорски програми и частни средства, предоставяни от пациентите. Въпреки наличието на тези източници, финансовата рамка на онкологичната помощ е белязана от редица ограничения и неравенства.

България отделя наполовина от средствата за онкологични пациенти на глава от населението от средното за ЕС (165 евро на човек спрямо 326 евро), което се отразява и на преживяемостта (OECD, 2023a). По-ниските разходи за здраве-

опазване в държавите са свързани с по-висок риск от смърт при онкологичните пациенти (вж. фигура 5).



Източник: (Vrdoljak, et al., 2016)

Фигура 5. Корелация между разходи за здравеопазване и смъртност от онкологични заболявания

Проблем за България са не само по-ниските разходи за здравеопазване, но и по-високия процент на доплащане от страна на пациентите. По данни на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD, 2023a) през 2021 г. в България се отделят по-малко от половината средства за здравеопазване на глава от населението спрямо средното за ЕС (1708 спрямо 4028 евро). При това публичните средства са едва 65% от тази сума, при средно за ЕС 81%. Притеснителен е фактът, че 34% от тях представляват директни плащания (out-of-pocket payment) с лични средства от пациентите, т.е. хората с ниски доходи са в неблагоприятна ситуация по отношение на достъпа до здравни грижи.

Една от причините за необходимостта от доплащане са не само значително по-ниските разходи за здравеопазване на глава от населението спрямо средното за ЕС, но и неравномерното финансиране на различните сектори. Най-добре финансирани са разходите за медикаменти (OECD, 2023b), които се доближават до средните за ЕС и повдигат съмнения за лобизъм от страна на фармацевтичната индустрия. Сериозен дефицит има в средствата за извънболнична помощ, които са по-малко от 30% от средните за ЕС. Въпреки че са значително по-ниски от средните за ЕС, средствата за болнична помощ като дял са високи (40% от всички разходи) и надвишават два пъти тези за извънболнична помощ. Българската здравна система е фокусирана върху болничното здравеопазване, като много дей-

ности, които могат да се извършват амбулаторно изискват хоспитализация свързана с по-висока себестойност на процедурата.

Може да определим като липсващи разходите за превенция и дългосрочна грижа у нас. Липсва организиран популационен скрининг, а диагностиката в извънболничната помощ е често недостъпна за хората с ниски доходи. Разходите за превенция и ранна диагностика остават значително под оптималното ниво. Скрининговите програми, които са ключови за намаляване на разходите за лечение в по-късните стадии на заболяването, често не получават адекватно финансиране. Това води до по-висока честота на случаи с късна диагностика и увеличава финансовата тежест върху системата. Дългосрочната грижа е набор от услуги, които помагат да се посрещнат както медицинските, така и немедицинските нужди на хора с хронично заболяване или увреждане, които не могат да се грижат за себе си за дълги периоди. Това са социално уязвими хора, за чиито здравни грижи държавата не отделя почти никакви средства. За съжаление грижата за терминално болните с онкологично заболяване е оставена почти изцяло на техните близки (OECD, 2023a).

Един от основните проблеми е недостатъчното финансиране на скъпоструващите онкологични терапии. Иновативните лечения, като имунотерапията и таргетната терапия, изследването на биологични маркери, често не се покриват напълно от НЗОК или изискват значителни доплащания от страна на пациентите. Това води до сериозни социални неравенства, тъй като само заможните слоеве от населението имат достъп до тези авангардни методи. Всичко това поставя България на едно от челните места по предотвратима смъртност в ЕС, като около 10 % от нея се дължи на онкологични заболявания.

Недостатъчната прозрачност в разпределението на финансовите ресурси е също сериозен проблем. Нередовното и неефективно управление на бюджетите води до ситуации, при които някои болнични заведения са свръхфинансирани, докато други не могат да покрият дори основните си нужди. Това създава регионални неравенства и затруднява достъпа до качествени грижи в отдалечените райони (Салчев, 2024а; Салчев, Дикова, 2017).

Финансирането на онкологичната помощ е възпрепятствано и от остарелия модел на реимбурсация. В момента НЗОК работи на база фиксирани клинични пътеки, които не отразяват реалните нужди на пациентите. Липсата на индивидуализиран подход при реимбурсирането води до недостатъчно покритие на терапиите и до увеличаване на административната тежест върху болниците (Салчев, 2024в).

Може да обобщим, належаща е необходимостта от реформа във финансирането на онкологичната помощ. За да се постигне устойчивост и ефективност, е необходимо да се въведат нови модели на финансиране, базирани на реални данни за нуждите на пациентите и разходите за лечение. Това включва увеличаване на средствата за превенция и ранна диагностика, осигуряване на адекватно финансиране за иновативни терапии и подобряване на прозрачността при раз-

пределението на ресурсите. Финансирането на онкологичната помощ в България е изправено пред сериозни предизвикателства, които изискват комплексен и координиран подход за тяхното преодоляване. Инвестициите в превенция, ранна диагностика и иновативни терапии могат не само да подобрят здравните резултати, но и да намалят дългосрочните разходи за системата.

г) Липса на стандартизирани пътеки за пациента

Ефективната грижа за пациенти с онкологични заболявания изисква ясно дефинирани и стандартизирани пътеки за диагностика, лечение и проследяване. Такива у нас не са разработени, което сериозно възпрепятства качественото предоставяне на онкологичната помощ.

Като изключим заложените изисквания в националния стандарт по медицинска онкология (МЗ, 2018), липсват други нормативни механизми на национално равнище, които да следят дали грижите за онкологично болните пациенти отговарят на препоръчаните клинични ръководства и да отчитат показатели за качеството на тези грижи. Решението да се анализират резултатите, докладвани от пациентите, както и техните преживявания, остава въпрос на самостоятелна преценка за всяко лечебно заведение.

На първо място, липсата на унифицирани протоколи за действие води до различия в качеството на грижите, предоставяни в различните лечебни заведения. Пациентите в по-малки или отдалечени болници често не получават същото ниво на грижа като тези в големите университетски центрове. Това създава неравенства в достъпа до лечение и води до недоволство сред засегнатите пациенти и техните семейства.

Освен това, липсата на стандарти увеличава риска от дублиране на диагностични процедури и ненужно забавяне на лечението. Пациентите често се сблъскват с проблеми при координацията между различните медицински специалисти и екипи, което води до загуба на ценно време и влошаване на прогнозата за успешно лечение.

Следващ аспект на този проблем е недостатъчната интеграция на данните за пациентите между отделните здравни звена. Централизираната национална информационна система (НЗИС) все още не осигурява достъп до данните от медицинските специалисти, което затруднява проследяването на пациентите и координацията на грижите им. Това не само забавя диагностиката и лечението, но също така увеличава разходите за системата чрез дублиращи изследвания и ненужни процедури.

Липсата на стандартизирани пътеки създава трудности за медицинските специалисти. Лекарите често трябва да вземат решения въз основа на ограничена информация или без ясни насоки, което увеличава риска от грешки и намалява ефективността на лечението. Освен това, отсъствието на стандарти усложнява обучението и квалификацията на новите кадри в сферата на онкологията.

Необходимостта от разработване на национални стандарти за диагностика, лечение и проследяване е очевидна. Такива стандарти могат да бъдат базирани на

доказани международни практики и насоки, като същевременно бъдат адаптирани към специфичните условия и ресурси на българската здравна система. Въвеждането на стандартизирани пътеки ще позволи по-добра координация между различните звена на здравната система, ще намали ненужните разходи и ще подобри качеството на грижите за пациентите.

В допълнение, централизирана електронна система за управление на пациентските данни може да улесни интеграцията на информацията и да подобри комуникацията между медицинските екипи. Такава система би позволила бърз достъп до информация за диагнозата, лечението и резултатите от предишни процедури, което би улеснило вземането на информирани решения и би намалило риска от грешки.

Стандартизираните пътеки ще помогнат за намаляване на стреса и несигурността сред пациентите, като им предоставят яснота за предстоящите етапи от лечението. Те ще имат достъп до необходимата информация за времето на провеждане на различните процедури, какво да очакват и какви са възможните рискове. Това ще укрепи доверието към здравната система и ще подобри общото качество на живот на засегнатите. Наличието на стандарти ще улесни мониторинга и оценката на предоставяните здравни услуги. Чрез прилагане на унифицирани критерии за успех и резултати ще бъде възможно да се измери ефективността на различните лечебни заведения и да се идентифицират областите, в които са необходими подобрения.

Може да се обобщи, че липсата на стандартизирани пътеки за пациента е сериозно предизвикателство пред здравната система в България. Разработването и въвеждането на такива пътеки ще доведе до по-добра координация, по-високо качество на грижите и по-ефективно използване на наличните ресурси. Това е стъпка, която изисква силна политическа воля, достатъчно финансиране и координация между всички заинтересовани страни в здравеопазването.

д) Организация на онкологичната мрежа и неравенства в достъпа до грижи

Организацията на онкологичната мрежа в България е ключов елемент от здравната система, който играе решаваща роля за качеството на диагностика, лечение и проследяване на пациентите с рак. Въпреки че страната разполага със специализирани центрове за онкологична помощ, системата е изправена пред множество структурни, организационни и ресурсни предизвикателства, които ограничават нейната ефективност.

Като най-значим проблем в тази област се очертава неравномерното разпределение на онкологичните лечебни заведения (OECD, 2023a). Повечето специализирани центрове се намират в големите градове, като София, Пловдив и Варна, докато отдалечените и селските райони остават с ограничен достъп до диагностика и лечение. Това принуждава пациентите да пътуват на дълги разстояния, често с високи финансови разходи и значителна загуба на време. За хората с ниски доходи или в напреднал стадий на заболяването този проблем е особено критичен и води до забавяне на лечението и влошаване на здравословното състояние.

Липсата на медицински специалисти е все по-тежко предизвикателство пред организацията на онкологичната мрежа. Данни от Европейския регистър за неравенствата по отношение на раковите заболявания показват, че България е сред страните с най-нисък брой медицински сестри на глава от населението в ЕС (OECD, 2023в). Текучеството на персонала и ограничените възможности за квалификация утежняват този структурен проблем, като водят до претоварване на наличните специалисти и намаляване на качеството на грижите.

Ефективната грижа за пациентите с онкологични заболявания изисква добра координация между различните звена на здравната система, включително личните лекари, специалистите, болниците и диагностичните центрове. В България липсват на интегрирани системи за управление на пациентските данни и това затруднява комуникацията между тези звена. Пациентите често са принудени сами да координират различните етапи на своето лечение, което води до дублиране на изследвания, ненужно забавяне и повишени разходи.

Социално-икономическите неравенства играят значителна роля в достъпа до онкологична помощ. По-бедните региони на страната са с по-нисък дял на скрининг и профилактика, което води до по-висока смъртност и по-ниска преживяемост. Както показахме по-горе, обхватът на скрининговите програми за рак на гърдата и дебелото черво е значително по-нисък в сравнение със средните стойности за ЕС, а финансирането на онкологичната помощ у нас остава сред най-ниските в ЕС, както показват последните данни на ОИСР и Евростат. Липсата на достатъчно средства за модернизиране на оборудването, осигуряване на съвременни лекарства и прилагане на иновативни терапии – като имунотерапия и таргетни терапии, значително ограничава възможностите на системата.

Заключение

Онкологичните заболявания представляват едно от най-сериозните предизвикателства пред здравната система в България. Нарастващата заболеваемост и високата смъртност изискват спешни и комплексни мерки за подобряване на здравната политика, организацията на системата и достъпа до грижи. Анализът на съществуващите проблеми подчертава необходимостта от реформи на няколко нива, които да адресират неравенствата в достъпа, липсата на координация и ограниченията във финансирането.

Очертаните дългосрочни и структурни проблеми в областта на онкологичната помощ акцентират върху значението на повишаването на здравната култура, подобряването на скрининговите програми и ранната диагностика, както и създаването на устойчиви механизми за финансиране и управление на онкологичната мрежа. Подобряването на инфраструктурата, внедряването на електронни системи за управление на данните и инвестициите в обучение на медицинския персонал са ключови елементи за постигането на по-ефективна здравна система.

Създаването и реалното изпълнение на национален план за борба с онкологичните заболявания ще осигури стратегическа рамка за дългосрочни действия и координация между институциите, неправителствения сектор и международните партньори. Такъв план трябва да интегрира иновации, да насърчава научните изследвания и да включва ясни механизми за мониторинг и отчетност.

Изпълнението на тези мерки ще допринесе за значително намаляване на заболеваемостта и смъртността от онкологични заболявания, като същевременно ще подобри качеството на живот на пациентите и техните семейства. Трансформацията на здравната политика в тази област изисква ангажираност на всички заинтересовани страни, както и дългосрочна визия за устойчиво развитие на здравната система.

Използвана литература

Валерианова, З., Т. Атанасов. (ред.) (2020). Заболяемост от рак в България, 2016 и 2017. Университетска специализирана болница за активно лечение по онкология. Български национален раков регистър. София, „Парадигма“. (Valerianova, Z., T. Atanasov. (red.) (2020). Zabolyaemost ot rak v Bulgaria, 2016 i 2017. Universitetska spetsializirana bolnitsa za aktivno lechenie po onkologia. Balgarski natsionalen rakov registar. Sofia, „Paradigma“.)

МЗ. (2018). Наредба № 6 от 7 юни 2018 г. на МЗ за утвърждаване на медицински стандарт „Медицинска онкология“ (MZ. (2018). Naredba № 6 ot 7 yuni 2018 g. na MZ za utvarzhdavane na meditsinski standart „Meditsinska onkologia“)

МЗ. (2024). Годишен доклад за състоянието на здравето на гражданите в Р България за 2023 г. достъпен на: https://www.mh.government.bg/bg/politiki/godishen-doklad-za-zdraveto/ (MZ. (2024). Godishen doklad za sastoyanieto na zdraveto na grazhdanite v R Bulgaria za 2023 g. dostapen na: https://www.mh.government.bg/bg/politiki/godishen-doklad-za-zdraveto/)

МС. (2023). Национален план за борба с рака в Република България 2027. Достъпен на: https://www.mh.government.bg/upload/3460/23rh003pr.pdf (MS. (2023). Natsionalen plan za borba s raka v Republika Bulgaria 2027. Dostapen na https://www.mh.government.bg/upload/3460/23rh003pr.pdf)

НЦОЗА. (2023). Здравеопазване. Кратък статистически справочник 2023, София, ISSN 1310 – 2761 (NTsOZA. (2023). Zdraveopazvane. Kratak statisticheski spravochnik 2023, Sofia.)

OECD (2023a). Профили на държавите по отношение на рака: България 2023, OECD Publishing, Paris, достъпно на https://doi.org/10.1787/fa33bc55-bg (OECD (2023a), Profili na darzhavite po otnoshenie na raka: Bulgaria 2023, OECD Publishing, Paris, dostapno na https://doi.org/10.1787/fa33bc55-bg)

Салчев П., К. Дикова. (2017). Регионални различия и здравни рискове. Сравнителен анализ по региони и периоди 2014 и 2016 година. *Технически доклад,* 2017, DOI: 10.13140/RG.2.2.14061.69603 (Salchev P., K. Dikova. (2017). Regionalni razlichia i

zdravni riskove. Sravnitelen analiz po regioni i periodi 2014 i 2016 godina. Tehnicheski doklad, 2017, DOI: 10.13140/RG.2.2.14061.69603)

Салчев П. (2024а). Анализ на клиничните пътеки според дейност и цена -има ли над-ценени и подценени? *Технически доклад,* 2024, DOI: 10.13140/RG.2.2.26454.425 (Salchev P. (2024a). Analiz na klinichnite pateki spored deynost i tsena -ima li nadtseneni i podtseneni? Tehnicheski doklad, 2024, DOI: 10.13140/RG.2.2.26454.425)

Салчев П. (2024в). Доплащания в болничната медицинска помощ. 2024, DOI: 10.13140/RG.2.2.29648.32002 (Salchev P. (2024b). Doplashtania v bolnichnata meditsinska pomosht. 2024, DOI: 10.13140/RG.2.2.29648.32002)

Станчева, Л., А. Вълков. (2022). Инсултът – новата хуманитарна катастрофа: смяна на приоритетите // Публични политики.bg, Journal of Public Policy and Good Governance, vol. 13, № 2, pp. 47 – 77, (Stancheva, L., A. Valkov. (2022). Insultat – novata humanitarna katastrofa: smyana na prioritetite // publichni politiki.bg, journal of public policy and good governance, vol. 13, № 2, pp. 47 – 77) https://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/430/pdf_31 DOI: https://doi.org/10.58894/EJPP.2022.2. 430

Bajić, B. Šikić. (2016). Cancer Control in Central and Eastern Europe: Current Situation and Recommendations for Improvement. Oncologist. 2016 Oct. 21(10): pp. 1183 – 1190. DOI: 10.1634/theoncologist.2016-0137

Chen, S., Z. Cao, K. Prettner, M. Kuhn, J. Yang, L. Jiao, Z. Wang, P. Geldsetzer, T. Bärnighausen, D. Bloom, C. Wang. (2023). Estimates and Projections of the Global Economic Cost of 29 Cancers in 204 Countries and Territories From 2020 to 2050. JAMA Oncol. 2023 Apr 1; 9(4): pp. 465 – 472. DOI: 10.1001/jamaoncol.2022.7826. PMID: 36821107; PMCID: PMC9951101

European Commision. (2021). *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021DC0102 (Accessed on 29.01.2025)

ECIS – European Cancer Information System. (2023). Cancer estimates factsheet in EU-27 countries for 2022, Available at: https://ecis.jrc.ec.europa.eu [27.12.2023], © European Union, 2023.

Hofmarcher, T., P. Lindgren, N. Wilking, B. Jönsson. (2020 Apr). The cost of cancer in Europe 2018. Eur J Cancer. 129: 41 – 49. DOI: 10.1016/j.ejca.2020.01.011. Epub 2020 Feb 28. PMID: 32120274

Holleczek, B, S. Rossi, A. Domenic, K. Innos, P. Minicozzi, S. Francisci, M. Hackl, N. Eisemann, H. Brenner. (2015). EUROCARE-5 Working Group:. On-going improvement and persistent differences in the survival for patients with colon and rectum cancer across Europe 1999 – 2007 – Results from the EUROCARE-5 study. Eur J Cancer. 2015 Oct. 51(15): 2158 – 2168. DOI: 10.1016/j.ejca.2015.07.024

Minicozzi, P., P. Walsh, M. Sánchez, A. Trama, K. Innos, R. Marcos-Gragera, N. Dimitrova, L. Botta, T. Johannesen, S. Rossi, M. Sant. (2018). EUROCARE-5 Working Group. Is low survival for cancer in Eastern Europe due principally to late stage at diagnosis? Eur J Cancer. 2018 Apr;93:127-137. DOI: 10.1016/j.ejca.2018.01.084

OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2023в), *България: Здравен профил на страната 2023*, State of Health in the EU, OECD Publishing, Paris/ European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels.

Vrdoljak, E, G. Bodoky, J. Jassem, R. Popescu, J. Mardiak, R. Pirker, T. Čufer, S. Bešlija, A. Eniu, V. Todorović, K. Kubáčková, G. Kurteva, Z. Tomašević, A. Sallaku, S. Smichkoska, Ž. Rumgay H. et al. (2021 г.). Global burden of cancer in 2020 attributable to alcohol consumption: a population-based study. *The Lancet Oncology*, 22(8): 1071 – 1080, DOI:10.1016/S1470-2045(21)00279-5

Wild, C., Weiderpass, E., Stewart, B., editors. (2020). *World Cancer Report: Cancer Research for Cancer Prevention*. Lyon, France: International Agency for Research on Cancer. Available from World Health Assembly, 64. (2011). Strengthening national policy dialogue to build more robust health policies, strategies and plans. World Health Organization. https://iris.who.int/handle/10665/3563 (Accessed on 29.01.2025): http://publications.iarc.fr/586

МЛАДЕЖКОТО ДОБРОВОЛЧЕСТВО: ИНСТРУМЕНТ ЗА СОЦИАЛНА АНГАЖИРАНОСТ

Виолета Тончева-Златкова[1]

Резюме

Младежкото доброволчество е мощен инструмент за насърчаване на социалната ангажираност и гражданската отговорност в съвременното общество. Чрез своето участие в различни доброволчески инициативи, младите хора придобиват и развиват важни умения като работа в екип, лидерство и комуникация. Същевременно с това, те допринасят за решаването на най-належащите социални проблеми. Този тип доброволчество се явява своеобразен мост между индивидуалните усилия и колективната отговорност, като ангажира младежите в обществени каузи и създава култура на взаимопомощ. Младежите се превръщат в активни участници в изграждането на по-силни и сплотени общности, сътрудничат си с други заинтересовани страни и търсят иновативни решения при инициирането и подкрепата на дейности в сфери като образование, екология, социални грижи, култура и други.

Ключови думи: *младежко доброволчество, социална ангажираност, гражданска отговорност, обществени каузи*

JEL: *I23, H00, I30*

YOUTH VOLUNTEERING: A TOOL FOR SOCIAL ENGAGEMENT

Violeta Toncheva-Zlatkova[*]

Abstract

Youth volunteering is a powerful tool to promote social engagement and civic responsibility in today's society. Through their participation in various volunteering initiatives, young people acquire and develop important skills such as teamwork, leadership and communication. At the same time, they contribute to solving the most pressing social problems. This type of volunteering bridges the gap between individual effort and collective responsibility, engaging young people in social causes and creating a culture of mutual support. Young people become active participants in building stronger and more cohesive communities, collaborating with other stakeholders and seeking innovative solutions in initiating and supporting activities in areas such as education, ecology, social care, culture and others.

Keywords: *youth volunteering, social engagement, civic responsibility, social causes*

JEL: *I23, H00, I30*

---

[1] Главен асистент, доктор, катедра „Публична администрация“, факултет „Администрация и управление“, Университет за национално и световно стопанство – София, *e-mail:* violeta.zlatkova@unwe.bg

[*] Chief Assistant, PhD, Department „Public administration“, Faculty of Administration and Management, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail:* violeta.zlatkova@unwe.bg

Въведение

В съвременното общество социалната ангажираност е един от ключовите фактори за изграждане на солидарни, активни и устойчиви общности. Един от най-ефективните начини за насърчаване на социалната ангажираност сред младите хора е чрез доброволческата дейност. Младежкото доброволчество представлява не само форма на гражданска активност, но и средство за личностно развитие, изграждане на социални умения и създаване на чувство за принадлежност.

Доброволческата дейност предоставя на младите хора възможност да допринесат за общественото благо, като се ангажират с различни каузи – социални, екологични, образователни и културни. Чрез участието си в доброволчески инициативи те развиват чувство за отговорност, повишават своята социална осъзнатост и придобиват ценен опит в работата в екип, лидерството и разрешаването на проблеми. Освен това, доброволчеството действа като механизъм за интеграция, като свързва младите хора с различни социални групи и култури, насърчавайки разбирателството и толерантността.

В контекста на бързо променящия се свят, в който младите хора търсят възможности за изява и влияние върху социалната среда, младежкото доброволчество се утвърждава като важен инструмент за социална промяна. То не само подпомага уязвимите групи и решаването на ключови обществени проблеми, но и създава условия за активно гражданско участие и устойчиво развитие. Чрез своя принос младите доброволци допринасят за изграждането на една по-сплотена, справедлива и динамична социална среда, в която инициативността и взаимопомощта играят водеща роля.

Настоящата разработка изследва младежкото доброволчество като средство за социална ангажираност, анализира факторите, които влияят върху мотивацията на младите хора да се включат в доброволчески дейности, както и ползите, които този вид дейност носи както за доброволците, така и за обществото като цяло.

1. Същност на социалната ангажираност

Използването на термина „социална ангажираност“ се свързва с различни научни области и сфери на живота и подобно на много други понятия в икономическата и социалната наука, и при него също се забелязва липсата на унифицирано разбиране за същността. му. Това произтича от факта, че в различен контекст социалната ангажираност носи специфични особености. Най-общо се използва за обозначаване на участието на човека в дейностите на дадена социална група, но също така представлява степента, в която всеки индивид участва в широк спектър от социални роли и взаимоотношения, а и ангажираността на даден член да остане в групата и да взаимодейства с другите членове от тази група.

Сред най-разпространените разбирания са, че социалната ангажираност се отнася до степента на ангажираност и участие на дадено лице в социални дейности,

връзки или взаимоотношения в общността. Това може да включва взаимодействие с други хора, принос към социалните мрежи, активно участие в обществени събития или социални каузи, отговорно поведение спрямо значими проблеми на общността. Тук с ключово значение са проактивност, действие, взаимодействие, социална размяна и отсъствие на каквато и да било принуда, т.е. вземане на самостоятелно решение и убеденост за участие в дейностите, с които е ангажирана групата, към която индивидът се присъединява. Социална ангажираност изключва платено участие и дейности, обвързани със семейни задължения.

От друга страна се свързва с благосъстоянието и психичното здраве, тъй като силните социални връзки и активното участие в социалния живот могат да способстват за усещането за принадлежност, емпатия и подкрепа. Социалната ангажираност е важна за поддържане на когнитивните способности и намаляване на смъртността, както и за осигуряване на възможности за общуване и социална активност. В по-широк контекст, тя показва и начините, по които индивиди или групи участват в колективни дейности, които изграждат и укрепват социалните връзки и допринасят за сплотеността на общностите.

Освен това се определя като взаимодействието между отделни лица или групи от хора в социална среда и включва общуване, сътрудничество и участие в социални дейности, които допринасят за изграждане на взаимоотношения на доверие, насърчаване на социалната подкрепа и повишаване на благосъстоянието. Социалната ангажираност се разглежда през активното участие в социални дейности и развиването и укрепването на значими социални роли, норми и капитал. Тези социални роли осигуряват чувство за смисъл и цел в живота, а освен това социалната ангажираност води до задължения към другите и предоставяне на подкрепа, така че индивидът да се превърне в източник, на който другите могат да разчитат. На най-ниско ниво се свързва със срещи с приятели, посещение на социални мероприятия, участие в групов отдих и посещение на църква, но също така – с отдаденост и посвещение на значими социални каузи, правене на добро, въздействие и промяна на средата на общността и обществото като цяло.

Друг аспект на социалната ангажираност е, че формира основата на социалните взаимоотношения, като осигурява чувство за принадлежност, социална идентичност и удовлетвореност. Чрез нея се осъществява социална размяна, т.е. участващите страни влизат в процес на обмен помежду си като всяка една от тях дава и съответно получава нещо от другата – възможност за споделяне на идеи, комуникация, участие в обществено значими дела, правене на добро, сигурност и подкрепа.

Не може да не се отбележи, че днес социална ангажираност все повече препраща към социалната медийна ангажираност и ролята на социалните медии, както и отговорът на интерес на участниците в тях. Освен това може да се отъждествява със съвсем друго понятие – корпоративната социална отговорност на бизнес и публичните организации и дейностите, които те предприемат, за да покажат своя принос за обществото чрез разнообразни инициативи.

Терминът „социална ангажираност“ невинаги се използва последователно в научната литература и понякога може да бъде объркан с други, подобни, но различни концепции в социалните науки. Важно е да се подчертае, че социалната ангажираност не трябва да се бърка със социалната мрежа, тъй като тя има различен акцент – върху дейността, а не върху групата, какъвто е фокусът при социалната мрежа. Освен това, разграничение се прави между социалната ангажираност и социалния капитал, който се отнася до съвкупността от ресурси, с които разполагат индивидите и групите при осъществяване на социалните си връзки с общностите, изграждане на мрежи и създаване на доверие. Също така, гражданската ангажираност се отличава, тъй като се отнася предимно до политическа активност и участие в организации на гражданското общество.

За нуждите на този доклад под социална ангажираност се разбира процес на сътрудничество за решаване на значими въпроси на общността, в който участниците повишават благосъстоянието си. Необходимо е да се обърне внимание на динамиката на това сътрудничеството, в което се обменят знания, идеи и ресурси от и за хора и групи от хора, които са свързани по някакъв начин (общи интереси, географска близост, подобни обстоятелства) или партньорство с цел разрешаване на въпроси, свързани с благосъстоянието на участващите хора при спазване на общи норми, ефективна комуникация и взаимно доверие. Тези интеракции обикновено имат за цел да доведат до позитивни социални резултати, а в дългосрочен план – до социална промяна. Тук разбирането на автора е, че социалната ангажираност служи на общото благо и има пряка връзка с осъществяването на доброволчество. Тъй като всяка общност има свои традиции, история и вътрешна култура, членовете ѝ подпомагат различни целеви групи чрез предоставяне на умения, знания, време или други ресурси, което обуславя и сложността да се изведат ясно точно кои дейности се считат за социална ангажираност.

2. Заинтересовани страни

Съществува тясна двупосочна връзка между социалната ангажираност и заинтересованите страни, тъй като тя обуславя конкретните начини, по които различни индивиди, групи или организации участват в социални дейности, които засягат тях или техните общности. Заинтересованите страни са ключови участници в процеса, тъй като всяка от тях предоставя уникални гледни точки, ресурси и влияние, а включването им обогатява обхвата на ангажираността и гарантира, че са взети предвид множество гледни точки, което допринася за по-стабилни и всеобхватни резултати.

Необходимо е да се отбележи, че заинтересованите страни – членове на общности, доброволци, организации или институции – играят важна роля в социалната ангажираност, поради това, че всяка от тях има свои интереси и цели, които могат да бъдат подкрепяни чрез активно участие и сътрудничество.

От друга страна, социалната ангажираност може да повлияе на заинтересованите страни, като ги мотивира да се включват в дейности, които водят до подобряване на общественото благосъстояние, формиране на социални мрежи и укрепване на социалната структура. От своя страна, заинтересованите страни могат да формират и насърчават социалната ангажираност чрез ресурсите, които предоставят (финансови, времеви, експертни), както и чрез сътрудничество и взаимодействие в различни социални инициативи.

Социалната ангажираност създава платформата за взаимодействие и обмен, а заинтересованите страни играят ключова роля в реализирането и подкрепата на тези инициативи.

В таблица 1 са представени заинтересовани страни, тяхната роля, както и примери за конкретни участници.

Таблица 1. Видове заинтересовани страни

Заинтересована страна	**Роля**	**Пример**
Членове на местната общност	Основни заинтересовани страни, пряко засегнати от дейността. Носители на култура, история, традиции. Допринасят чрез знания, собствени ресурси, време.	Жители, собственици на жилища, наематели, семейства, деца, местни групи
Държавни институции	Действат като регулатори и посредници. Осигуряват финансиране, прилагат разпоредби, предлагат платформи за диалог.	Министерства, агенции, областни и общински структури, кметства и др.
Местни бизнеси	Предоставят ресурси и са заинтересовани от благосъстоянието на общността. Допринасят за икономическото развитие.	Предприятия, компании, семеен бизнес, местни магазини, корпоративни офиси и др.
Организации с нестопанска цел	Фасилитатори, посредници или изпълнители. Внасят експертен опит и се фокусират върху конкретни проблеми.	Хранителни банки, благотворителни организации в областта на образованието, групи за застъпничество и др.
Образователни институции	Предлагат знания и опит. Участват в изследователски проекти, предлагат възможности за обучение.	Местни училища, колежи, университети
Активисти и лидери на общността	Служат като лидери на мисълта или катализатори. Ускоряват темпото на промяна, като привличат вниманието към проблемите.	Организатори на общности, блогъри, инфлуенсъри

Заинтересована страна	Роля	Пример
Медии	Информиране на обществеността за проблемите на общността, действията и резултатите. Застъпват се за промяна и отчетност	Местни вестници, телевизионни станции, влиятелни публични личности
Дарители и фондации	Осигуряват финансови ресурси, които са от решаващо значение за започването и продължаването на дейностите.	Филантропски организации, индивидуални дарители

Източник: авторова разработка

3. Социална ангажираност на общността

В зависимост от целите, стратегиите, търсените резултати и участието на заинтересованите страни, могат да бъдат разграничени няколко типа социална ангажираност.

- ***Информационна*** – еднопосочна форма на ангажираност, при която организациите или държавните органи споделят информация с членовете на общността, които от своя страна остават пасивни и се явяват само получатели на информацията. Най-често основната цел е информацията да стигне до обществеността и обикновено се отнася за промени, събития, планове и др. Използваните инструменти могат да включват бюлетини, прессъобщения и информационни уебсайтове.
- ***Консултативна*** – институциите и организациите търсят обратна връзка и мнение от общността по конкретни въпроси. Използват се обществени обсъждания, публични срещи, фокус групи, анкети и допитвания. Макар и да има по-активно участие от страна местната общност, вземането на решението принадлежи на организацията-инициатор на консултациите.
- ***Активна*** – членовете на общността ангажирано участват в процеса на вземане на решения постоянно участие в консултативни съвети, работни групи или редовни срещи. Макар че отново организацията все още може да взема окончателните решения, то те са свързани с приноса и мнението на общността.
- ***Колаборативна*** – членовете на общността и организациите споделят правомощията за вземане на решения. Изразява се чрез сключване на споразумения за партньорство или меморандуми за разбирателство, които очертават ролите, правата и отговорностите. Общността участва на всеки етап от планиране до изпълнение на проектите или инициативите.
- ***Овластена –*** предоставя вземането на решения в ръцете на общността. Организациите действат по-скоро като съветници и посредници и предоставят

ресурсите, обучението или подкрепата, необходими на общността да поеме инициативата и да я изпълни.

- ***Транзакционна*** **–** фокусира се върху прекия обмен между общността и организацията. Това може да включва доброволчески труд, финансови дарения или други форми на принос в замяна на конкретни услуги или ползи.
- ***Съвместно създаване (co-creation)*** **–** творчески, съвместен процес, който включва всички заинтересувани страни от идеята, през дизайна и оформянето на инициативите. Това е мултидисциплинарен подход, който изисква висока активност, доверие и сътрудничество.

В заключение може да се каже, че социалната ангажираност се определя от целите и участието на заинтересованите страни, като типовете варират от еднопосочна информационна ангажираност до колаборативни и овластяващи подходи, като всеки от тях включва различни нива на участие и вземане на решения от страна на общността.

4. Младежко доброволчество

Съгласно възприетите критерии в рамките на европейската документи, свързани с политиката за младежта, под „млад доброволец“ се разбира индивид на възраст между 17 и 30 години. В последните години интересът към доброволчеството се засили и на младите хора се предоставят все повече възможности за участие в доброволческа дейност на европейско и международно ниво. Основен източник на информация са Европейският младежки портал и базата данни на Европейски корпус за солидарност. Към този момент и след направените промени на европейско ниво по отношение на програма Еразмус+, функционират няколко доброволчески програми за млади хора. Те дават възможност да се осъществи доброволческа мисия в рамките на период от 6 до 12 месеца и да бъде свързана с различни социални области: социални дейности, околна среда, култура или хуманитарна помощ. Предложенията за доброволческа дейност могат да бъдат открити на европейско ниво по линия на: Европейски корпус за солидарност, Младежки доброволци на Interreg (IVY), Платформа за доброволците на ЕС за хуманитарна помощ, Евродеск, а на международно ниво – Програма „Доброволци на ООН“ и Международна гражданска служба.

Според българското законодателство, по смисъла на допълнителните разпоредби на Закона за младежта, „младежи“ са лица на възраст от 15 до 29 години включително. Съгласно Закона за защита при бедствия (чл. 39) „доброволец е лице, което участва в доброволно формирование за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях“. Законодателната рамка и държавната политика за младежта в България, в синхрон с европейските и международните практики, обръщат внимание на младежкото доброволчество. На него е отделено специално място в чл. 37 от Закона за младежта, където изрично е записано, че: „Младежката доброволческа

дейност се полага въз основа на принципите на: 1. свободен избор; 2. безвъзмездност; 3. лична отговорност; 4. равнопоставеност; 5. зачитане на живота, здравето и достойнството на доброволеца."

В повечето официални документи и научни статии, младежкото доброволчество се представя предимно като подгрупа на младежката ангажираност, пряко свързана с гражданското образование и активност, активна гражданска позиция и гражданско действие. Процесът на ангажиране на младежите в доброволческата дейност е оценяван като много съществен за положително развитие на всяко общество, с влияние върху икономическата, политическата, моралната и други сфери на социалните реалности.

И тук се използват разнообразни термини, които имат за цел да опишат всички видове гражданска ангажираност на младите хора, които са свързани с доброволчество: „младежко доброволчество" „младежка доброволческа дейност", „младежка доброволческа работа", „младежка доброволческа благотворителност" и др. Макар че всеки от тях отразява специфика, често се използват като общи и взаимнозаменяеми понятия.

Младежкото доброволчество е свързано с постигането на много граждански и обществени цели, тъй като чрез него се насърчава проактивно поведение и младите хора могат да се изявят като движеща сила за положителна промяна в общностите. То влияе върху образованието, обучението и придобиването на умения за адаптиране към пазара на труда. Освен безкрайни ползи, които доброволчеството носи на индивидуално равнище – израстване, придобиване на нови знания и умения, справяне с проблеми, инициативност и креативност, то е и алтруистична проява. Все повече се прави препратка към другите, различните, изграждане, взаимопомощ и общност, т.е. младежкото доброволчество се явява катализатор за създаване и поддържане на едно приобщаващо, активно, мирно и толерантно общество.

Съществено е да се отбележи, че доброволчеството се явява предпоставка за активно хоризонтално участие на младите хора в живота на общността, като те могат да се ангажират с културни и спортни мероприятия, да предоставят помощ на уязвими групи, да съдействат при бедствия и кризи. Може да се приеме, че именно младежкото доброволчество е междусекторно средство за изпълнение на стратегически цели и е важно да бъде интегрирано в националните стратегии и планове за развитие на общността.

Доброволчеството изпълнява свои собствени специфични роли, в допълнение към дейността на държавата в областта на предоставяне на услуги за общността.

- ***Инициативност и творчество*** **–** младите хора реагират на ситуациите, които изискват солидарност на първа линия. Те свободно създават, представят и измислят решения, които често се възприемат или подкрепят от държавата. Обикновено това са нетрадиционни, непопулярни дейности с голямо въздействие и на по-късен етап се превръщат в регулярна подкрепа за общността.

- ***Наблюдение и бдителност*** **–** чрез своето присъствие на местно ниво доброволческият сектор открива нуждите на място, а чрез присъствието си той следи за действията на държавата и обществото като цяло, повишава чувствителността към конкретни проблеми, предлага промени, които да имат траен ефект.
- ***Безвъзмездност*** **–** доброволците не получават заплащане за своя труд и усилия, а те имат голям принос за икономиката на страната, като предоставя услуги, които иначе не биха били предоставени, особено на най-уязвимите слоеве от населението.

Чрез доброволческата дейност младите хора се утвърждават като активни граждани, ангажирани с развитието на своето общество. От една страна, те се включват в инициативи, които ги поставят в среда с хора извън обичайния им социален кръг, като работят заедно за постигането на общи цели. От друга страна, развиват чувство за солидарност, съпричастност и по-дълбоко разбиране на обществените предизвикателства, което допринася за тяхната социална осъзнатост и ангажираност.

Доброволчеството носи множество ползи за самия доброволец, като съчетава личностното развитие със социалната ангажираност. От една страна, то предоставя възможност за самореализация, тъй като алтруизмът и удовлетворението от ангажимента са свързани, придавайки смисъл на дейността. Често именно този смисъл се превръща в движеща сила и приоритет в живота. От друга страна, доброволците упражняват свободата си да избират каузите, в които да се включат, но едновременно с това поемат отговорност – както към себе си, така и към другите, с които работят. В съвременния свят, доброволческата дейност предлага пространство, където солидарността и свободата се срещат, осигурявайки усещане за принадлежност и личностно израстване. Освен това, тя разширява мирогледа, коригира приоритетите и помага на младите хора да осъзнаят своите отговорности в обществото.

Ангажираността на младите хора в доброволчеството зависи от множество взаимосвързани фактори, които формират тяхната мотивация и готовност да участват в общественополезни дейности. На първо място, смислената ангажираност е от съществено значение – когато доброволците се включват в дейности, които съответстват на техните интереси и убеждения, те са по-склонни да останат активни и ангажирани в дългосрочен план. Социалните връзки също играят роля, тъй като хората с по-широки мрежи от контакти са по-склонни да бъдат привлечени към доброволчество чрез препоръки и примера на близките си. Водещ мотив за участие са и личните ценности – някои се включват поради алтруистични подбуди, други търсят личностно израстване, а трети се стремят да допринесат за положителна промяна в обществото. Социалната сплотеност и социалният капитал също оказват влияние, тъй като доверието и чувството за принадлежност към дадена общност насърчават активното участие. Колкото по-силно човек възприема своята

връзка с общността, толкова по-голяма е вероятността да се включи в доброволческа дейност, виждайки в нея възможност да допринесе за общото благо.

Заключение

Доброволчеството е мощен инструмент за изграждане на социална ангажираност, който носи както индивидуални, така и обществени ползи. Чрез него се създава благоприятна среда за установяване на нови социални контакти, които не само разширяват социалните мрежи на хората, но и укрепват чувството им за принадлежност. Взаимодействието с хора с различен произход и споделянето на общи цели създава основа за изграждане на доверие и сътрудничество, което е ключово за социалната сплотеност.

Освен че допринася за социалното взаимодействие, доброволчеството насърчава гражданската отговорност, като мотивира хората да бъдат активни участници в развитието на своите общности. Чрез своята ангажираност доброволците развиват чувство на гордост и удовлетворение от своя принос, което често води до по-голяма социална активност и ангажираност в други граждански инициативи. Това не само укрепва местните общности, но и подпомага изграждането на по-справедливо и солидарно общество.

Доброволчеството се явява форма на гражданска ангажираност, която може да овласти младите хора и да повиши увереността им за участие в обществения живот. Социалната ангажираност често включва участие в колективни дейности, които укрепват социалните норми и изграждат социален капитал. Доброволчеството осигурява структуриран начин хората да работят заедно за постигане на общи цели.

Един от ключовите аспекти на доброволчеството е развитието на емпатия и по-добро разбиране на нуждите на различни социални групи. Взаимодействието с хора в неравностойно положение или с различен житейски опит позволява на доброволците да придобият нови гледни точки и да развият по-дълбоко съчувствие. От друга страна доброволчеството може да помогне в борбата със социалната изолация като сближава хората и им осигурява чувство за цел и принадлежност. Това не само подпомага интеграцията на уязвимите групи, но и създава култура на съпричастност и взаимопомощ, което води до по-приобщаващо общество.

Доброволчеството също така оказва положително въздействие върху личното благосъстояние. Изследвания показват, че ангажирането с доброволческа дейност може да намали нивата на стрес и да подобри психическото здраве, като дава на хората усещане за смисъл и постижение. Контактът с други хора, възможността да допринесат за кауза, която намират за значима, и чувството за удовлетворение от извършената дейност водят до повишено усещане за щастие и намаляване на чувството за изолация.

Допълнителна полза от доброволчеството е развитието на ключови социални умения. Комуникацията, работата в екип, способността за решаване на проблеми

и лидерските умения са само част от компетенциите, които доброволците усъвършенстват чрез своята дейност. Тези умения са не само полезни за личностното развитие, но и играят важна роля в професионалния живот, като улесняват социалната и трудовата интеграция.

Накрая, доброволчеството създава ефект на разпространение, който насърчава култура на социална активност. Когато един човек се включи в доброволческа дейност, той често вдъхновява други да направят същото. Този ефект може да доведе до изграждане на устойчиви инициативи, които продължават да оказват положително въздействие върху обществото дълго след началото на даден проект.

В обобщение, доброволчеството не само развива социалните връзки и насърчава гражданската активност, но и допринася за личностното израстване и благосъстояние. То играе решаваща роля в изграждането на солидарни, устойчиви и сплотени общности, където хората се подкрепят взаимно, споделят отговорност и работят заедно за по-добро бъдеще.

Спонсорство

Тази статия е разработена в резултат на изследване по проект „Доброволчеството като подход за изграждане на устойчиви университетски общности“, финансиран от Националния фонд за научни изследвания (договор № КР-06-Н65/3 от 12.12.2022 г.).

Използвана литература

Евродеск. (Evrodesk). https://www.eurodesk.eu

Европейски корпус за солидарност. (Evropeyski korpus za solidarnost.) https://youth.europa.eu/solidarity_bg

Европейски младежки портал. Доброволчество. (Evropeyski mladezhki portal. Dobrovolchestvo.) https://youth.europa.eu/go-abroad/volunteering_bg

Закон за защита при бедствия. Обн., ДВ, бр. 102 от 19 декември 2006 г.; изм. и доп., ДВ, бр. 60 от 7 юли 2020 г. (Zakon za zashtita pri bedstvia. Obn., DV, br. 102 ot 19 dekemvri 2006 g.; izm. i dop., DV, br. 60 ot 7 yuli 2020 g.).

Закон за младежта. Обн., ДВ, бр. 31 от 20 април 2012 г., изм. и доп., ДВ, бр. 61 от 2 август 2022 г. (Zakon za mladezhta. Obn., DV, br. 31 ot 20 april 2012 g., izm. i dop., DV, br. 61 ot 2 avgust 2022 g.)

Национална стратегия за младежта 2021 – 2030 г. Ангажиране, Овластяване, Развитие. Обн., ДВ, бр. 14 от 10 февруари 2023 г. (Natsionalna strategia za mladezhta 2021 – 2030 g. Angazhirane, Ovlastyavane, Razvitie. Obn., DV, br. 14 ot 10 fevruari 2023 g.)

Платформа за доброволците на ЕС за хуманитарна помощ. (Platforma za dobrovoltsite na ES za humanitarna pomosht.) https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/volunteers_en

Програма „Доброволци на ООН“. (Programa „Dobrovoltsi na OON“.) https://www.unv.org

Avison, W. R., McLeod, J. D. & Pescosolido, B. A. (2007). *Mental health, social mirror*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-0-387-36319-6

Dekker, P. & Halman, L. (Eds.). (2003). *The values of volunteering: Cross-cultural perspectives.* Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4615-0145-9

Haski-Leventhal, D. & Cnaan, R. A. (2009). Group processes and volunteering: Using groups to enhance volunteerism. *Administration & Society, 41*(6), 757 – 781. https://doi.org/10.1177/0095399709349025

Holt-Lunstad, J. (2015). Social integration, social networks, and health. In J. D. Wright (Ed.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (2nd ed., pp. 365 – 370). Elsevier. https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.14040-1

Interreg Volunteer Youth (IVY). https://www.ivy-volunteering.org

Service Civil International. https://www.sci.ngo

United Nations Volunteers. (2018). State of the world's volunteerism report: The thread that binds. United Nations. https://www.unv.org/publications/swvr2018

Wilson, J. (2000). Volunteering. Annual Review of Sociology, 26(1), 215 – 240. https://doi.org/10.1146/annurev. soc.26.1.215

Wilson, J. (2012). Volunteerism research: A review essay. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 41*(2), 176 – 212. https://doi.org/10.1177/0899764011434558

Zhang, S., Jiang, H., Carroll, J. M. (2011). Integrating online and offline community through Facebook. In 2011 International Conference on Collaboration Technologies and Systems (CTS) (pp. 569 – 578). IEEE. https://doi.org/10.1109/CTS.2011.5928738

ФАМИЛНИЯТ БИЗНЕС В БЪЛГАРИЯ: АНАЛИЗ НА УСТОЙЧИВОСТТА И ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО СЛЕД КРИЗИ

Мина Костова[1]

Резюме

Фамилният бизнес е съществен елемент от икономическата структура на България, представлявайки 23.12% от всички предприятия и осигурявайки 17.63% от заетостта. Въпреки значителния си принос, този тип предприятия са уязвими на икономически сътресения, както показва спадът по време на пандемията COVID-19. През 2020 г. броят на фамилните фирми намалява с около 10%, а заетостта в тях – с 27%, което подчертава зависимостта им от семеен капитал, традиционни управленски модели и ограничена подкрепа от публичните институции. Възстановяването след 2021 г. е бавно, като нито броят на предприятията, нито заетостта достигат предкризисните нива. Анализът разкрива липсата на унифицирана дефиниция за фамилен бизнес в България, което затруднява формулирането на ефективни политики. Сравнението с европейския контекст подчертава нуждата от целенасочени мерки за подкрепа, като финансови стимули, управление на приемствеността и дигитализация.

Ключови думи: *фамилен бизнес, криза, възстановяване, уязвимост*

JEL*: L26, E32*

FAMILY BUSINESS IN BULGARIA: AN ANALYSIS OF RESILIENCE AND RECOVERY AFTER CRISES

Mina Kostova[*]

Abstract

Family business is an essential element of Bulgaria's economic structure, accounting for 23.12% of all enterprises and providing 17.63% of employment. Despite its contribution, this type of enterprise is vulnerable to economic shocks, as demonstrated by the decline during the COVID-19 pandemic. In 2020, the number of family businesses decreased by approximately 10%, and employment within them dropped by 27%, highlighting their dependence on family capital, traditional management models, and limited support from public institutions. Recovery after 2021 has been slow, with neither the number of enterprises nor employment levels returning to pre-crisis figures. The analysis reveals the lack

[1] Асистент, департамент „Администрация и управление“, Нов български университет – София, *e-mail:* mkostova@nbu.bg

[*] Assistant, Department of Administration and Management, New Bulgarian University – Sofia, *e-mail:* mkostova@nbu.bg

of a unified definition of family business in Bulgaria, which complicates the formulation of effective policies. A comparison with the European context underscores the need for targeted support measures, such as financial incentives, succession management, and digitalization.

Keywords: *family business, crisis, recovery, vulnerability*
JEL*: L26, E32*

Фамилният бизнес у нас и в ЕС – проблем с обхвата

Според доклад на PwC от 2023 година, семейните бизнеси са в основата на икономиките на Централна и Източна Европа (ЦИЕ), играейки ключова роля в развитието, растежа и заетостта. Те допринасят за 40 – 50% от работните места в частния сектор, което подчертава тяхното значимо влияние върху регионалната икономика. Въпреки това, тези предприятия са изправени пред сериозни предизвикателства в една динамична и непредсказуема бизнес среда, включително икономическа и геополитическа нестабилност, технологични трансформации, недостиг на квалифицирани таланти, киберрискове и засилваща се конкуренция.

Въпреки трудните условия, семейните бизнеси в ЦИЕ се представят впечатляващо. През последната финансова година 83% от тях отчитат растеж, а само 5% регистрират спад в продажбите. Това е значително подобрение спрямо 2021 г., когато 61% са отбелязали растеж, а 16% – спад. Освен това, семейните бизнеси в ЦИЕ изпреварват глобалната картина, където 71% от фирмите отчитат растеж, а 8% – спад. В следващите две години, 80% от семейните фирми в региона очакват растеж в сравнение със 77% на глобално представяне.

Основните дългосрочни цели на тези бизнеси са защитата на компанията като най-важен семеен актив (ЦИЕ: 86%, глобално: 82%), създаването на устойчиво наследство (ЦИЕ: 78%, глобално: 67%) и осигуряването на продължаването на бизнеса в рамките на семейството (ЦИЕ: 74%, глобално: 66%). Въпреки тези амбиции, само 69% от семейните предприятия в ЦИЕ разполагат с формална политика за управление (глобално: 81%), а едва 25% имат завещание или друга подобна форма на планиране (глобално: 35%).

Планирането на приемственост е нарастващо предизвикателство за семейните фирми в региона, особено като се има предвид, че голяма част от първото поколение предприемачи са вече в 70-те години. В момента 64% от семейните бизнеси в ЦИЕ се управляват от първото поколение (глобално: 32%), докато само 36% са предадени на второ или следващи поколения (глобално: 68%).

Докладът подчертава и основните области за трансформация – дигитализация, ESG принципи (които дават рамка, използвана за оценка на бизнес практиките и представянето на организацията по различни въпроси, свързани с устойчивостта и етиката (Европейски Парламент, 2022), приемственост и изграждане на доверие с клиенти, служители и заинтересовани страни. Тези приоритети предоставят на

семейните фирми ясна посока за действие, за да продължат да се развиват и да преодоляват предизвикателствата на бъдещето (PwC, 2023).

Според данни на Националния статистически институт (НСИ) за 2023 г., фамилните предприятия заемат значителен дял в икономическата структура на страната, като представляват 23,12% от общия брой предприятия. Освен това, заетите в тези предприятия съставляват 17,63% от общия брой заети лица. Тези данни подчертават ролята на фамилния бизнес в икономическата среда на България, както и неговото значение за заетостта и устойчивото развитие на пазара на труда (НСИ, 2024).

Критично сравнение между европейската статистика за семейните предприятия, представена в доклада на Европейския парламент, и българските данни от Националния статистически институт (НСИ) за 2023 г., разкрива съществени различия в икономическото значение и заетостта, свързани с тези предприятия, както и предизвикателствата, пред които те са изправени.

Европейските данни сочат, че семейните предприятия представляват около **85% от всички предприятия в ЕС**, докато в България те са **едва 23,12%** от общия брой предприятия. Тази значителна разлика може да се дължи на липсата на унифицирана методология за дефиниране и класифициране на семейните предприятия, както и на структурните различия в икономиките на отделните държави. В България може би не всички потенциално семейни предприятия са идентифицирани като такива поради липсата на ясни критерии за тяхното определение.

Докато в ЕС семейните предприятия осигуряват **60% от работните места в частния сектор**, в България този дял е значително по-нисък – **17,63% от всички заети лица**. Това подсказва, че семейният бизнес в България има по-ограничено влияние върху пазара на труда в сравнение с останалите европейски държави. Тези значителни разлики могат да се дължат на липсата на унифицирана методология за дефиниране и класифициране на семейните предприятия, както и на структурните различия в икономиките на отделните държави. В България може би не всички потенциално семейни предприятия са идентифицирани като такива поради липсата на ясни критерии за тяхното определение.

През декември 2015 г. Националният статистически институт на Р България подписа споразумение за субсидия за изпълнение на дейността „Статистика на фамилния бизнес“ с Европейската изпълнителна агенция за малки и средни предприятия (EASME). За нуждите на това изследване е възприета следната дефиниция на фамилен бизнес:

„Дейността на предприятието, независимо от големината му, е фамилен бизнес, когато е изпълнено едно от двете условия:

А) Мнозинството от дяловете, които дават право на вземане на решение, са притежание на физическото лице, създало или придобило предприятието, и/или неговите съпруг(а), деца, родители и/или други преки наследници и поне един представител на семейството или рода участва официално в управлението на предприятието.

Б) Ако акции на предприятието се търгуват на борсата - физическото лице, създало или придобило предприятието, и/или неговите съпруг(а), деца, родители и/или други преки наследници, трябва да притежават (заедно) най-малко 25% от акциите, даващи право на глас и поне един представител на семейството или рода да участва официално в управлението на предприятието“ (НСИ, 2015).

Сравнена с общата европейска дефиниция на фамилен бизнес:

а) По-голямата част от правата за вземане на решения са на физическото лице или физическите лица, които са основали фирмата, или на физическото лице или физическите лица, които са придобили акционерния капитал на фирмата, или на техните съпрузи, родители, деца или преки наследници;
б) По-голямата част от правата за вземане на решения са преки или непреки;
в) Най-малко един представител на семейството или роднина официално участва в управлението на фирмата;
г) Фирмите отговарят на определението за фамилно предприятие, ако лицето, което е основало или придобило фирмата (дружествения капитал) или техните семейства или наследници притежават 25% от правата на вземане на решения в съответствие с притежавания капитал (Европейска комисия, 2015).

Можем да заключим, че българската дефиниция за фамилен бизнес се отличава със своята конкретност и структурираност, като ясно разграничава две условия за класификация. Те обхващат както предприятия със семейна собственост, така и такива с акции, търгувани на борсата. Това структурно разграничение улеснява идентифицирането на различните типове фамилни предприятия, но същевременно може да ограничи обхвата, в сравнение с по-широкото разбиране на фамилния бизнес, възприето в Европейската комисия (ЕК). Дефиницията на ЕК е по-обща, като не разделя условията на категории, което позволява по-гъвкаво тълкуване и прилагане в различни контексти.

Що се отнася до изискването за собственост, българската дефиниция използва термина „мнозинство от дяловете“, което поставя по-висок праг за класификация като фамилен бизнес. В същото време, дефиницията на ЕК допуска собствеността да е „по-голямата част“ или минимум 25%, което разширява обхвата на предприятията, които могат да бъдат отчетени за фамилни.

Едно от ключовите различия между двете дефиниции е свързано с правата за вземане на решения. Дефиницията на ЕК допуска „преки или непреки“ права за вземане на решения, което предоставя повече гъвкавост при анализа на собствеността. За разлика от това, българската дефиниция изисква директно участие на семейството в управлението, което може да изключи предприятия с по-сложна структура на собственост.

И двете дефиниции включват изискването поне един член на семейството да участва официално в управлението на предприятието. Все пак, в дефиницията на ЕК това изискване е формулирано по-общо, което позволява по-широка интерпретация на управленските роли и функции.

След направеното сравнение възникват въпросите: как влияе по-строгата и конкретна дефиниция за фамилния бизнес в България върху идентифицирането и подкрепата на тези предприятия в сравнение с по-гъвкавия подход на Европейската комисия? Дали българската дефиниция, с акцент върху директното участие и по-високия праг на собственост, ограничава възможностите за включване на по-големи предприятия със сложна структура, които иначе биха могли да се възползват от политики и инициативи за подкрепа на фамилния бизнес?

В изследване, проведено през 2009 г. от Университета за национално и световно стопанство (УНСС), се прави предположението, че „по неофициални оценки всеки три от четири фирми могат да се определят като фамилни“ (Керезиев, 2017). Това твърдение, което подчертава значителното присъствие на фамилния бизнес в българската икономика, предполага, че тези предприятия представляват съществен дял от малките и средните предприятия (МСП). Този извод е особено важен в контекста на ролята на фамилния бизнес като ключов двигател на заетостта, местното икономическо развитие и устойчивостта на икономическата система.

Налага се заключението, че приетата дефиниция за фамилен бизнес е твърде стриктна или недостатъчно адаптирана към българските реалности, тя рискува да не успее да обхване всички предприятия, които функционират като фамилни. Този потенциален пропуск има съществени последици както на теоретично, така и на практическо ниво. На първо място, неясната или твърде ограничителна дефиниция затруднява събирането на надеждни данни, което е от критично значение за анализа и оценката на икономическото значение на фамилните бизнеси. На второ място, липсата на точни данни води до разработване на неадекватни политики, такива, които не отразяват реалните нужди на този важен сегмент от икономиката.

От гледна точка на политиките за подпомагане на МСП, този пропуск създава няколко важни проблема. Първо, възможно е фамилните фирми да останат извън обхвата на мерките за подкрепа, тъй като официалните данни не ги отчитат коректно като отделен и специфичен икономически субект. Второ, специфичните предизвикателства, пред които са изправени фамилните предприятия – като управленска приемственост, достъп до финансиране и адаптация към променящата се икономическа среда – могат да останат недооценени и нерешени. Това от своя страна ограничава потенциала за растеж и устойчиво развитие на фамилния бизнес, който иначе има значим принос за икономиката.

Следователно, прилагането на по-гъвкава и реалистична дефиниция, съобразена с националния контекст, е от ключово значение за идентифицирането и подкрепата на фамилните предприятия. Само на тази основа могат да бъдат разработени ефективни политики, които да отговорят на реални нужди на фамилните бизнеси и да осигурят условия за тяхното устойчиво развитие в дългосрочен план.

Анализ на спада на фамилните бизнеси по време на COVID-19

През последното десетилетие се наблюдава нарастващ интерес към фамилния бизнес както от страна на академичните среди, така и от политическите институции. Този интерес се обяснява с устойчивостта на фамилните предприятия и тяхната способност да преодоляват икономически кризи, благодарение на специфичната им структура, дългосрочния управленски подход, високата степен на устойчивост поради силната семейна ангажираност.

В българския контекст обаче стриктността в дефинирането на фамилния бизнес създава сериозно методологично предизвикателство и изключва потенциални участници в извадката. Предположението, че „по неофициални оценки всеки три от четири фирми могат да се определят като фамилни“ (Керезиев, 2017), изисква емпирична проверка и по-задълбочен статистически анализ. Ако тези предприятия наистина формират значителен дял от МСП, това ги поставя в центъра на икономическите последици от пандемията COVID-19.

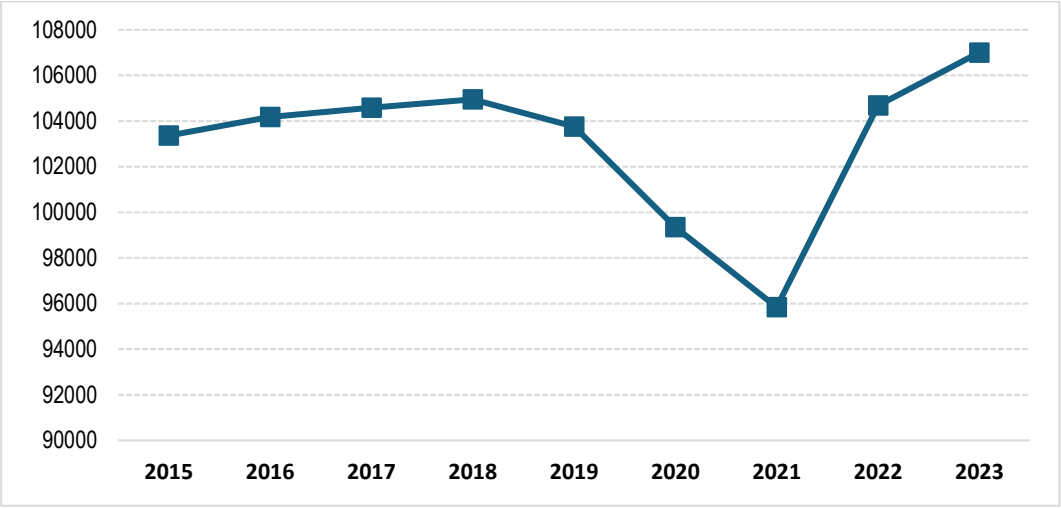
Графиката по-долу предоставя данни за общия брой на активните предприятия и броя на фамилните фирми в периода 2015 – 2023 г. (НСИ, 2024). Видимо е, че въпреки относителната стабилност в броя на всички предприятия, фамилните фирми отбелязват забележим спад през 2020 и 2021 г., съвпадащ с периода на пандемията. Това контрастира с възстановяването на общия брой предприятия след 2021 г., което поставя въпроса за уязвимостта на фамилния бизнес и недостатъчната подкрепа от политики в този период.

Източник: НСИ, 2024

Фигура 1. Брой на всички и на фамилните фирми (2015 – 2023 г.)

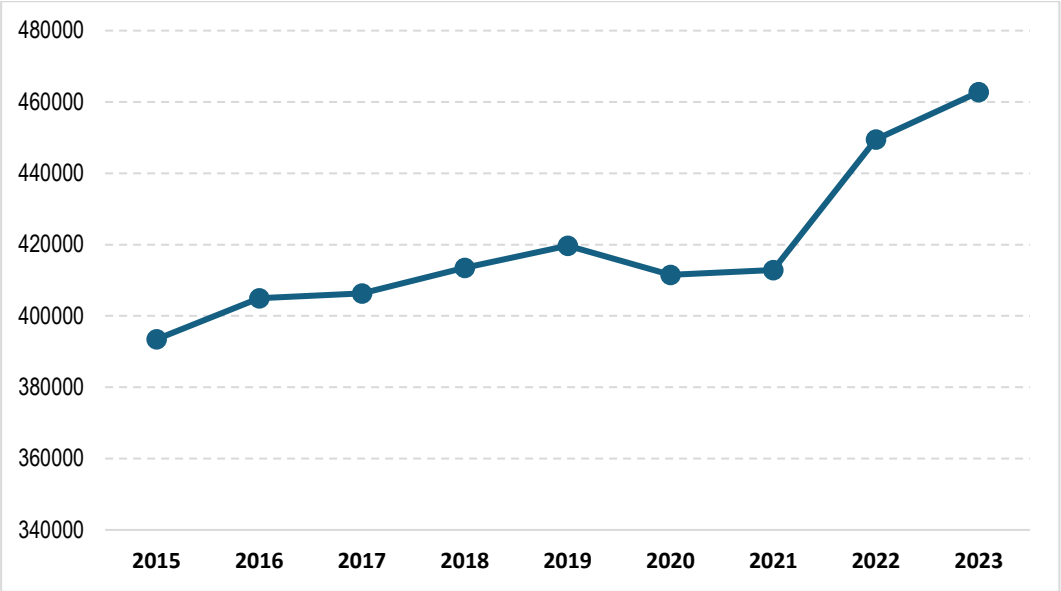
Данните позволяват да бъде направен анализ на динамиката на фамилните предприятия спрямо общата икономическа активност, като се обърне внимание на специфичните предизвикателства, които те са срещнали по време на кризата.

Спадът от около **10%** между 2019 и 2021 г. показва, че фамилните фирми са били особено уязвими от кризата. Техният по-малък мащаб и зависимост от семейното управление вероятно са ограничили възможността им за бърза адаптация. За разлика от фамилните фирми, активните предприятия отбелязват по-малък спад по време на пандемията, достигайки стойности около 412 000 през 2020 – 2021 г.



Източник: НСИ, 2024

Фигура 2. Динамика на фамилните фирми (2015 – 2023 г.)



Източник: НСИ, 2024

Фигура 3. Динамика на активните предприятия (2015 – 2023 г.)

Този сравнително по-малък спад може да се дължи на:

- По-голямата финансова и организационна устойчивост на нефамилните предприятия;
- Достъп до институционални мерки за подкрепа, които обаче може да не са били насочени към специфичните нужди на фамилните фирми.

Макар че броят на фамилните фирми бележи ръст след 2021 г., той все още е в рамките на предишните нива, докато активните предприятия показват по-голямо възстановяване и дори надхвърлят предкризисните стойности.

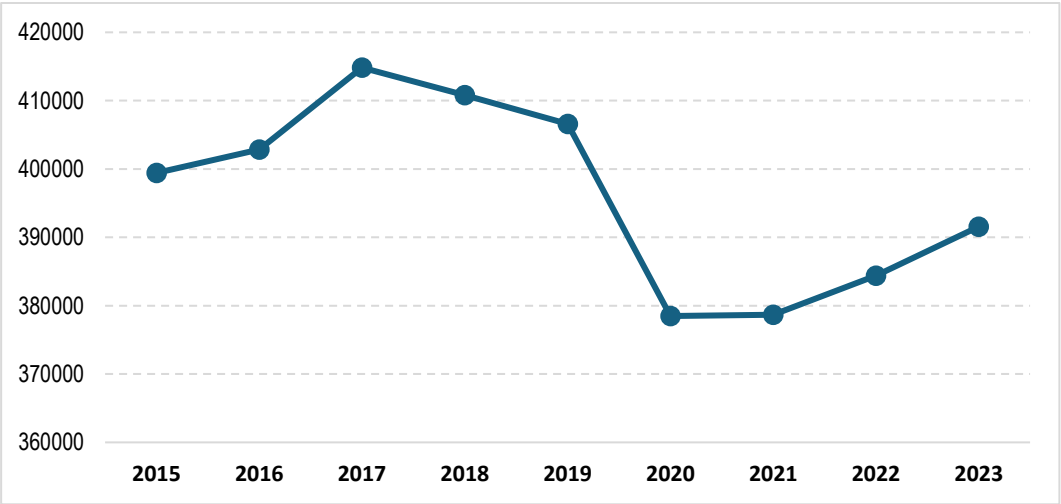
Анализът на динамиката на фамилните фирми и активните предприятия в периода 2015 – 2023 г. ясно показва значителните предизвикателства, пред които фамилните бизнеси се изправиха по време на пандемията COVID-19. Докато броят на тези предприятия бележи известно възстановяване след 2021 г., остава ключов въпрос, как този спад е повлиял върху заетостта в този сегмент на икономиката.

Фамилните предприятия, като част от малките и средните предприятия (МСП), традиционно осигуряват значителен дял от работните места, особено в по-малките населени места и в труднодостъпните региони. Затова е от съществено значение да се проследи как промените в броя на фамилните бизнеси са се отразили върху нивата на заетост, както в периода на кризата, така и по време на възстановяването.

Източник: НСИ, 2024

Фигура 4. Брой на всички заети и на тези във фамилните фирми (2015 – 2023 г.)

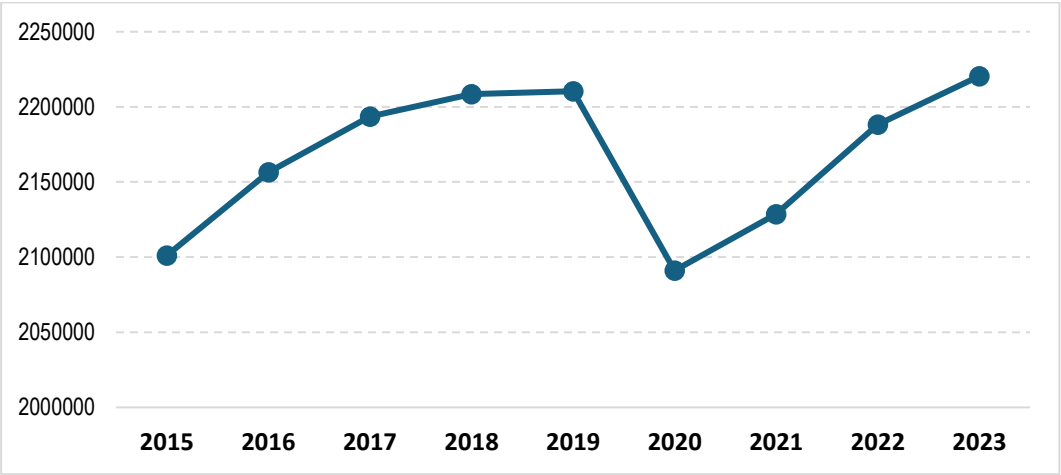
На следващите фигури ясно личи рязкото отражение на пандемията COVID-19 през 2020 г. и последващото неубедително възстановяване.



Източник: НСИ, 2024

Фигура 5. Динамика на заетостта във фамилните фирми (2015 – 2023 г.)

След 2019 г. започва постепенен спад, който рязко се ускорява през 2020 г., когато броят на заетите във фамилните фирми се срива до около **80 000 души**. Степента на спада е значителна – **около 27%** в сравнение с пика през 2017 г., което подчертава колко силно кризата е засегнала фамилния бизнес. След дъното през 2020 – 2021 г., броят на заетите във фамилните фирми започва да се възстановява. През 2023 г. той достига около **90 000 души**, което показва известно възстановяване, но все още не достига предкризисните нива.



Източник: НСИ, 2024

Фигура 6. Динамика на общата заетост (2015 – 2023 г.)

Данните показват ясно изразена разлика в динамиката на възстановяване на заетостта между фамилните фирми и икономиката като цяло. Докато общата заетост демонстрира сравнително бързо възстановяване след 2020 г., заетостта във фамилните фирми остава под предкризисните си нива. Тази разлика подчертава по-голямата уязвимост на фамилните бизнеси в периоди на икономически сътресения. Тяхната по-слаба устойчивост се обяснява с по-ограничените финансови и управленски ресурси, които имат в сравнение с по-големите предприятия. Българските фамилни фирми често разчитат на собствени, семейно осигурени капитали и нямат достъп до алтернативни източници на финансиране в моменти на криза.

Фамилните фирми изпитват значителни трудности да възстановят предишните си нива на заетост в сравнение с останалите сектори на икономиката. Този бавен темп на възстановяване може да бъде свързан с няколко основни фактора:

- Първо, **ограниченият достъп до ресурси и финансиране** затруднява фамилните фирми в процеса на възобновяване на дейността и наемане на нова работна сила;

- Второ, **зависимостта от семеен капитал** и от традиционния начин на управление ограничава способността им да се адаптират бързо към променящите се икономически условия;
- Трето, **бавното, неефективно и нецеленасочено** използване на възможностите на Фонда за възстановяване и устойчивост а ЕС.

Анализираните тенденции ясно показват необходимостта от по-ефективни и специализирани политики за подпомагане на фамилните предприятия, особено в периодите на икономическо възстановяване след криза. За да се преодолеят предизвикателствата, е необходимо да се въведат конкретни мерки, насочени към този тип бизнеси. На първо място, **финансова подкрепа и облекчени кредити** биха могли да осигурят необходимия капитал за възстановяване на дейността и разширяване на бизнеса. На второ място, **програми за развитие на управленския капацитет и дигитализация** ще помогнат на фамилните фирми да се адаптират към новите икономически реалности и да подобрят конкурентоспособността си. Трето, **насърчаването на заетостта** чрез стимули за наемане на служители може да ускори възстановяването на пазара на труда и да подкрепи устойчивият растеж на фамилните бизнеси.

Обединяването на тези усилия ще създаде трайна основа за развитието на фамилния бизнес, превръщайки го в стабилен и конкурентоспособен двигател на икономиката.

Заключение

Анализът на фамилните предприятия в България и региона на Централна и Източна Европа (ЦИЕ) разкрива тяхното ключово икономическо значение, но и по-голямата уязвимост на българските при икономически сътресения като пандемията COVID-19. Въпреки стабилния растеж преди кризата и постепенното възстановяване след 2021 г., данните показват, че те изостават по отношение на динамиката на възстановяване в сравнение с общата икономическа активност на други европейски държави.

Тази тенденция подчертава необходимостта от преосмисляне и адаптиране на националните политики за подкрепа на фамилните предприятия. Следва да се преразгледат дефинициите и практиките за статистическо наблюдение, за да се преодолеят значителните различия между българския и европейския фамилен бизнес, констатирани от сравнителния анализ.

Необходимо е да се признае стратегическата роля на фамилните предприятия не само като икономически двигател, но и като носител на дългосрочна устойчивост и социална стабилност. Само чрез координирани действия на националните и местните публични институции, подкрепени от ясни и целенасочени политики, този сегмент може да реализира пълния си потенциал.

На трето място, подкрепата за приемствеността и унаследяването на бизнеса е от съществено значение за устойчивото развитие на фамилните предприятия.

Въвеждането на образователни програми и консултантски инициативи, насочени към планиране на приемствеността между поколенията, ще осигури плавно предаване на управлението и ще запази дългосрочния характер на тези бизнеси. Това е особено важно предвид нарастващия брой първопоколенчески фирми, изправени пред предизвикателствата на наследяването.

Координираните усилия в тези направления ще създадат стабилна основа за развитието на фамилния бизнес и ще утвърдят неговата роля като ключов фактор за икономическа стабилност и растеж.

Използвана литература

PwC (2023). Family Business Survey CEE.

Европейски Парламент (2022). Директива (ЕС) 2022/2464 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 година за изменение на Регламент (ЕС) № 537/2014, Директива 2004/109/ЕО, Директива 2006/43/ЕО и Директива 2013/34/ЕС, по отношение на отчитането на предприятията във връзка с устойчивостта.

Европейският икономически и социален комитет (2015). Становище на Европейския икономически и социален комитет към Европейската Комисия относно „Семейните предприятия като източник на икономически подем и по-добри работни места“, 2016/C 013/03.

Керезиев, Илия (2017). Трансфер на управленския контрол и професионализация на управлението на фамилния бизнес: осигуряване на устойчиво развитие на българските фамилни фирми. https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=477948

НСИ (2015). Проект „Статистика на фамилния бизнес в България“, основни резултати за 2015 година.

НСИ (2024). Структура на фамилния бизнес по икономически сектори.

КОНКУРЕНТНО И ОРИЕНТИРАНО КЪМ РЕЗУЛТАТИ УПРАВЛЕНИЕ

ПРЕДПРИЕМАЧИ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ – НЕОБХОДИМОСТ, ВЪЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ

Костадин Коларов[1]

Резюме

Организациите от публичната администрация много често се асоциират със закостенялост в подходите и методите, които прилагат в осъществяването на своите обществени функции, и като следствие – с ниска резултативност в изпълнението на техните мисии.

Същевременно, редица примери от практиката на организации от публичната администрация доказват значението на ръководителите за осъществяването на адекватни спрямо мисията на съответната организация промени, в т.ч. и по отношение на нормативните актове и мотивацията на служители, които промени, в крайна сметка, водят до по-високи ефикасност и ефективност на дейността.

В настоящия доклад са представени необходимостта, възможностите и ограниченията пред ръководителите да изпълняват ролята на предприемачи, като е направен опит да се изведат практически препоръки към правещите политиките в публичната администрация.

***Ключови думи**: публична администрация, предприемачество*

***JEL:** L32, D23, O31*

ENTREPRENEURS IN PUBLIC ADMINISTRATION – NECESSITY, OPPORTUNITIES AND LIMITATIONS

Kostadin Kolarov*

Abstract

Public administration organizations are very often associated with rigidity in the approaches and methods they apply in carrying out their public functions, and as a consequence – with low performance in the fulfillment of their missions.

At the same time, a number of examples from the practice of public administration organizations prove the importance of managers in implementing changes adequate to the mission of the respective organization, including with regard to regulations and employee motivation, which changes ultimately lead to higher efficiency and effectiveness of the activity.

[1] Доцент, доктор по икономика, Институт по предприемачество, катедра „Предприемачество“, Университет за национално и световно стопанство – София, e-mail: kkolarov@unwe.bg

* Associate Professor, PhD in Economics, Institute of Entrepreneurship, Department of Entrepreneurship, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail: kkolarov@unwe.bg*

This report presents the need, opportunities and limitations for managers to act as entrepreneurs, and attempts are made to provide practical recommendations to policymakers in public administration.

Keywords: *public administration, entrepreneurship*

JEL: *L32, D23, O31*

Въведение

Същността и обхвата на публичната администрация все още са обект на дискусии, в които могат да се разграничат както възприемането ѝ като съвкупност от управленски процеси, необходими за изпълнението на политиките, насочени към разрешаването на широк спектър от проблеми на обществото, така и възприемането ѝ като съвкупността от институции в сектора на общественото управление. Една от най-ранните публикации, оценявана днес като основополагаща в идеите за същността на публичната администрация е „Изследването на администрацията“ на Удроу Уилсън, в която за първи път се разглежда ролята на публичните администратори, в която той поставя въпроса за разграничаването ѝ от тази на политиците, но също и за необходимостта от овластяването на администраторите, което да им позволи да решават проблемите, съответстващи на отговорностите им (Wilson, 1941).

Независимо, че публичната администрация като съвкупност от административни структури, е създадена и се развива като инструмент за реализиране на политики, повече от век тя е сравнявана със структурите на бизнес организациите и съответно нерядко е анализирана през призмата на управленските принципи, първоначално определени за нуждите на бизнеса.

Еволюцията в разбиранията за ролята и функциите на публичната администрация, но най-вече предизвикателствата пред американското общество в средата на XX век, чието решаване налага все по-значима намеса на правителството, дава тласък на систематизирането на знанията отнасящи се до публичната администрация. В това систематизиране се открояват приносите на Лутер Гулик, които се изразяват в акцентирането върху научния метод, ефективността, професионализма, структурната реформа и изпълнителния контрол в теорията на организацията и заедно с това – в определяне на функциите на администраторите, които с еднаква сила се отнасят както до публичната администрация, така и до бизнес мениджмънта (Gullick, 1937).

В исторически план, все пак, публичната администрация е подложена на значими упреци, отнасящи се до нейната ефикасност и ефективност, които нарастват особено през 70-те години в САЩ с увеличаването на мащаба, контролираните ресурси и отговорности на правителствените структури. В отговор на тези упреци вниманието на изследователите се насочва към човешкия фактор в публичната администрация и заимстването на идеи от други области на знанието – най-вече от психологията, антропология и социологията. Темите, които навлизат в

науката за публичната администрация са „уместност, ценности, справедливост и промяна“, чрез които се изразяват нарастващите очаквания на гражданите към публичната администрация.

Своеобразен връх в еволюцията в разбирането на публичната администрация и едновременно „точка на пречупване“ са идеите, развити и изложени от Дейвид Озбърн и Тед Геблер в книгата им „Преоткриване на правителството“, дали началото на т.нар. „ново публично управление“ (Osborne, Gaebler, 1992). Основната идея в „новото публично управление“ е съпоставянето на публичните услуги с тези, осъществявани от бизнес организациите и в този смисъл – пренасянето на управленски подходи, методи и техники, доказали своята ефективност в бизнеса, в практиката на публичната администрация. В най-кратък вид, идеята може да се опише в прилагането на следните основни принципи:

- Да се направи обществената услуга подобна на бизнеса и да се подобри нейната ефективност чрез използване на инструменти за управление на частния сектор.
- Гражданите да се възприемат като клиенти на публичния сектор, а държавните служители като публични мениджъри.
- Да се създаде мотивация, базирана на стимули, като заплащане за изпълнение.
- Да се приложат подходите на дезагрегация, инициативи за удовлетвореност на клиентите, усилия за обслужване на клиенти, прилагане на предприемачески дух към обществените услуги и въвеждане на иновации.

В този контекст резонно възниква и въпросите за необходимостта от предприемачи в публичната администрация, възможностите за тяхното привличане и мотивиране (или превръщането на публичните администратори в предприемачи) и предизвикателствата пред изпълнението на предприемачески функции в публичната администрация.

1. Основни идеи за предприемачество в публичната администрация

Не би било пресилено да се твърди, че идеята за необходимостта от предприемачи в публичната администрация е проекция на теорията на Озбърн и Геблер за „новото обществено управление“, което според тях би следвало да се базира върху най-добрите бизнес практики и по-специално върху предприемаческия дух, въплътен в тези практики (Osborne, Gaebler, 1992).

Кристофър Худ (Hood, 1991) умело синтезира седемте доктрини на „новото обществено управление“, а именно:

1. „Практическо професионално управление“ в публичния сектор.
2. Изрични стандарти и мерки за ефективност.
3. По-голям акцент върху контрол на резултатите.
4. Преминаване към дезагрегиране на единици в публичния сектор.
5. Преминаване към по-голяма конкуренция в публичния сектор.
6. Акцент върху стиловете на управление в частния сектор.

7. Наблягане върху по-голямата дисциплина и пестеливост при използването на ресурсите.

Вникването в същността на тези доктрини води до убеждението, че тяхното прилагане би било нереалистично без насърчаването на предприемачеството в публичната администрация наред с въвеждането на необходимите за всяка от доктрините промени в законите и подзаконовите актове, регулиращи дейността на организациите в публичния сектор.

По-късно Кели, Мулган и Мюрс (Kelly, Mulgan, & Muers, 2002) развиват идеята за управлението на база стойността за обществото, създавана от публичната администрация, с което предоставя допълнителни аргументи за необходимостта от предприемачество в публичната администрация. За по-голяма убедителност те правят паралели между традиционното публично управление, новото публично управление и управление на база създавана стойност за обществото. Тези паралели са представени в таблица 1.

Таблица 1. Сравнение на традиционното, новото и базирана върху създаваната стойност за обществото публично управление

Сравнявани аспекти	**Традиционно публично управление**	**Ново публично управление**	**Публично управление, базирано върху създаваната стойност за обществото**
Ключови цели	Политически осигурени входящи ресурси; услуги, наблюдавани чрез бюрократичен надзор.	Управление на входящите ресурси и резултатите по начин, който гарантира икономия и отзивчивост към потребителите.	Основната цел е постигането на обществена стойност, която от своя страна включва по-голяма ефективност при справянето с проблемите, които най-много вълнуват обществеността; се простира от предоставяне на услуги до поддръжка на системата.
Роля на мениджърите	Да се гарантира спазването на правила и подходящи процедури.	Да се помогне за определяне и постигане на договорени цели за ефективност.	Да се играе активна роля в управлението на мрежите за обсъждане и доставка и да поддържа общия капацитет на системата.
Определение за обществен интерес	От политици или експерти; малко в начина на публичен принос.	Агрегиране на индивидуални предпочитания, на практика уловени от висши политици или мениджъри, подкрепени от доказателства за избора на клиента.	Индивидуални и обществени предпочитания, произведени чрез сложен процес на взаимодействие, който включва съзнателно размишление върху вложените ресурси и алтернативните разходи.

Сравнявани аспекти	Традиционно публично управление	Ново публично управление	Публично управление, базирано върху създаваната стойност за обществото
Подход към етиката на обществената служба	Публичният сектор има монопол върху етиката на услугите и всички публични органи го имат.	Скептичен към етиката на публичния сектор (води до неефективност и изграждане на империя); благоприятства обслужването на клиентите.	Нито един сектор няма монопол върху етиката на обществените услуги; поддържането на взаимоотношения чрез споделени ценности се разглежда като съществено.
Предпочитана система за предоставяне на услуги	Йерархичен отдел или саморегулираща се професия.	Частен сектор или тясно дефинирана независима публична агенция.	Меню от алтернативи, избрани прагматично и рефлексивен подход към механизмите за намеса за постигане на резултати.
Принос на демократичния процес	Осигурява отчетност: Конкуренцията между избраните лидери осигурява всеобхватна отчетност.	Постига цели: Ограничено до поставяне на цели и проверка на изпълнението, оставяйки на мениджърите да определят средствата.	Осигурява диалог: Неразделна част от всичко, което се предприема, подвижният и непрекъснат процес на демократичен обмен е от съществено значение.

Източник: Kelly, Mulgan, Muers, 2002

Предприемачеството в обществения сектор, и в частност – в публичната администрация, е обект на множество дефиниции, сред които могат да се посочат следните:

- „Предприемачеството в публичния сектор възниква винаги, когато политически актьор е нащрек и действа спрямо потенциални възможности за печалба, като по този начин придвижва системата, в която актьорът е вграден, към равновесие.“ (Shockley et al., 2006).
- „Предприемачеството в публичния сектор, което за целите на това изследване се отнася до държавно предприятие/държавна служба, се определя като индивид или група от лица, които предприемат желана дейност за иницииране на промяна в организацията, адаптиране, иновации и улесняване на риска. Личните цели и задачи са по-малко важни от генерирането на добър резултат за държавното предприятие/държавната служба.“ (Kearney et al., 2007).
- „Предприемачеството в публичния сектор е процес на създаване на стойност за гражданите чрез обединяване на уникални комбинации от публични и/или частни ресурси за използване на социални възможности.“ (базирано върху Bellone & Goerl, 1992; Linden, 1990; Osborne & Gaebler, 1992).

- „Предприемачеството предполага новаторска, проактивна роля на правителството в насочването на обществото към подобряване на качеството на живот. Това включва генериране на алтернативни приходи, подобряване на вътрешните процеси и разработване на нови решения за неадекватно задоволени социални и икономически нужди.“ (Morris and Jones, 1999).

Видно е, че различните автори на цитираните дефиниции поставят акценти върху различни аспекти на предприемаческата дейност, но това, което може да се обобщи е, че спецификата на предприемачеството в публичната администрация се съдържа не толкова в задачите, колкото в обектите и целите на предприемаческата дейност. В този смисъл, може да се направи допускането, че предприемачите в публичната администрация биха се отличавали от тези в бизнеса предимно по отношение на мотивацията си и по-малко по отношение на своето мислене и поведение.

Разбира се, налични са и опити да се опишат характеристиките на публичните предприемачи, като е достатъчно да се посочат следните подобни опити:

- „Четири важни характеристики на публичните предприемачи – автономия, лична визия за бъдещето, секретност и поемане на риск – трябва да бъдат съгласувани с основните демократични ценности на отчетност, участие на гражданите, отворени процеси за създаване на политики и загриженост за дългосрочното обществено благо (стопанство).“ (Bellone and Goerl, 1992).
- „Предприемаческите [обществени] лидери разширяват целите, мандатите, функциите и властта на своите организации по начини, които не са предвидени от техните политически господари. Те изграждат коалиции, които обединяват обществени и частни интереси, за да се възползват от възможностите за предприемачество.“ (Currie et al., 2008).
- „[…] публичен предприемач [е] предприемач, който допринася за изграждането на обществена организация или за увеличаване на нейната способност да предоставя услуги и да създава стойност.“
- „Проактивното, иновативно поведение и смелото поемане на риск изглежда са отличителните белези на предприемчивите личности, които са се появили в публичния сектор.“ (Bernier and Hafsi, 2007).

От посочените опити за описване на предприемачите в публичната администрация е видно, че в своята същност тези предприемачи не се отличават значително от предприемачите в бизнеса. С други думи, те са поредното свидетелство за уместността на правените паралели между публичната администрация и бизнес организациите. В този контекст особена значимост придобива въпросът, който често е поставян в практиката на бизнеса – за различията между предприемача и мениджъра (или администратора). В търсенето на отговор на този въпрос се появяват идеите за вътрешното и корпоративното предприемачество и тяхна основа се правят поредица от проучвания, които разграничават традиционния предприемач, мениджъра (нерядко назоваван в този контекст администратор) и вътрешния (или корпоративен) предприемач.

Сравнението на предприемаческия поглед със административния поглед в управлението на една организация е удачно изразено от Стивънсън и Гъмпърт (Stevenson & Gumpert, 1985) чрез набор от въпроси, които си задават един предприемач и един администратор. Въпросите са представени в таблица 2.

Таблица 2. Сравнение на предприемаческата и административната гледна точка в управлението

Гледна точка на предприемача	Гледна точка на администратора
– Къде е възможността? – Как да се възползвам от нея? – Какви ресурси са ми необходими? – Как да спечеля контрол над тях? – Коя структура е най-добра?	– Какви ресурси контролирам? – Каква структура определя връзката на нашата организация с нейния пазар? – Как мога да сведа до минимум влиянието на другите върху способността ми да се представя? – Каква възможност е подходяща?

Източник: Stevenson, Gumpert, 1985

Освен чрез представените въпроси от Стивънсън и Гъмпърт, Браун, Дейвидсън и Виклунд (Brown, Davidsson & Wiklund, 2001) съпоставят техните отговори и допълвайки ги със сравнения в други измерения на управлението те достигат до заключенията представени в таблица 3.

Таблица 3. Предприемачески срещу административен фокус

Предприемачески фокус	***Концептуално измерение***	*Административен фокус*
Водена от възприятието за възможност	*Стратегическа ориентация*	Водена от контролираните в момента ресурси
Революционен с кратка продължителност	*Ангажимент към възможностите*	Еволюционен с дълга продължителност
Многоетапно с минимална експозиция на всеки етап	*Ангажиране на ресурси*	Едноетапно с пълно ангажиране при вземане на решение
Епизодично използване или наемане на необходими ресурси	*Контрол на ресурсите*	Собственост или наемане на необходимите ресурси
Плоска с множество неформални мрежи	*Управленска структура*	Формализирана йерархия
Водена от стойност Въз основа на производителността Екипно ориентирана	*Философия за възнаграждение*	Водена от сигурността Базирана на ресурси Ориентирана към издигане

Предприемачески фокус	***Концептуално измерение***	*Административен фокус*
Бързият растеж е основен приоритет; поет риск за постигане на растеж	*Ориентация към растеж*	Безопасен, бавен и стабилен растеж
Насърчаваща широко търсене на възможности	*Предприемаческа култура*	Търсене на възможности, ограничено от контролирани ресурси; наказваща провала

Източник: Brown, Davidsson, Wiklund, 2001

Това сравнение подчертава различията в предприемаческото мислене спрямо това на администратора в няколко съществени посоки: отношението към контролираните ресурси; отношението към риска; възприятието на структурата на управление като инструмент на управлението. Въпреки множеството от възможни обяснения на тези различия, едно от заключенията, до които води направеното сравнение е, че формулировките на въпросите и последователността, в която са задавани говорят за значими трудности в преходите от едната към другата управленски роли, когато разглеждаме случаят на една и съща личност. С други думи, личност с доказано предприемаческо мислене едва ли би се вписала успешно в ролята на администратор (или дори мениджър на собственото си предприятие) и обратното. И доколкото делът на предприемачите, създали предприятия, наемащи персонал (т.е. изключваме самонаетите предприемачи), е по-скромен в сравнение със заемащите различни административни позиции, може да допуснем, че личности с формирано мислене на администратори едва ли биха изпълнили успешно ролята на предприемачи.

Особено внимание заслужава идеята на вече цитираните Берние и Хафси (Bernier & Hafsi, 2007), назована от тях циклична теория, според която предприемачеството в публичната администрация преминава през три фази в зависимост от характеристиките на организацията. В първата фаза, когато организацията е нова или съществува потребност от иновации, според тази теория, доминираща роля биха имали т.нар. индивидуални предприемачи. С растежа на организацията нараства и потребността от ефективност, доминантните индивидуални предприемачи изчезват, но с времето се появява и развива т.нар. системно предприемачество, което авторите на цикличната теория асоциират с изграждането на цялостна система в големите зрели организации, насочена към всеобхватна предприемаческа дейност и постепенни, процесно-базирани иновации.

Описано с други думи, различните фази от жизнения цикъл на една организация в сектора на публичната администрация предполагат и изискват в различни степени и различни видове предприемачество, при това, както се аргументират Берние и Хафски съществува една промеждутъчна фаза, в която предприемачеството дори е нежелано явление, поне до степента, в която то би било препятствие

пред установяването на един оптимален режим на функциониране на организацията (Bernier & Hafsi, 2007).

2. Необходимост от предприемачи в публичната администрация

Съществуват различни мнения относно необходимостта от предприемачи в организациите от публичната администрация въпреки популярността на идеите за пренос на управленски подходи и практики от сектора на бизнеса, асоцииран с по-висока мотивация към постигане на ефективност, към сектора на публичната администрация, който пък често е асоцииран с неефективност, както по отношение на постигане на целите му, така и с използване на ресурсите, осигурени за постигане на тези цели.

Основните аргументи за необходимостта от привличане на личности с доказани предприемачески качества и насърчаването им като вътрешни предприемачи в организациите от публичната администрация най-често са свързани с предизвикателствата, отправяне от промените в общественото и икономическото развитие, наблюдавани през последните десетилетия.

Кирни и Мейнхарт (Kearney & Meynhardt, 2016) изтъкват като основни предпоставки за предприемачеството следните характеристики на външната за публичната администрация среда:

- ***Ресурсната осигуреност*** – недостигът или изобилието на критични ресурси, които се осигуряват от околната среда и се изискват от организацията; На първо място тук следва да се отчете осигуреността с публични финансови средства и състоянието на пазара на труда.
- ***Динамичността на средата*** – високата динамичност на средата предполага по-висока необходимост от предприемаческо поведение на организациите в публичната администрация в сравнение, а също и изисква от организациите в публичната администрация да отговорят на глобалните предизвикателства и да допринесат възможности и увереност на икономиката и обществото като цяло.
- ***Враждебност на средата*** – тук Хендрик (Hendrick, 2003) насочва вниманието върху политическите и социалните условия, които определят целите на организациите от публичната администрация и ограничават способността им за постигане на тези цели.
- ***Вградеността на организациите от публичния сектор във външната среда*** – тя се отнася до връзките, които една организация и нейните членове формират с нейната среда. Или, както подчертават Кирни и Мейнхарт „да бъдеш в близък контакт с многообразието от заинтересовани страни, партньори, граждани и широката общественост може да помогне за идентифициране на нуждите и възможностите за нови услуги, модели на взаимодействие с обществеността и/или нови организационни форми за по-добро изпълнение на законовия мандат“ (Kearney, Meynhardt, 2016).

Тук разбира се могат да се добавят и някои по-ранно отбелязани предизвикателства на външната среда, изразени в по-конкретни отговори на публичната администрация, сред които внимание заслужават, описаните от Добузинскис (Dobuzinskis, 1997):

- по-ориентирани към клиента подходи към изготвянето на политики и управлението на програми;
- дебюрократизация;
- преход от обяснение към тълкуване: стратегиите и процедурите трябва да бъдат договаряни и периодично преоценявани в светлината на мнението на множество заинтересовани страни.

Необходимостта от предприемачи в публичната администрация може да бъде обоснована и от гледната точка на специфичните умения, с които предприемача превъзхожда традиционния администратор. Прегледът на множеството опити да се разграничат специфичните за предприемача умения от тези на администратора води до заключението, че въпреки наличието на множество препокривания в уменията, най-съществената разлика се заключава в уменията на предприемача да идентифицира и оценява и експлоатира предприемачески възможности (а в някои по-рядко срещани случаи и да ги създава) въз основата на по-големите си творчески способности и иновативно мислене (Kolarov, 2014).

Полезно в тази насока е съпоставянето на предприемаческото мислене с това на мениджъра (въпреки в случая се има предвид мениджъра в бизнес организациите), изразено в табличен вид от Райт, Хоскисон и Бузениц (Wright, Hoskisson & Busenitz, 2001).

Таблица 4. Мениджърското срещу предприемаческото мислене

	Мениджърско мислене	**Предприемаческо мислене**
Предположения за вземане на решения	Миналото е най-добрият предсказател на бъдещето. Повечето бизнес решения могат да бъдат количествено определени.	Една нова идея или прозрение от уникален опит вероятно ще предостави най-добрата оценка на нововъзникващите тенденции.
Ценности	Най-добрите решения са тези, базирани на количествени анализи. Строгите анализи са високо ценени за вземане на критични решения.	Новите прозрения и преживяванията от реалния свят се ценят по-високо от резултатите, базирани на исторически данни.
Вярвания	Закон за големите числа: Хаосът и несигурността могат да бъдат решени чрез систематично анализиране на правилните данни.	Закон за малките числа: Единичен инцидент или няколко изолирани инцидента бързо стават ключови за вземане на решения относно бъдещите тенденции.

	Мениджърско мислене	Предприемаческо мислене
Подход към проблемите	Проблемите представляват нещастен обрат на събитията, който застрашава финансовите прогнози. Проблемите трябва да се решават с обосновани анализи.	Проблемите представляват възможност за откриване на възникващи промени и евентуално нови бизнес възможности.

Източник: Wright, Hoskisson, Busenitz, 2001

От сравнението е видно, че предприемаческото мислене има своите значими предимства при характеристики на външната среда, които предполагат по-висока динамика, ограниченост на ресурсите, враждебност и вграденост, и същевременно така описаното мениджърско мислене не е далеч от мисленето на администратора в публичния сектор, в който обикновено организациите са големи и инерционни.

3. Възможности и ограничения пред предприемачите в публичната администрация

Като основа за очертаването на възможностите и ограниченията пред предприемачите в публичната администрация може да послужи концепцията за корпоративното предприемачество. Корпоративното предприемачество има своята дълга история ако се възприеме като негова основа идеята на Джифорд и Елизабет (Pinchot & Pinchot, 1978) за т.нар. вътрешно-корпоративно предприемачество. По-късно Джифорд Пинчът (Pinchot, 1985) определя вътрешния предприемач като поемащ отговорност за създаването на иновации във всякакъв вид организации. Днес идеята за вътрешното предприемачество е разширена в понятието корпоративно предприемачество, което надхвърля границите на поведението на индивида и се отнася до предприемаческите дейности на организационно равнище.

Кирни, Хисрич и Роше (Kearney, Hisrich, & Roche, 2008) смятат, че идеята за корпоративното предприемачество има повече предимства пред разбиранията относно традиционното предприемачество, което се отнася до бизнес сектора, когато се търсят решения за повишаване на ефективността на организациите от публичния сектор.

Моделът за корпоративно предприемачество, който този екип от учени предлага за организациите от публичния сектор, разглежда корпоративното предприемачество като резултат от две групи фактори: характеристиките на организацията от публичния сектор (вътрешната среда) и характеристиките на външната среда.

Характеристиките на организациите, които определят възможността да се прояви вътрешното предприемачество са: формализация на структурата; изработването (вземането) на решения и контрола върху тяхното изпълнение; системата на възнаграждения и мотивация; организационната култура; приемането на

риск; и проактивността, а предположенията свързани с тези характеристики, които Кирни, Хисрич и Роше заявяват, се свеждат до положителните въздействия върху корпоративното предприемачество на следните:

1. Органични структури и ниска степен на формализация на управлението.
2. Гъвкаво и децентрализирано изработване (вземане) на решения и по-малко формализирани системи за контрол.
3. Високи възнаграждения и мотивация.
4. Култура, която е гъвкава, подкрепяща и улесняваща предприемачеството и иновациите.
5. Умерено поемане на риск.
6. Подкрепа и окуражаване на проактивността.

Що се отнася до характеристиките на външната среда, то предположенията, отнасящите се до положителното влияние върху корпоративното предприемачество са:

7. Адаптивност и промяна на организациите спрямо политиката.
8. Сложност на средата.
9. Богатство (щедрост) на средата.
10. Динамично променяща се среда.

Обобщаващото заключение е, че идеята за корпоративно предприемачество има универсална приложимост както към бизнес организациите, така и към организациите към публичния сектор, при това поставяща твърде сходни изисквания както към вътрешната, така и към външната среда на двата типа организации.

Интересни заключения относно възможностите за съществуване на т.нар. публично предприемачество правят Клайн и колектив (Klein, et al, 2010), които смятат, че публичното предприемачество (предприемачеството в публичния сектор) може да се прояви на четири равнища:

- ***Първо равнище*** – създаване или прилагане на нови закони, административни процедури, неформални норми; установява правила на играта, в рамките на които частните агенти „играят“ играта на разпределение на ресурси и създаване и присвояване на стойност.
- ***Второ равнище*** – създаване на нови правителствени или нестопански агенции или предприятия; включва преценка за вземане на решения относно частни и обществени ресурси; целите и изпълнението са трудни за измерване, а средата за подбор може да е слаба, „по-меки“ бюджетни ограничения.
- ***Трето равнище*** – креативно (иновативно) управление на публичните ресурси; организация и реорганизация на държавните органи; нови форми на публично-частно взаимодействие.
- ***Четвърто равнище*** – преливане на частни действия към публичното пространство; преследване на социални и нестопански цели от частни лица и фирми; включва установяване на социални норми и ценности.

Подобни заключения, все пак, не би следвало да се възприема безкритично поради няколко съществени различия между бизнес сектора и сектора на публичната администрация, които в крайна сметка отправят значими предизвикателства

пред избора на предприемачески кариери в двата сектора: на бизнеса и на публичната администрация.

Худ (Hood, 1991) представя три групи (или както той ги нарича – семейства) ценности, които се открояват в дискусиите за начина, по който следва да се изграждат организациите от публичната администрация: семейството от ценности „сигма“, свързано с икономичност и пестеливост, семейството „тета“, свързано с честност и справедливост, и семейството „ламбда“ е свързано със сигурност и устойчивост. Представяйки типичните прояви на всяка група ценности в практиките на организациите от публичната администрация, Худ стига до заключението, че „новото обществено управление“ е преди всичко израз на израз на ценности от тип „сигма“, като претенциите на този тип управление са насочени главно към намаляване на разходите и правене на повече за по-малко в резултат на по-качествено управление и различни структури на управление. Въпросът, който възниква е: дали успехите на „новото обществено управление“ са за сметка на гаранциите за честност и справедливо отношение (ценности тип „тета“ и на сигурност и устойчивост (ценности тип „ламбда“)?

Отговорите на този въпрос, дори и след десетилетия натрупан опит в редица страни в реформи на публичната администрация, насочени към по-висока икономическа ефективност, поставят под съмнение установените в миналото механизми за осигуряване на честност и неутралност в публичната администрация: фиксирани заплати, процедурни правила, постоянен мандат, ограничения върху властта на линейното ръководство, ясни линии на разделение между публичния и частния сектор (Hood, 1991). В този контекст, все още е трудно да се аргументира необходимостта от значимо присъствие на предприемаческата функция и съответно на привличането и насърчаването на личности с предприемачески качества в публичната администрация.

Заключение

Столетните (а според някои автори дори хилядолетните) традиции в устройството на организациите от публичната администрация предполагат сравнително висока устойчивост на основните принципи, механизми на функциониране, и управленски практики. Тази висока устойчивост, без съмнение е подложена на изпитание от динамичните промени в съвременните общества през последните десетилетия, изискващи преосмисляне не само на конкретни принципи и подходи в устройството на публичните организации, но и самата философия, аргументираща необходимостта от публична администрация.

Една от насоките, в което се търсят тези преосмисляния, е заимстването и приложението на предприемачески практики, сред които утвърждаването на вътрешния предприемач с всичките му присъщи роли и функции. Тази насока, без съмнение е продиктувана от доказаната висока ефективност на предприемачеството като явление в икономическото развитие, а напоследък и в решаването на редица

социални проблеми под формата на социално предприемачество. Развитието на идеите за мястото и ролята на предприемачите в публичната администрация навлиза в своето четвърто десетилетие – време, достатъчно да се проявят както позитивите, така и предвижданите негативи от прилагането на тези идеи в публичната администрация.

Важна особеност, която трябва да се отчете в заключението относно необходимостта от предприемачи в публичната администрация в страни като България, е относително краткия исторически период, в който публичната администрация се реформира в синхрон с изискванията на прехода от едно тотално доминирани от държавата общество и икономика към демократично общество с нарастващи изисквания от страна на гражданите към услугите на публичната администрация и същевременно с ограничени възможности за финансово обезпечаване на тези услуги. Именно тази особеност е един съществен допълващ аргумент за утвърждаването на предприемачеството в организациите на публичната администрация в страни като България, въпреки критиките към този подход и произтичащите от тях ревизии на идеите принципите и цялостната философия в защита на предприемачеството.

Подкрепа

Това изследване е финансирано от фонд „Научни изследвания“ към МОН на Р България по договор № КП-06-Н75/7 от 07.12.2023 г.: „Роля и капацитет на местните власти в подкрепата и развитието на социалното предприемачество“.

Използвана литература

Bellone, C. J. & Goerl, G. F. (2016). Reconciling public entrepreneurship and democracy. In Administrative Leadership in the Public Sector. pp.131 – 138. Routledge.

Bernier, L. & Hafsi, T. (2007). The changing nature of public entrepreneurship. Public Administration Review, 67(3), pp. 488 – 503.

Brown, T. E., Davidsson, P. & Wiklund, J. (2001). An operationalization of Stevenson's conceptualization of entrepreneurship as opportunity-based firm behavior. Strategic management journal, 22(10), pp. 953 – 968.

Cavalcante, P. L. (2019). Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management: a literature review.

Currie, G., Humphreys, M., Ucbasaran, D. & McManus, S. (2008). Entrepreneurial leadership in the English public sector: paradox or possibility? Public Administration, 86(4), pp. 987 – 1008.

Diefenbach, F. E. (2011). Entrepreneurship in the public sector. In Entrepreneurship in the Public Sector: when middle managers create public value, pp. 31 – 64. Wiesbaden: Gabler.

Dobuzinskis, L. (1997). Historical and epistemological trends in public administration. Journal of Management History, 3(4), pp. 298 – 316.

Gulick, L. (1937). Notes on the theory of organization. In L. Gulick & L. Urwick (Eds.), Papers on the science of administration.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public administration, 69(1), pp. 3 – 19.
Kearney, C. & Meynhardt, T. (2016). Directing corporate entrepreneurship strategy in the public sector to public value: Antecedents, components, and outcomes. International Public Management Journal, 19(4), pp. 543 – 572.
Kearney, C., Hisrich, R. D. & Roche, F. (2009). Public and private sector entrepreneurship: similarities, differences or a combination? Journal of small business and enterprise development, 16(1), pp. 26 – 46.
Kearney, C., Hisrich, R. & Roche, F. (2008). A conceptual model of public sector corporate entrepreneurship. International Entrepreneurship and Management Journal, 4, pp. 295 – 313.
Kelly, G., Mulgan, G. & Muers, S. (2002). Creating public value. London, Cabinet Office.
Klein, P. G., Mahoney, J. T., McGahan, A. M. & Pitelis, C. N. (2010). Toward a theory of public entrepreneurship. European management review, 7(1), pp. 1 – 15.
Kolarov, K. (2014). The Entrepreneurial Manager: Challenges in Forming Key Competencies. In Todorov, K. & Smallbone, D. (eds.). Handbook of Research on Strategic Management in Small and Medium Enterprises, pp. 124 – 142. IGI Global Scientific Publishing.
Morris, M. H. & Jones, F. F. (1999). Entrepreneurship in established organizations: The case of the public sector. Entrepreneurship theory and practice, 24(1), pp. 71 – 91.
Ongaro, E., Van Thiel, S., Massey, A., Pierre, J. & Wollmann, H. (2018). Public administration and public management research in Europe: Traditions and trends, pp. 11 – 39. Palgrave Macmillan UK.
Osborne D., Gaebler T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector. Addison-Wesley Publishing.
Pinchot III, G. (1985). Intrapreneuring: Why you don't have to leave the corporation to become an entrepreneur. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship.
Pinchot, G. & Pinchot, E. (1978). Intra-corporate entrepreneurship. Tarrytown School for Entrepreneurs.
Puppim de Oliveira, J. A., Jing, Y. & Collins, P. (2015). Public administration for development: trends and the way forward. Public Administration and Development, 35(2), pp. 65 – 72.
Shockley, G. E., Stough, R. R., Haynes, K. E. & Frank, P. M. (2006). Toward a theory of public sector entrepreneurship. International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management, 6(3), pp. 205 – 223.
Stevenson, H. H. & Gumpert, D. E. (1985). The heart of entrepreneurship. Harvard Business Review, March/April, pp. 86 – 97.
Wilkinson, D. (1997). Whole system development-rethinking public service management. International Journal of Public sector management, 10(7), pp. 505 – 533.
Wilson, W. (1941). The study of administration. Political science quarterly, 56(4), pp. 481 – 506.

УСТОЙЧИВ ДЪРЖАВЕН КАПАЦИТЕТ ЗА ЕФЕКТИВНО РАЗХОДВАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ РЕСУРСИ

Ралица Велева[1]

Резюме

Настоящият доклад разглежда значимостта от изграждането и поддържането на устойчив държавен капацитет за ефективно управление и разходване на публичните ресурси в контекста на модерните управленски практики и стратегическо развитие в страните от Европейския съюз. Анализирани са основните параметри на държавната ефективност, които включват институционална устойчивост, управленска компетентност и обществена отчетност. Централна теза в изследването е, че държавният капацитет не се изчерпва само с институционалната структура, но включва и интегрални елементи като ясно формулирани цели и политики, както и механизми за мониторинг и оценка на публичните разходи. Акцент се поставя върху необходимостта от дългосрочна стратегия за изграждане на държавен капацитет, който да отговаря на динамичните изисквания на съвременния свят, като същевременно се търсят възможности за осигуряване на устойчиво развитие и социална справедливост.

Ключови думи: *държавен капацитет, публични разходи, ефективно публично управление*

JEL: *E42, G18, G28, G38, H11*

SUSTAINABLE STATE CAPACITY FOR EFFECTIVE SPENDING OF PUBLIC RESOURCES

Ralitsa Veleva[*]

Abstract

This report examines the critical importance of building and maintaining robust state capacity for effective governance and allocation of public resources within the framework of contemporary administrative practices and strategic development between nations in the European Union. It examines the main parameters of government effectiveness, including institutional resilience, managerial competence, and public accountability. The central thesis posits that state capacity transcends mere institutional architecture, incorporating integral elements such as clearly articulated objectives and policies, alongside mechanisms

[1] Доцент, доктор, катедра „Публична администрация“, факултет „Администрация и управление“, Университет за национално и световно стопанство – София, *e-mail: ralitsa.veleva@ unwe.bg*

[*] Associate Professor, PhD, Department „Public administration“, Faculty of Administration and Management, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail: ralitsa.veleva@ unwe.bg*

for the monitoring and evaluation of public expenditures. The emphasis is placed on the imperative for a long-term strategy aimed at cultivating state capacity that meets the dynamic demands of the modern world while simultaneously seeking avenues to ensure sustainable development and social equity.

Keywords: *state capacity, public spending, effective public management*

JEL: *E42, G18, G28, G38, H11*

Въведение

Идеите за държавния капацитет се свързват със способността на държавите да прилагат ефективно публични политики, да мобилизират ресурси и да предоставят публични услуги. Тази способност на държавата е особено важна за ефективното разходване на публичните ресурси, които представляват основен инструмент за социално-икономическа трансформация и постигане на благосъстояние. В контекста на съвременните глобални предизвикателства, характеризиращи се с икономически кризи и необходимост от устойчиво развитие, въпросът за устойчивия държавен капацитет придобива все по-голямо значение. Държавният капацитет може да бъде разглеждан като комплекс от административна, фискална и правна мощ, които действат чрез силно изразено взаимно подсилване и водят до успешното държавно управление (Besley, Persson, 2011a). В този контекст, фискалният капацитет, определян като способността на държавата да събира и преразпределя ресурси, играе централна роля за гарантиране на ефективността и прозрачността на публичните разходи. Същевременно, административната култура и отчетността на институциите се разглеждат като ключови детерминанти за постигане на устойчиво управление (Fukuyama, 2014). Неравномерното развитие на държавния капацитет в различните страни води до значителни разлики в способността за прилагане на публични политики и разходване на публични ресурси. Настоящият доклад има за цел да представи теоретични перспективи в ретроспективен план за устойчив държавен капацитет, като се поставя акцент върху неговата роля за ефективното разходване на публичните ресурси. Изследването се надгражда чрез клъстер анализ, посредством който се открояват слабостите при някои държави от ЕС-27 (като България и Румъния) по отношение на ефективността на правителствата им и фискалния им капацитет.

1. Същност и развитие на идеите за държавен капацитет

Държавният капацитет се отнася до способността на правителствата ефективно да прилагат публични политики, постигайки целите, които си поставят. Част от основните приоритети на съвременните демократични общества, са свързани с насърчаване на социалното и икономическото развитие (Kaufmann et al., 2010). Тези цели включват поддържане на суверенитет, неутрализиране на вътрешни и външни заплахи за нацията, спазване на върховенство на закона и

предоставяне на чисти и смесени публични блага на обществото. Гореизложените съображения налагат необходимостта от мобилизация на публичните ресурси. В този контекст, разбирането на същността и динамиката на държавния капацитет е основополагащо изискване за установяване на реалната способност на нациите да се справят със сложни предизвикателства в държавното управление.

Зараждането на идеите за държавен капацитет се свързва с името на Макс Вебер, който подчертава ролята на бюрокрацията и рационално-правната власт като отличителни белези за способностите на държавите (Weber, 1922). Чарлз Тили разглежда държавното формиране през призмата на „правенето на война и създаването на държава", като той счита, че обемът на публичните разходи за отбрана и сигурност, са в основата на развитието на модерните идеи за държавен капацитет (Tilly, 1990). Развитието на същностните характеристики на публичните разходи и техния обем в европейските държави от XIX век до XXI век, може да потвърди разбирането на Чарлз Тили (вж. фигура 1). Този период, който обхваща повече от два века отразява разширяването на държавните функции, което се явява като естествен отговор на икономическата модернизация, социално-политическите трансформации и глобалните предизвикателства, като подчертава централната роля на институционалния капацитет за осигуряване на ефективно управление. В по-ново време Дъглас Норт прави аналогия именно между възможностите за държавен капацитет и институционалната икономика, като предпоставка за стимулиране на икономическото развитие (North, 1990). Нобеловите лауреати от 2024 г., Джеймс Робинсън и Дарон Аджемоглу, възприемат държавният капацитет и приобщаващите политически институции, като основа за устойчивото развитие на страните (Acemoglu, Robinson, 2012). Мигел Сентено откроява връзката между ниския държавен капацитет, слабия фискален капацитет и неудовлетворителния административен капацитет (Centeno, 2002). Манкур Олсън поставя акцент върху ролята на централизираната власт в насърчаването на икономическия растеж чрез предоставяне на публични блага (Olson, 1993). Многото и различни теоретични възгледи на по-горе изброените автори насочват вниманието към няколко ключови характеристики, които са в основата на формирането на държавен капацитет, а именно:

1) фискална политика на държавите, т.е. „извличане" на ресурси чрез събиране на данъци и осигуровки за тяхното преразпределение към публичното потребление;
2) поддържане на ред и сигурност, чрез прилагането на закони;
3) осигуряване на публични блага, в т.ч. по всички функции на държавно управление;
4) ефективни регулации, които да гарантират частната свобода и инициатива. В този смисъл държавният капацитет е разглеждан от различни гледни точки, в зависимост от специфичната сфера на изследване като на пример,

икономическо развитие (Besley, Persson, 2011b), управление и корупция (Fukuyama, 2014), предоставяне на публични услуги (Evans, Rauch, 1999) и др.

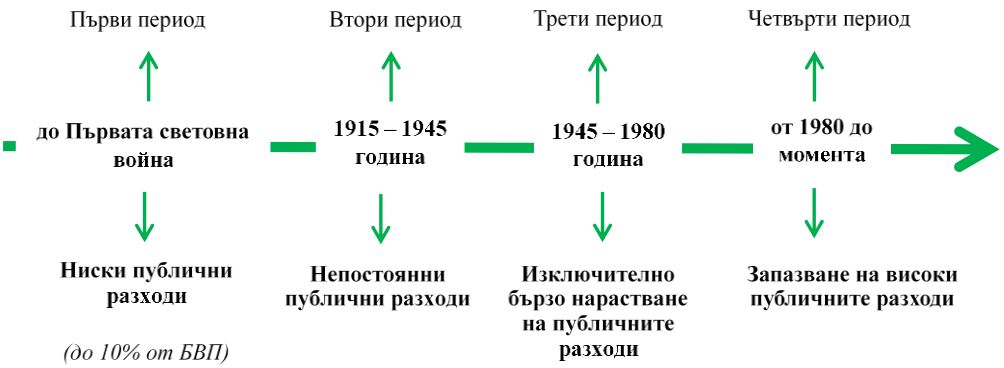
През февруари 2019 г. Световна банка публикува „Какво е капацитет на държавата?“, където е направен изчерпателен анализ на факторите, които допринасят за способността на държавата да функционира ефективно (Khemani, 2019). Особено внимание е отделено на сложните механизми, които са в основата на способността на държавите да формулират и прилагат ефективно публични политики, да прилагат закони и да предоставят публични блага на своите граждани. Логиката на изложение следва няколко ключови характеристики като: модел „принципал-агент“, култура на бюрокрациите, ролята на политиката и др. Връзката „принципал-агент“ е базирана на сложните взаимоотношения, които са характерни за правителствените структури. При така изведеният модел „принципалът“ е субекта, който делегира правомощия (електорат или длъжностни лица от по-високо равнище), докато „агентът“, са онези, които изпълняват възложените задачи (бюрократи и държавни служители). Моделът „принципал-агент“ насочва вниманието към проблеми като информационна асиметрия, при която агентите притежават повече информация за своите действия от принципалите, което води до потенциално несъответствие на интересите. Подобна информационна асиметрия може да е отражение от ниската култура на бюрокрациите, като администрация, засегната от високи равнища на корупция, неефективност и липса на отчетност. Докато високата бюрократична култура се характеризира с професионализъм, отчетност и ангажираност към публичните услуги, което е израз на общи стимули, вярвания и норми. В този смисъл, политическите процеси, които обхващат подбора и санкционирането на лидери, които имат власт над бюрокрацията, са в основата на стимулите и нормите в държавните институции. Следователно, ролята на политиката, респ. политиците при формирането на държавния капацитет е основополагаща, тъй като политическата динамика оказва влияния не само на формалните структури на управление, но и на неформалните практики в държавните структури.

Може да се обобщи, че теоретичният анализ насочва към широкото разбиране за същността на държавния капацитет, свързан със способността на правителствата ефективно да формират и изпълняват публични политики, което е в основата на определянето на практическите резултати от направените публични разходи. Отвъд теоретичните съображения, връзката между държавния капацитет и публичните разходи има осезаеми последици за ефективността на управлението, икономическото развитие и общественото благосъстояние.

2. Практически аспекти на държавния капацитет спрямо фискалния капацитет на държавите в Европа: еволюция на идеите през XX и XXI век

В ретроспективен план **основите на държавния капацитет могат да се търсят през XIX век**, но тогава публичните разходи на държавите в Европа, са ограничени основно върху функции на държавно управление като отбрана, инфраструктура и правоприлагане. Индустриализацията обаче налага по-сложен държавен апарат, който да бъде способен да се справи с урбанизацията, технологичния напредък и социалните изисквания. Растежът на държавния капацитет е неравномерен, като институционалното развитие на отделните държави в Европа играе решаваща роля. Страни като Великобритания и Кралство Прусия (в състава на Германската империя в периода 1871 – 1918 г.) показват сравнително висок държавен капацитет, което им позволява да мобилизират ефективно фискалните ресурси. Изградените публичната администрация и данъчните системи предоставят на тези държави възможности за поддържане на инвестиции в публични блага и икономическо развитие. Например, иновациите на Великобритания в събирането на данъци и бюрократичната ефективност се определят като еталон за институционално управление (Cardoso, Lains, 2010). За разлика от това, южно- и източноевропейските държави, при които са налице по-слаба бюрокрация и по-слабо развити данъчни системи, се борят с финансирането на инициативи за модернизация, което е и отражение от различията в държавните им капацитети (Lindert, 2004).

XX век се характеризира с разширяване на ролята на държавата. През този период значително нараства обема на публичните разходи, в резултат на двете световни войни, Голямата депресия и възхода на социалните държави. Историческите данни показват, че през XX век **публичните разходи са се увеличили значително**, като правителствата насочват все повече ресурси към социална защита, образование и здравеопазване. Това нарастване на разходите не е случайно, а е **тясно свързано с разширяването на държавния капацитет** – способността на правителствата да събират данъчни приходи и да ги насочват към приоритетни области в полза на обществото. Анализът на динамиката и обема на публичните разходи позволява разграничаването на четири отчетливи периода на развитие (вж. фигура 1), като всеки от тях е свързан с особености в разгръщането на държавния капацитет и социално-икономическите приоритети.



Източник: Велева, Р. и др., с. 10, 2024 г.

Фигура 1. Развитие на обема на публичните разходи през XX век

Първият период, обхващащ периода до Първата световна война, се характеризира с изключително ниски равнища на публични разходи, особено в европейските държави. На този етап държавният капацитет е съсредоточен основно върху осигуряването на базови функции като поддържане на ред, защита на собствеността и инфраструктура. Например, във Великобритания и Германия през този период публичните разходи са под 10% от брутния вътрешен продукт (БВП), което е съпоставимо с разходите в Съединените американски щати, където до 1916 г. те възлизат на по-малко от 2% от националния доход (Tanzi, Schuknecht, 2000). Тези ограничения на разходите са резултат от относително слабо развитите механизми за събиране на данъци и занижените очаквания на гражданите за ролята на държавата в социално-икономическия живот.

Вторият период (1915 – 1945 г.) е белязан от рязка нестабилност в обема на публичните разходи, особено в Европа, където икономиките са силно засегнати от разрушителните ефекти на двете световни войни. Увеличаването на разходите за отбрана значително надхвърля ограничените възможности на предишните държавни структури, изисквайки разширяване на данъчната база и укрепване на административния капацитет. Например, във Франция и Германия разходите за война нарастват до над 30% от БВП, а в САЩ през 1945 г. те достигат 44,1% от БВП (Crafts, 1996). Това налага значителни реформи в данъчната и институционалната рамки, което е предпоставка за укрепване на държавния капацитет за справяне с извънредни ситуации.

Третият период (1945 – 1980 г.) се характеризира с интензивен растеж на публичните разходи, свързан с утвърждаването на социалната държава, особено в Западна Европа. Скандинавските държави като Швеция и Дания, например, увеличават публичните разходи до над 50% от БВП, а голяма част от публичните ресурси, са насочени към здравеопазване, образование и социална защита (Esping-Andersen, 1990). Този период се свързва с развитието на високоефективен

държавен апарат, който не само събира приходи, но и разпределя средства по начин, който отразява сложните социални и икономически потребности.

Четвъртият период (от 1980 г. към момента) се характеризира с относителна стабилизация на публичните разходи като относителен дял от БВП в някои държави и умерено нарастване в други. Въпреки че абсолютните стойности на разходите нарастват благодарение на икономическия растеж, институционалните различия между държавите играят ключова роля за начина, по който те използват разширения си капацитет. Например, докато Великобритания временно намалява дела на публичните разходи като част от неолиберални политики, Франция и Германия запазват високи равнища, инвестирайки в социални програми и инфраструктура (OECD, 2021).

В Северна Европа страни като Швеция и Дания са пример за държави със стабилен институционален капацитет, при които високите публични разходи ефективно се превръщат в универсални системи за здравеопазване, образование и социална сигурност. Тези държави разчитат и до днес на прогресивно данъчно облагане и компетентни бюрокрации, които демонстрират потенциала на силния държавен капацитет за постигане на справедливо и ефективно предоставяне на публични услуги (Eloranta, 2004). Докато страните с по-слабо развит държавен капацитет срещат сериозни затруднения при ефективното управление на нарастващите публични разходи, а корупцията, неефективността и фрагментираните структури на управление са в основата на подкопаването на обществените ползи от фискалната експанзия (Tanzi, Schuknecht, 2000).

През XXI век релацията между държавния капацитет и ефективността на публичните разходи е подложена на допълнителни затруднения, продиктувани от глобализацията, демографските промени и кризите (Финансовата криза от 2008 г., Пандемията от COVID-19). Правителствата в държави с високо изграден държавен капацитет, особено в Северна Европа, демонстрират устойчивост чрез интегриране на усъвършенствани фискални инструменти, стабилни системи на здравеопазване и прозрачни механизми за управление (Khemani, 2019). Други държави като тези от Южна и Източна Европа се характеризират с „разпокъсано“, т.е. непоследователно вземане на решения и ограничен административен капацитет, които възпрепятстват ефективните държавни реакции при извънредни ситуации. В допълнение, неравномерната цифрова трансформация на публичната администрация в европейска перспектива подчертава различията в държавния капацитет, които продължават да бъдат в основата на ефективното държавно управление.

3. В търсене на връзки между устойчив държавен капацитет (ефективно публично управление) и фискалния капацитет

Устойчивият капацитет се основава на стабилността на институционалните структури, които осигуряват събираемост и натрупване на фискални ресурси и ефективно използване на тези ресурси за постигане на дългосрочни

икономически и социални цели (Besley, Persson, 2011b). Съответно институционалното качество има пряко влияние върху ефективността на държавното управление и върху способността за устойчиво предоставяне на публични стоки и услуги (Knack, Keefer, 1995). Така например, международните институции в своите доклади подчертават, че способността на държавата да събира данъци и да разпределя средства за стратегически приоритети е базова за постигането на устойчивост, която е едновременно показател за икономическа стабилност, но и средство за изграждане на институционална надеждност (OECD, 2019; World Bank, 2017). Същевременно един от най-важните аспекти на устойчивия държавен капацитет е неговото социално въздействие, а това може да бъде проследено чрез набор от индикатори за ефективност на управлението (Kaufmann et al., 2010). Освен това, социалното въздействие на държавния капацитет е свързано с концепцията за адаптивност (North, 1990). Тази концепция изисква институциите да бъдат динамични и да могат да реагират на променящите се икономически и социални обстоятелства. В рамките на Европейския съюз държави, като Дания и Финландия демонстрират изключителна устойчивост, докато други, като Румъния и България, изпитват сериозни затруднения, дължащи се на слабости в институционалните им рамки и ограничен фискален капацитет (European Commission, 2020).

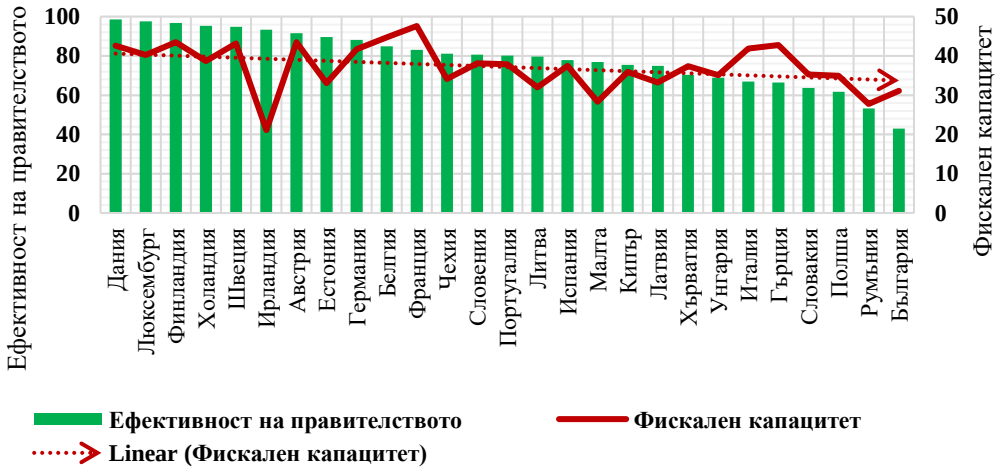
Идеята за държавен капацитет, в своята същност, включва концепцията за ефективност, т.е. възможността на правителствата да преобразуват и да мобилизират множество ресурси (публични приходи) за предоставяне на чисти и смесени публични блага с цел постигане на социални и икономически резултати (Christensen, Gazley, 2008). В този смисъл, връзката между публичните приходи и публичните разходи е тази, която оказва влияние върху икономическата стабилност, растежа и ефективността на правителствените политики в съвременните демократични държави. Правителствата биха могли да повишават данъците оптимално, избирайки измежду четири сценария за разходване на публичните ресурси (Semmler et al., 2007):

1. Изразходване на публични ресурси за повишаване на образованието на гражданите и подобряване на достъпа до качествено здравеопазване, а това би довело до очаквано нарастване във формирането на човешки капитал.
2. Публични инвестиции в обществена инфраструктура, в т.ч. изграждане на достъпна транспортна, комуникационна, енергийна и т.н. екосистема с цел стимулиране на пазарното производство.
3. Трансфери към физически и юридически лица за публично потребление, т.е. по-високи разходи за предоставяне на публични блага, които могат да влязат в предпочитания на домакинствата.
4. По-високи публични разходи за осигуряване на ефективна публична администрация за по-доброто функциониране на правителството, като правосъдие, сигурност и събираемост на данъците.

В европейска перспектива се наблюдават сериозни контрасти в степента на удовлетвореност на гражданите от предоставените от държавата публични блага, въпреки че утвърдените функции на държавно управление от страните членки на ЕС са сходни, а именно: 1) общофункционално управление на държавата; 2) отбрана, обществен ред и сигурност; 3) дейности в областта на икономиката; 4) опазване на околната среда; 5) жилищна и градоустройствена политика; 6) здравеопазване; 7) развлечения, култура и религия; 8) образование; 9) социално осигуряване и 10) подпомагане. Сериозни различия се наблюдават и измежду прилаганите данъчни системи, респ. публичните приходи и тяхната събираемост. В този смисъл, фискалният капацитет на държавите оказва силно влияние върху социалното и икономическото развитие на нациите, тъй като укрепва тяхната финансовата стабилност и подобрява достъпа до капитали и услуги (Sayılır et al., 2018). Практическите аспекти на тази връзка могат да бъдат категоризирани като мобилизиране на ресурси, ефективно разпределение, предоставяне на услуги и механизми за отчетност. Това е и основата в последващия емпиричен анализ, а именно да бъдат разгледани: **а)** ефективността на правителството и **б)** фискалния капацитет на държавите от ЕС-27 (вж. фигура 2), където:

а) ***Ефективността на правителството*** (измерва се посредством официалния показател „Government Effectiveness“, за който са налични данни в Световна банка) представя количествено възприятията за качеството на публичните услуги, качеството на държавната служба и степента на нейната независимост от политически натиск, качеството на формулирането и изпълнението на публичните политики и степента на ангажираност на правителствата към правенето на такива политики.

б) ***Фискалният капацитет*** (измерва се посредством официалния показател „Tax Revenue to GDP Ratio“, за който са налични данни в Евростат) измерва съотношението между данъчните приходи и БВП, което отразява способността на държавите да мобилизират публичните ресурси.



Източник: по данни на Евростат и Световна банка (gov_10a_taxag__custom_13541207 & WGI, 2023 Update), 2024

Фигура 2. Ефективност на правителството и фискален капацитет за страните от ЕС-27 за 2022 г.

Представените данни на фигура 2 ясно илюстрират връзката между ефективност на правителството и фискален капацитет при държавите от ЕС-27 за 2022 г. Посредством клъстер анализ държавите могат да бъдат групирани в следните три клъстера: 1) държави с висока ефективност на управлението и висок фискален капацитет; 2) държави със средна ефективност на управлението и умерен фискален капацитет; и 3) държави с ниска ефективност на управлението и слаб фискален капацитет. В **първия клъстер**, са представени **Дания, Финландия, Швеция и Люксембург**, които демонстрират водещи позиции и в двете измерения. Техните правителства показват висок държавен капацитет, подкрепен от стабилни фискални основи, позволяващи инвестиции в публични блага. **Вторият клъстер** включва **Германия, Австрия и Естония**, които се характеризират с ефективно публично управление и сравнително стабилен фискален капацитет. Третият клъстер обхваща **България, Румъния и Гърция**, които са държави изправени пред сериозни трудности както по отношение на ефективността на правителствата, така и при осигуряването на достатъчен фискален ресурс за обществените потребности. Това ограничава тяхната способност за ефективно предоставяне на публични стоки и услуги. Изложените резултати от анализа насочват към следните връзки: **а)** по-ефективните правителства създават благоприятни условия за икономическо развитие, което увеличава данъчната основа; и **б)** по-високият фискален капацитет позволява инвестиции в ключови области, които допълнително укрепват държавния капацитет. В допълнение е важно да бъде подчертано, че високите публични разходи (като % от БВП) невинаги водят до по-висока ефективност на публичното управление, докато стабилните институции и

тяхното прозрачно функциониране могат да бъдат ключов фактор за подобряване на фискалния капацитет.

Заключение

Държавният капацитет е сърцевината на способността на държавите да управляват ефективно публичните ресурси, осигурявайки дългосрочна стабилност и устойчиво развитие. Балансираното взаимодействие между институционалната ефективност и фискалната отговорност е в основата на изграждане на устойчивия държавен капацитет. Ефективното разпределение и управление на публичните ресурси е не само въпрос на икономическа рационалност, но и условие за социална справедливост, политическа стабилност и постигане на стратегическите цели на държавното управление. Наблюдаваните данни показват, че високият фискален капацитет в комбинация с ефективност на правителствените структури има пряко отражение върху качеството на публичните услуги. Налице са големи контрасти между страните от ЕС-27, които се дължат на неравномерно изградения държавен капацитет, оказвайки влияние върху способността на държавите да адаптират публичните си политики към променящите се икономически и социални условия.

Спонсорство

Този доклад е разработен в рамките на изследвания по проект НИ-8-2023 „Държава и граждански сектор: трансформация на непазарни дефекти и генериране на публична стойност“ (финансиран от фонд НИД на УНСС).

Използвана литература

Велева, Р., Вълчева, К., Шотарова, З. (2024). Мениджмънт на публичните разходи, ИК – УНСС. (Veleva, R., Valcheva, K., Shotarova, Z. (2024). Menidzhmant na publichnite razhodi, IK – UNSS.) ISBN 978-619-232-758-3

Acemoglu, D., Robinson, J. A. (2012). Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. Crown Business.

Besley, T., Persson, T. (2011a). Fragile states and development policy. Journal of the European Economic Association, 9, pp. 371 – 398. https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2011.01022.x

Besley, T., Persson, T. (2011b). Pillars of prosperity: The political economics of development clusters. Princeton University Press.

Cardoso, J. L., Lains, P. (2010). Paying for the Liberal State: The Rise of Public Finance in Nineteenth-Century Europe. Cambridge University Press. Mentioned in the 19th-century section for tax system advancements in Britain and Prussia.

Centeno, M. A. (2002). Blood and debt: War and the nation-state in Latin America. Penn State University Press.

Christensen, R., Gazley, B. (2008). Capacity for public administration: Analysis of meaning and measurement. Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice, 28(4), pp. 265 – 279.
Crafts, N. (1996). Post-war growth: the resurgence of Europe. Economic History Review. 49(4). pp. 725 – 742.
Eloranta, J. (2004). Warfare and welfare? Understanding 19th and 20th-century central government spending. Cliometrica.
Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton University Press.
European Commission (2020). Annual Sustainable Growth Strategy. Brussels: European Commission.
Evans, P., Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of „Weberian" state structures on economic growth. American Sociological Review, 64(5), pp. 748 – 765. https://doi.org/10.2307/2657374
Fukuyama, F. (2014). Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy. Farrar, Straus and Giroux.
Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2010). The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper.
Khemani, S. (2019). What is state capacity? (Policy Research Working Paper No. 8734). The World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-8734
Lindert, P. H. (2004). Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. Cambridge University Press.
North, D. C. (1990). Institutions, institutional change, and economic performance. Cambridge University Press.
OECD (2019). Government at a Glance. Paris: OECD Publishing.
OECD. (2021). Government at a Glance. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
Olson, M. (1993). Dictatorship, democracy, and development. American Political Science Review, 87(3), pp. 567 – 576. https://doi.org/10.2307/2938736
Sayılır, Ö., Doğan, M., Soud, N. S. (2018). Financial development and governance relationships. Applied Economics Letters, 25, pp. 1 – 5. 10.1080/13504851.2018.1430311.
Semmler, W., Greiner, A., Diallo, B., Rezai, A., Rajaram, A. (2007). Fiscal Policy, Public Expenditure Composition, and Growth Theory and Empirics (November 1, 2007). World Bank Policy Research Working Paper No. 4405. https://ssrn.com/abstract= 1031561
Tanzi, V., Schuknecht, L. (2000). Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective. Cambridge University Press.
Tilly, C. (1990). Coercion, capital, and European states, AD 990-1990. Blackwell.
Weber, M. (1922). Economy and society: An outline of interpretive sociology (G. Roth & C. Wittich, Eds. (1978). University of California Press. (Original work published 1922)
World Bank (2017). Public Sector Performance and Efficiency. Washington, D.C.: World Bank.

ИМПЛИКАЦИЯ НА КАЧЕСТВОТО ВЪВ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ЧОВЕШКИЯ КАПИТАЛ В БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЯ

Даниела Кръстева[1]

Резюме

Целта на настоящата разработка е да се представи и анализира същественото в процеса на вплитането (въвличането, заместването, свързването) на качеството в използвания и създавания в държавната администрация човешки капитал. Държавната администрация в Република България в условията на прехода към демократично управление се модернизира активно в годините на настоящия век. В действие са основополагащи закони и съпровождащи ги други нормативни документи, постоянно се извършват структурни промени, обучава се необходимия персонал, преодоляват се комплекс от трудности с цел коректно изпълнение на функциите на администрацията по създаването на адекватни услуги за гражданите, бизнеса и собственото си функциониране. В цялостната дейност качеството е системоформиращ елемент. Ето защо то последователно присъства не само в нормативната регламентация на функционирането на държавната администрация, но и в непосредствения неин мениджмънт и дейността на всеки зает. В този смисъл то се свързва и с човешкия капитал на всяка административна структура. Моменти от авторските изследвания (обобщени и допълнени) на този въпрос за последните 12 години са главното на настоящия доклад.

Ключови думи: *човешки капитал, държавна администрация*

JEL: *J24, O15*

IMPLICATION OF QUALITY IN THE FUNCTIONING OF HUMAN CAPITAL IN THE BULGARIAN STATE ADMINISTRATION

Daniela Krasteva[*]

Abstract

The purpose of this paper is to present and analyze the essentials in the process of interweaving (involving, replacing, connecting) quality into the human capital used and created in the state administration. The state administration in the Republic of Bulgaria, under the conditions of transition to democratic governance, is actively modernizing in the years

[1] Главен асистент, доктор, катедра „Публична администрация“, факултет „Администрация и управление“, Университет за национално и световно стопанство – София, *e-mail: d.krusteva@unwe.bg*

[*] Chief Assistant, PhD, Department „Public administration“, Faculty of Administration and Management, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail: dkrusteva@unwe.bg*

of this century. Fundamental laws and other accompanying normative documents are in effect, structural changes are constantly being made, the necessary personnel are being trained, a complex of difficulties are being overcome in order to correctly perform the functions of the administration in creating adequate services for citizens, business and its own functioning. In general activity, quality is a system-forming element. That is why it is consistently present not only in the normative regulation of the functioning of the state administration, but also in its immediate management and the activities of each employee. In this sense, it is also associated with the human capital of each administrative structure. Moments from the author's research (summarized and supplemented) on this issue for the last 12 years are the main focus of this report.

Keywords: *human capital, state administration*
JEL: *J24, O15*

Въведение

Замисълът на настоящия доклад е осмисляне на качествените основи на способностите на заетите служители в държавната администрация съобразно тяхната функция за създадели на услуги за бизнеса, населението и мениджмънта на национално и регионално равнище. Човешкият капитал, бидейки основен системоформиращ фактор на институционалния прогрес и в държавната администрация, трябва да отговаря на изискванията за високо качество, които са база за създавания от него на полезен продукт. Очевидно е, че на високо равнище трябва да се поддържа здравето, образоваността и квалификацията, търсенето и наемането на кадри, условия на труд и почивка, мотивационната система, съотносителност в интересите в общността и др. В друг аспект качеството на човешкия капитал се интерпретира непряко като функция на добрия мениджмънт, удовлетвореност от изпълняваната работа, доверие на потребителите към съответната институция, продуктивността на труда и др. В изследването е разгледано последователно нарастването на качеството на човешкия капитал на основа етапите на управлението на човешките ресурси: наемането на нови служители с качествени показатели, превъзхождащи тези на вече заетите; организиране на необходимата адаптация (приемане от колектива, встъпително обучение и др.); последователно нарастване на знанията и уменията в процеса на труда; активиране на използването на човешкия капитал чрез системата на мотивацията; оценка на изпълнението; свободно движение на служителите в организацията и извън нея (мобилност); коригирането на негативното поведение чрез дисциплинарни процедури и др. Параметри на присъствието на качеството в човешкия капитал са презентирани на основа на авторови наблюдения, изследвания и направени публикации. В ракурса на анализираното равнище на качеството са обобщени редица възникващи проблеми от по-общ и конкретен характер.

1. Встъпителни бележки

Увеличаването на човешкия капитал в българската държавна администрация е от ключово значение за подобряване на представянето на публичния сектор и насърчаване на националното развитие. Това начинание включва стратегически инициативи в развитието на човешките ресурси, приемане на рамки за управление на качеството и насърчаване на иновациите (Министерски съвет, 2017). В доклад на Световна банка е разгледано текущото състояние на човешкия капитал в България. Проучването се основава на Индекса на човешкия капитал (HCI) като база за анализиране на несъответствията и пропуските. В доклада са предложени препоръки за подобряване на качеството и ефективността на човешкия капитал в българската държавна администрация (World Bank Group, 2019). Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) се присъединява с препоръки за подобрение, като подчертава възможностите на България за насърчаване на иновациите и за създаване на благоприятна среда в публичния сектор. В доклада на ОИСР е обсъден капацитетът на българската държавна администрация, а вниманието се насочва към повишаване на възможностите за стратегическо управление (OECD, 2024).

В този смисъл, човешкият капитал е категория на политическата икономия, която изразява отношение на човека, общността и обществото към създаването, наемането и използването на способността на работната сила да създава полезни блага. Тази дефиниция е приемлива само при следните допълнения: първото, разглежданият капитал е не само равностоен на останалите нематериални активи, то и техен флаг; второто, той функционира единствено чрез човека в процеса на създаваните от него на блага; третото, в съдържателен аспект капиталът се изгражда от лично здраве, натрупани знания и умения, както и други характеристики на личността, които са и необходими за извършване на дадена работа; четвъртото, в жизнения си цикъл човешкият капитал постоянно нараства и винаги създава стойност по-висока отколкото авансираните в него ресурси и петото, неговото качество е извор на благоденствие не само на индивида, но и на колектива и обществото като цяло.

В тази връзка качеството е вътрешно присъщ атрибутивен признак на човешкия капитал, което го прави обществено значим и неизбежен. Много са аспектите на вписването на качеството в човешката личност и нейното поведение, като например:

- ***качеството получава гражданственост чрез различни личностни прояви*** – топ специалист, класен специалист, иноватор, точен човек за точното работно място, талант и др.;
- ***неговото равнище е следствие от действието на различни фактори*** – условия за образоване и повишаване на квалификацията (общо и в рамките на административното звено), критерии за подбор, наемане и оценяване на трудовото представяне на заетите кадри, създадените възможности за ефективен труд и пълноценна почивка, действащата система за мотивация и др.;

- ***не са без значение*** и нагласите на индивида, степента на неговото социализиране, равнището на конкурентните мотив при наемането и извършването на дадена дейност, степента на задоволяване на очакванията на потребителите, продуктивността на организацията на труда и др.;
- ***изследваният феномен може да се разглежда като качество*** на ресурсите в техния разнообразен вид (материални и нематериални), дейностите, резултатите, индуцираното въздействие на продукта от неговото потребление и др.

Качеството на труда е свързано със способностите не само на индивида, но и на мениджърите, поведението на целия трудов колектив. То е резултативна форма на цялостната дейност и същностна черта на функционирането на всеки трудов процес. Възможностите за безусловно задоволяване на потребностите са основен индикатор на качеството. На този фон важността на качеството като атрибут на човешкия капитал е безспорна.

2. Качествена определеност на възпроизводството на човешкия капитал в държавната администрация

В аспекта на възпроизводството на човешкия капитал качеството може да се разглежда аксиоматично така (вж. още Кръстева, 2024б, с. 36 – 80):

- то е неделимо свързано със същността на всяко благо и е мултипликатор на всяка дейност;
- изпълнението на стратегията за нарастването на качеството се базира на развитието на науката и нейното технологично прилагане;
- качеството на човешкия капитал и ефективността на дейностите се съотнасят като средство и цел и в този смисъл те са ускорители на растежа;
- високото качество на човешкия капитал предопределя оптимизацията на броя на персонала, конкурентоспособността на съвкупните дейности, степента на ефективност на труда, удовлетвореността на клиентите и др.;
- качество се разпознава по дееспособността на персонала, темповете на нарастване на удовлетвореността на клиентите и постигнатото равнище на жизненост на нацията;
- съвременната дигитализация предпоставя намаляването на броя на заетите за сметка на електронизацията и друга възможна капитализация на труда.

Човешкият капитал е едновременно създател на качествено благо и резултат от функциониране на различни системи. В този смисъл качеството е базова същностна черта не само на възпроизводството на блага, но и на създаването на човешкия капитал. Функционалната свързаност на качеството във възпроизводството и функционирането на човешкия капитал се проявява в пет направления (Вж. Кръстева, 2024а, с. 122-214).

1. Екстензивно нарастване на човешкия капитал в административната структура намира изява в броя на заетите, а в друг план (интензивен) – в равнището на

образованост и професионализъм на наетите служители. Важно е да се има предвид и техния опит в профила на бъдещата работа и извън нея. Не са без значение и мирогледната ориентация на кандидата, неговата нагласа за всеотдайност и устойчиво доверие към административната структура-работодател. Всички тези въпроси следва да се осмислят на фона на историята и конкретните трудови условия на административната структура, предлаганите възможности за кариера, равнището на трудовото възнаграждение, социалните придобивки и др.

2. Поддържане и нарастване на човешко капиталовия интензитет на служителите, което е функция на обучението в административната структура, натрупването в трудовия процес на опит, наставничеството и използването на възможностите за активното стареене (оставане на работа след навършването на необходимите условия за пенсиониране) и др. (Велева & Кръстева, 2021).

3. Ежегодно тестване на човешко капиталовия интензитет чрез: оценка на изпълнението на дейността, качество на извършваната работа, удовлетвореност на клиентите, удовлетвореност на служителите, продуктивност на организационната структура, престиж на администрацията и др.

4. Движение на човешкия капитал, намиращо проява в мобилност на заетите служители (преназначаване), съкращаване на персонала, загуба на човешки капитал при пенсиониране, смърт и други случаи.

5. Активиране на човешкия капитал на основа мотивиране (равнище на доходи, социални придобивки, перспектива за развитие, грижи за таланти, наставничество, етични отношения в колектива и др.)

3. Особености на функциониране на човешкия капитал в държавната администрация в периода 2012 – 2023 г. в България

В последните десетина години държавната администрация разшири количеството и качествено своята дейност и все повече се утвърждава като важна институция в обществения, политическия и икономическия живот на страната.

В същото време броят на заетите (доклад за..., 2012, с. 14 – 16; 2013, с. 13 – 15; 2014, с. 14 – 16; 2015, с. 16 – 17; 2016, с. 10 – 11; 2017, с. 10 – 11; 2018, с. 13 – 14; 2019, с. 13 – 14; 2020, с. 14 – 15; 2021, с. 9 – 12; 2022, с. 10, 15; 2023, с. 13, 18), в нея се стабилизира около 130 000 – 132 000 реално заети щатни бройки, което е между 90% и 92% от щатното разписание. Ясно очертаната тенденция все още не означава, че е налице оптимизиране на броя на заетите, което налага извършването на сериозен анализ и намирането на най- добрия баланс между брой заети и тяхното качество за осъществяваната дейност (капиталова интензивност).

Прокапиталовото развитие най-ясно се проявява в очертаната тенденция за преимуществено нарастване на заетите с висше образование за сметка на намаляване на броя на тези със средно образование. За периода 2016 – 2023 г. относителният брой заетите с висше образование нараства от 58,3% на 63,8%, а на тези със средно образование намалява от 41,3% на 25,6%. Повишеният качествен

интензитет на степента на образованост означава, при равни други условия, увеличено количество и качество на създаваните услуги.

Внимателното вникване във възрастовата структура я прави извор на редица обобщения. Първо, не подлежи на съмнение, че е налице тотално застаряване на заетите в държавната администрация. Относителното тегло на заетите от възрастовия диапазон до 29 години за последните 8 години намалява от 9,4% на 5,6%, а делът на тези от 60 и над 60 година се увеличава от 6,6% на 10%. Този момент може да бъде коментиран и в аспекта на извършваното компенсиране на недостигът на кадри (в т.ч. и на млади) със задържане на работа на пенсионирани служители. Подобен акт ще бъде неприемлив, ако се наложи като стратегия. Второ, делът на заетите в диапазона 30 – 59 години се запазва около 84% (84% за 2016 г. и 84,9% за 2021 г. – 84,4% за 2023 г.). В тази връзка нуждата от привличане на млади кадри е реална, но ниският престиж на държавната администрация ги отблъсква – предпочитанията им са определящо към частния сектор. Има още нещо интересно, което е противодействие на горепосоченото – без съмнение с дигитализацията на дейностите ще се наложи освобождаване или пренасочване на част от персонала, като възникващите нови професии ще интелектуализират дейностите (от там и нарастване на възнаграждението и подобряване на условията на труд), което ще индуцира активното търсене на професии на държавната администрация.

Качеството на човешкия капитал се определя от специфика на извършваната работа. Специализирането на знанието и можене във все по-нарастваща степен зависи от вътрешно ведомственото обучение (доклад за ..., 2012, с. 17 – 18; 2013, с. 17; 2014, с. 18; 2015, с. 17 – 18; 2016, с. 11 – 12; 2017, с. 11 – 12; 2018, с. 15; 2019, с. 14 – 15; 2020, с. 16; 2021, с. 14 – 15; 2022, с. 16 – 17, 2023, с. 19 – 20 ; Кръстева, 2024а, с. 154 – 165) Направеното в тази връзка показва добра организация и завидни резултати: броят на организираните обучения нараства от 8 011 през 2012 г. на 14 839 в 2023 г., а този на обучението от 44 104 на 88 020 души. Интересно е да се отбележи, че ако в началото на изследвания период доминира специализираното обучение (56,7 % от броя обучения), то в последната година то е вече 23,5%. Това намаление е за сметка на обучението по информационни системи и дигитални умения с относителен дял в 2023 г. от 22,2%, управление на администрацията – 16,7%, правни аспекти на административната дейност – 13,2%, финансово и стопанско управление – 7,3% и др.

Свободата на движение на служителите в рамките на собствената или друга административна структура намира израз в мобилността (доклад за…, 2012, с. 15 – 16; 2013, с. 14 – 17; 2014, с. 16; 2015, с. 16 – 17; 2016, с. 9; 2017, с. 9; 2018, с. 11; 2019, с. 11; 2020, с. 10; 2021, с. 12; 2022, с. 14; 2023, с. 15 – 17; Кръстева, 2024 а, с. 140 – 153) . Тя е свързана както с преназначаване на служители за решаване на важни проблеми на държавната администрация, така и с тяхното развитие във вертикален или хоризонтален план. В системата от мобилности преназначаването на друга длъжност в същата организация (вътрешно хоризонтално ротиране) в 2023 г. в процент от общо заетите длъжности е 23,4% (36,2% в 2012 г.);

преназначаването на по-висока експертна длъжност (вътрешно вертикално ротиране) е 21% от случаите на мобилност (11,19% в началната година), назначаване по заместване – 6% (10,7% в 2013 г.), временно преназначаване в същата администрация – 5,4% (2% в 2017 г.), а преназначаването на длъжност в същата администрация („бърза писта“) – 1,2% (1,3% в 2013 г.) и др.

Обобщените щрихи на човешкия капитал в държавната организация са показателни за динамични изменения, които имат за цел създаване на условия за по-добро извършване на поставените трудови задачи.

На тази база оценката на изпълнението ще е показателна за степента на продуктивно използване на човешкия капитал (доклад за ...., 2012, с. 18 – 19; 2013, с. 17 – 18; 2014, с. 18 – 19; 2015, с. 18 – 19; 2016, с. 12 – 13; 2017, с. 12 – 13; 2018, с. 15 – 16; 2019, с. 15 – 16; 2020, с. 17 – 18; 2021, с. 15 – 16; 2022, с. 17 – 1, 2023, с. 20 – 22; Кръстева, 2024а, с. 166 – 178).

В това направление впечатляват редица моменти, като например относителният дял на броя на оценките по критерия „Изключително изпълнение“ от 3,1% в 2012 г. се увеличава на 13,7% в 2023 г. Осмислянето на този факт е подвластно на интерпретацията на ситуацията: изключително означава иновативно и творческо поведение, демонстрирана всеотдайност, постигната престижност на администрацията, създадено изключително качество на предлаганите услуги. Остава само открит въпросът: така ли е реално?

По следващия критерий „Изпълнението надвишава изискванията“ относителният брой на поставените оценки от 38,5 % в началната година се увеличава на 53,3%. Това е също безусловно признаване на човешко капиталовото присъствие.

По показаните два критерия общо делът на броя на оценките над възприетите изисквания е 67%. Подобни решения безусловно внушават респект.

По третия критерий за оценяване „Изпълнението напълно отговаря на изискванията“ делът на броя на оценките намалява от 55,7% на 32%. По четвъртия критерии „Изпълнението не напълно отговаря на изискванията” този дял намалява от 2,3% на 0,8%, а по критерия „Неприемливо изпълнение“ намалението е от 0,4% на 0,2%.

Спонсорство

Този доклад е разработен в рамките на изследвания по проект НИ-8-2023 „Държава и граждански сектор: трансформация на непазарни дефекти и генериране на публична стойност“ (финансиран от фонд НИД на УНСС).

Заключение

Никой не бива да оспорва обстоятелството, че в държавната администрация се работи усърдно и качествено. В духа на окрупнените оценки обаче се насажда впечатление за известна деформация, която вероятно е свързана със занижени критерии за оценка. Дали това е така, или не – нека експертите се произнесат. Евентуалната промяна на критериите трябва да бъде предмет на внимателен

анализ и вслушване в мнението както на оценяващите и контролиращите оценяването ръководители, така и на оценените служители. Изразените съображения са достатъчно основание за констатирането на безспорното място и роля на човешкия капитал във функционирането на държавната администрация и необходимостта чрез него да се създават достатъчни като брой и качество административни услуги. Направено е много, но създадената система трябва внимателно да се наблюдава и се решават своевременно възникващите в нея проблеми.

Използвана литература

Велева, Р., Кръстева, Д. (2021). Обучението на служителите в държавната администрация в България: реално състояние, перспективи и възможности. Бизнес посоки, брой 2/2021, година XVII. Бургас. Издателство ФЛАТ, с. 54 – 60 (Veleva, R., Krasteva, D. (2021). Obuchenieto na sluzhitelite v darzhavnata administratsia v Bulgaria: realno sastoyanie, perspektivi i vazmozhnosti. Biznes posoki, broy 2/2021, godina XVII. Burgas. Izdatelstvo FLAT. s. 54 – 60) https://bjournal-bfu.bg/uploads/pcategory/2_2021_bg.pdf

Кръстева, Д. (2024 б). Развитие на човешкия капитал в публичната администрация. София: Издателски комплекс – УНСС (Krasteva, D. (2024 b). Razvitie na choveshkia kapital v publichnata administratsia. Sofia: Izdatelski kompleks – UNSS.)

Кръстева, Д. (2024а). Човешкият капитал в съвременната българска държавна администрация:в търсене на отговор за насърчаване на трудовата активност. София. Академично издателство – УНСС (Krasteva, D. (2024a). Choveshkiyat kapital v savremennata balgarska darzhavna administratsia: v tarsene na otgovor za nasarchavane na trudovata aktivnost. Sofia. Akademichno izdatelstvo – UNSS.)

Министерски съвет. Доклад за състоянието на администрацията 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020, 2021. Административен регистър – Годишни доклади. (Ministerski savet. Doklad za sastoyanieto na administratsiyata 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020, 2021. Administrativen registar – Godishni dokladi.) https//IIsda.Government.bg>annuel_reports

Министерски съвет, 2017. The government will work for better effectiveness in the state administration through internal organization of the processes. Press Center. Council of Ministers if the Republic of Bulgaria [EN] https://www.gov.bg/en/Press-center/News/THE-GOVERNMENT-WILL-WORK-FOR-BETTER-EFFECTIVENESS-IN-THE-STATE-ADMINISTRATION-THROUGH-INTERNAL-ORGANIZATION-OF-THE-PROCESSES?utm_source=chatgpt.com

OECD (2024). Strengthening the Innovative Capacity of the Public Sector of Bulgaria, OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/39fa2eed-en.

World Bank Group (2019). A Policy Agenda to boost Human Capital in Bulgaria (Bulgarian). Washington, D.C. http://documents.worldbank.org/curated/en/844501565717118407

ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА АДМИНИСТРАТИВНОТО ОБСЛУЖВАНЕ ЧРЕЗ ВЪВЕЖДАНЕ НА ЕФЕКТИВЕН ОНБОРДИНГ НА НОВОНАЗНАЧЕНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Валентин Василев[1]**,**
Стефан Новоселски[2]

Резюме

В доклада са разгледани съществуващи практики за въвеждане и адаптация на новоназначените служители в публичния сектор. Допълнителен фокус е поставен на спецификата на онбординга като процес и използването му като фундамент за цялостно ефективно управление на човешките ресурси в публичната администрация. Отделено е внимание на ключовите аспекти, целите и ползите от него, класификация на видовете онбординг, темите и етапите, които обхваща. Направен е и опит за анализиране тенденциите и практиките за измерване на ефективността му, както и на инструментите за реализирането му и добрите практики и положително влияние за организациите от публичните сектор.

Ключови думи: *онбординг, адаптация, въвеждане, ориентация, ефективност*
JEL: *J58, M54, O32*

IMPROVING THE QUALITY OF ADMINISTRATIVE SERVICE BY INTRODUCING EFFECTIVE ONBOARDING OF NEWLY APPOINTED EMPLOYEES IN THE PUBLIC SECTOR

Valentin Vasilev[*]**,**
Stefan Novoselski[**]

Abstract

The report examines existing practices for induction and adaptation of newly appointed employees in the public sector. Additional focus is placed on the specifics of onboarding as a process and its use as a foundation for overall effective management of human resources in public administration. Attention is paid to the key aspects, its goals and benefits, a classification of the types of onboarding, the topics and the stages it covers. An attempt has also been made to analyze the trends and practices for measuring its effectiveness, as

[1] Професор, доктор, ръководител на Център за лидерство и публични политики (ЦЛПП), ВУСИ, *e-mail:* valentin.vasilev@vusi.bg
[2] Проектен мениджър на свободна практика, *e-mail:* novoselski_stefan@yahoo.com
[*] Professor, PhD, head of the Center for Leadership and Public Policies (CLPP), HSSE, *e-mail:* valentin.vasilev@vusi.bg
[**] Freelance project manager, *e-mail:* novoselski_stefan@yahoo.com

well as the tools for its implementation and good practices and positive influence for public sector organizations.

Keywords: *onboarding, adaptation, introduction, orientation, efficiency*

JEL: *J58, M54, O32*

Въведение

Съвременната публична администрация, до колкото тя може да бъде определена като такава, използва доста остарели и неефикасни инструменти по отношение управлението на човешките си ресурси и не само. Това от своя страна води до лош мениджмънт на хората в публичните организации, което дава като резултат неефективно функциониране на правителствения апарат и оттам некачествени услуги, които той предлага на гражданите. Повечето служители в публичната сфера в страни като нашата нямат директни впечатления и не са запознати както с добрите практики и методи по управление на човешките ресурси, така и с нормативно уредената организация на дейността в аналогичните администрации на водещите европейски страни (Василев, Новоселски; 2013)

Предвид всичко това в настоящия доклад се прави опит за разглеждане въвеждането на онбординг на новите служители в публичната сфера при започване на държавна служба като инструмент за подобряване ефикасността на младите чиновници и влиянието му върху останалите функции в цялостното управление на човешките ресурси, в следствие на което би се подобрила и цялостната ефективност на държавния апарат и мотивацията на служителите (Vasilev, V., Icheva, M., 2023).

Цели се ефикасното въвеждане на служителите да се докаже като фактор за успешното осъществяване на задържането, мотивацията, обучението и развитието на човешките ресурси в бъдещият им кариерен път в организацията. Това налага разглеждане в детайли спецификата на адаптацията и използването и като фундамент за цялостно ефективно управление на хората в институциите. Темата е изключително актуална от една страна от гледна точка както на теорията, така и на практиката, тъй като изследването и популяризирането на добрите практики в тази сфера биха били сигнификантни за модернизирането на много публични организации и подобряване на цялостното им управление на човешките ресурси. От друга страна с оглед модернизирането на публичния сектор, за което Д. Осбърн и Т. Геблер пишат в своята монография „Преосмисляне на управлението“, „системите могат да бъдат променени, за да освободят огромната енергия на държавните служители и да повишат способността им да служат на обществото“. От там все повече се утвърждава фактът, че мениджмънтът на хората е ключов фактор за успешната реализация на стратегическите цели на тези учреждения.

Всичко това налага фокусиране и специално внимание върху мениджмънтът на хората и по-специално на неговите основни функции и дейности още от първия контакт с бъдещия държавен служител, така че те да отговарят на тенден-

циите на динамично развиващия се предприемачески свят и да бъдат в крак с иновации в него.

Съществуващи практики за въвеждане на новоназначени държавни служители

Понастоящем, ако въобще може да се говори за онбординг на държавните служители в Република България, той е регламентиран в чл. 35*б* от Закона за държавния служител, където се казва:

Чл. 35б. (1) Институтът по публична администрация провежда:

1. задължителното обучение за служебно развитие на постъпилите за първи път на държавна служба;

2. задължителното обучение за служебно развитие на назначените за първи път на ръководна длъжност държавни служители;

...

(2) Органът по назначаването е длъжен да представи в Института по публична администрация списък на лицата по ал. 1, т. 1 и 2 в едномесечен срок от встъпването им в длъжност.

(3) Органът по назначаването е длъжен да осигури обучението на лицата по ал. 1, т. 1 и 2 в тримесечен срок от встъпването им в длъжност.

Така от нормативна гледна точка въвеждането на постъпилите за първи път на държавна служба служители се свежда до задължително обучение, провеждано от Института по публична администрация към Министерски съвет. При справка в каталога за обучения на същия прави впечатление, че въпросното задължително обучение, носещо заглавието „Въведение в държавната служба“ включва общо 8 модула, разделени в 2 етапа, всеки от които е с продължителност съответно 20 и 12 учебни часа. В рамките на това време се очаква новоназначените държавни служители да се подготвят „за по-бърза и успешна адаптация към работата в държавната администрация“, което по наше скромно мнение е изключително недостатъчно, дори и за служители със завършено висше образование в областта на публичноправните науки. От друга страна, като допълнение към гореспоменатото мнение, базирано на личен професионален опит на авторите, допринася и фактът, че поради финансови и други причини задълженията по чл. 35б, ал. 2 и 3 на органа по назначаване много често не се спазва въобще.

Всичко това води към трайната нагласа „за трансформиране на системата за персонала“ и „за намиране на нови начини за правене на нещата“ (Gaebler et al. 1992), един от многото от които е въвеждане на ефикасен онбординг за държавните служители, който да допринесе за повишаване ефективността на управление на човешките ресурси в публичната сфера, а оттам и качеството на обслужване в нея.

Онбординг – що е то?

Първата известна употреба на термина „онбординг“ е през 1985 г., преди това в практиката се говори за „ориентация“, „въвеждане“ или „адаптация“ на новите служители при започване на нова работа в частните организации. Има различни определения за понятието, които в по-голямата си част се припокриват и носят сходен смисъл. За най-общото и кратко тълкуване на термина може да се приеме дефиницията на Merriam-Webster's Dictionary, според която това е „актът или процесът на ориентиране и обучение на нов служител”. Според друг английски тълковен речник, а именно Dictionary.com, онбордингът е „процесът на подготовка на нов служител да върши работата си и да се адаптира към фирмената култура чрез предоставяне на информация, инструменти, наставничество и др.“. Някои български автори, като Деян Хаджийски (Хаджийски, 2023) в монографията му „Психологически аспекти на обучението и управлението на персонала“ не говорят за онбординг въобще, а за адаптация или организационна адаптация („от къснолатинското adaptation (приспособяване)“, която според Хаджийски представлява „адаптирането на нуждите и ценностите на служителя към изискванията, поставени от организацията в съответствие с нейните стратегически цели“ (Хаджийски, 2023). Същият изследовател дефинира процеса и като „привикването, адаптирането на новонаетия служител към условията на работа на ново работно място, към нова организационна среда“.

Според определени автори, работили по темата, съществува известна разлика между различните понятия, които описват обекта на научно изследване на настоящия доклад. Някои от тези термини са по-широкообхватни, а други по-специфични и прецизирани. Така например Раймънд А. Ной и колектив в сборника „Fundamentals Of Human Resource Management“ определят онбординга като „ориентация на следващо ниво, което цели да подготви новия служител за пълно участие в организацията“ (Noe, et al. 2018). От друга страна, същият авторски колектив пък определя ориентацията, като „обучение, проектирано да подготви служителите да изпълняват работата си ефективно, да научат за организацията и да създадат работни взаимоотношения.

Разбира се, има и доста по-популярни и непретендиращи за научност дефиниции за онбординг, като това, използвано от К. Кадънкова (Кадънкова, 2022) в своя статия на уебсайта на БАУХ, според което онбордингът е „първото им (на служителите) впечатление от компанията“. По сходен начин Ч. Бирджан (Бирджан, 2023) в своя статия за списание „HR Manager“ определя онбординга като „мястото, където се случва истинската магия по отношение на изграждането на отношенията със служителите“.

Независимо от конкретния термин, който се използва за описване на процеса, обект на изследване в настоящия доклад, както и детайлите, които съответните автори влагат в него, можем да обобщим, че онбордингът е процесът непосредствено след подбора и наемането на нови служители, който бележи началото на

работата им в организацията и продължава понякога до края на първата година от кариерата им в съответното учреждение. Той е свързан с много обучения и запознаване с различни видове информация за ведомството и в частност за конкретните цели и задължения на съответната длъжност, като паралелно с това се преследва и изграждането на професионални взаимоотношения с екипа и адаптирането към административната култура и ценности на новия служител. Всичко това го прави тоста широкообхватен и специфичен процес, който изисква много усилия за доброто му планиране и реализация, което от своя страна да доведе до трайно задържане и мотивиране на талант в организацията.

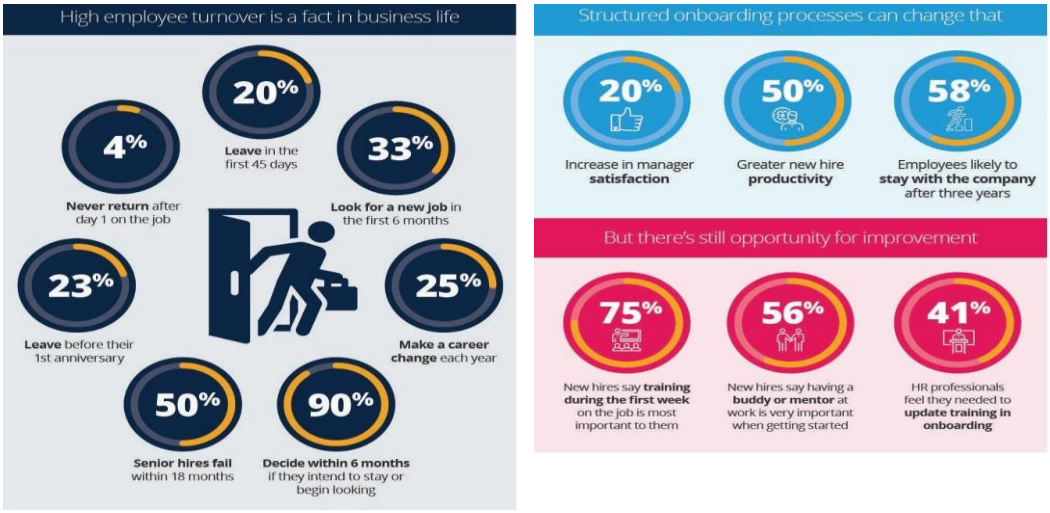
Ключови фактори при онбординга

Има някои ключови аспекти при онбординга, едни от които служат като здрава основа за пълноценното въвеждане и адаптиране на новите служители, а други са положителен резултат от самия процес при реализирането на останалите функции по управление на човешките ресурси.

Така например набирането и подбора на персонала са от особена важност за онбординга – набирането на таланти е началната стъпка за ефективния онбординг. Има немалко автори като В. Найденова и други, които изразяват мнение, че още проектирането на обявата за работа за съответната позиция, задава тона на първите впечатления на бъдещия служител от организацията и предопределят неговото бъдещо наемане, адаптиране и оставане в нея. Според Ч. Бирджан (Бирджан, 2023) ефективният подбор води до безпроблемно интегриране в екипа и положително допринася за организационната култура. Други фактори, които оказват влияние на адаптацията на служителите според Д. Хаджийски (Хаджийски, 2023), са:

1. Асоциалната ориентация на личността.
2. Характеристиките на социализацията.
3. Индивидуалните психологически характеристики (умствено развитие, онтогенеза, развитие на социални умения, култура, съзнание и др.)

От друга страна, ефективният онбординг увеличава с 50/59/82/91% задържането, с 62/70% производителността, с 82% шанса за оставане на работа на новите служители и води до 34 по-бързо постигане на пълна компетентност според различни автори като Р. Каручи, Т. Бауер, С. Ксеполеас, В. Найденова и К. Кадънкова. В своя статия С. Ксеполеас в частност твърди дори, че онбордингът „поставя тона на цялото преживяване“ (employee experience) на служителя в организацията, а В. Найденова (Найденова, 2022) като организационен психолог с богат опит споделя, че от психологическа гледна точка ефективният онбординг е свързан с удовлетвореността, включеността, ангажираността, представянето и текучеството. Влиянията, които се наблюдават спрямо и в следствие от онбординга, са обобщени доста добре и на инфографиките по-долу.



Източник: Carucci, 2018

Фигура 1. Текучество на служителите и защо се нуждаете от силен онбординг

Цели и ползи от онбординга

Основната цел на онбординга според В. Найденова (Найденова, 2022) е новоназначените служители „да бъдат въведени най-бързо и плавно в социален и организационен аспект“. Голяма част от авторите на използваната в доклада литература също определят целите на онбординга по сходен начин, като може да се отбележи, че трудно могат да се отграничат тези цели от ползите, които биха настъпили за организациите в следствие на ефективно имплементиране на процеса. Така например онбординга и ефикасното му прилагане по отношение на новите служители води до намаляване на началните разходи при реална работа чрез повишаване ефикасността на служителя. Същото важи и за намаляването безпокойството и несигурността сред новите работници. Както беше споменато и подкрепено със статистически данни по-горе успешната ориентация и адаптиране дава като резултат намаляване текучеството сред новата работната сила. В по-общ аспект онбордингът цели и има като полза от себе си развиване на положително отношение и удовлетвореност от работата. И не на последно място, което е и съвсем логично, разбира се, спестява време на преките ръководители в много и най-различни направления. Също така някои други ползи като повишаване удовлетвореността на мениджърите и повишаване продуктивността на новите служители могат да бъдат разгледани в процентно отношение във фигура 1.

Видове

Съществуват различни класификации на видовете онбординг, които се използват в теорията и практиката. Най-общо те биха могли да се разделят на две основни категории в зависимост от формата и начина на провеждане и според субекта, за който са предназначени.

Така според формата и начина на провеждане биха могли да се отграничат три основни вида онбординг:

- онлайн/виртуално;
- на живо/чрез личен контакт;
- хибридно (частично виртуално и на живо);

Изборът на конкретен формат и начин на провеждане зависи от редица фактори, които трябва да бъдат съобразени още при проектирането на цялостния процес по въвеждане, така че предпочетения формат да допринася максимално за ефикасното постигане на целите на процеса.

Друга категория на видовете онбординг е тази според субекта, за който е предназначен, като на база на този критерий, ориентацията и адаптацията на новите служители се разделя на такава за редови служители и за ръководители.

Съответно такова видово разделени почива на диференциацията на длъжностите (изпълнителски и ръководни) и различните задължения и отговорности, които те имат.

Съществуват и други класификации и видове онбординг. Р. Каручи в своя статия пише за три вида онбординг в зависимост от измеренията, върху които е необходимо да се фокусират ефективните организации, а именно организационен, технически и социален.

Разбира се описанието на въпросните видове не претендира за изчерпателност предвид динамиката в теорията и практиката по отношението на темата, обект на настоящия доклад.

Продължителност

Има различни виждания, както от теоретична, така и от практическа гледна точка, по отношение на продължителността на онбординга. Р. Каручи застъпва тезата, че ефективните организации провеждат онбординг на новите си служители в продължение на първата една година от наемането им („най-уязвимия период“). Съответно в практиката се наблюдават различни примери в това отношение. Има организации, за които може да се каже, че официално имат изключително минималистичен период на въвеждане – от няколко дни до няколко седмици. Разбира се, има и такива, които са в обратната крайност, а именно от няколко месеца до година, и повече. Често срещан вариант е онбордингът да съвпада с периода на изпитване на служителя или да изтича малко преди него, така

че да има някакъв времеви интервал преди изтичането на изпитателния срок за преценка, дали служителят да продължи работата си в организацията.

Продължителността на онбординга не е определяща сама по себе си за ефективността на процеса като цяло. По-скоро водещи фактори при определянето и са спецификата и сложността на организацията и длъжността, за която се отнася, в частност. Важното е, независимо за какъв период от време се провежда, да постигне целите си и както Б. Трейси пише за новите служители „да се ориентират бързо и да навлязат пълноценно в работата си“ (Трейси, 2001).

Ключови интервали при продължителния онбординг са третият, шестият и деветият месец, тъй като те са критични от гледна точка даването на двустранна обратна връзка между новоназначения служител и представителите на организацията, ангажирани с въвеждането му. Същата е изключително важна да се даде и то по ефективен начин, за да може и двете страни в процеса да се мотивират при позитивна такава, или при необходимост да коригират дейността си при негативна такава.

Теми, етапи и измерения при онбординга

Както и при останалите характеристики на онбординга, на които беше обърнато внимание до тук в настоящия доклад, така и при темите, етапите и измеренията на онбординга се наблюдава разнообразие, както от теоретична, така и от практическа гледна точка. Така например има автори и организации, според и при които онбордингът се предшества от preboarding, който обхваща периодът от приемане на офертата на избрания кандидат за длъжността до първия му работен ден.

Рон Каручи от своя страна пък описва процеса на онбординг, като го разделя на три измерения, а именно:

- ***Организационно*** – обучаване, как нещата се случват – необходимата информация да функционира ден за ден; помощ за асимилиране – ценности, норми, история, марка.
- ***Техническо*** – дефиниране какво е добро – длъжностна характеристика, отговорности, ограничения, вземане на решения, автономност; планиране на ранни успехи – поставяне на ясни цели за 3, 6, 9 месеца, постепенно увеличаване на отговорностите, обсъждане на пропуски и израстване.
- ***Социално*** – изграждане на чувство за общност (изграждане на взаимоотношения, създаване на социален капитал в екипа).

Д. Хаджийски от своя страна пък отдефинира три етапа на адаптацията:

- ***Професионална*** (усвояване на информация и адаптиране към задачите).
- ***Социална*** (адаптиране към „климата“, нормите, традициите, системата от соц. роли, стила и изискванията на лидера, междуличностните отношения в екипа).
- ***Психологическа***.

Съществуват и още много подобни класификации за измеренията на онбординга, но може би най-популярната такава в теорията е тази на Т. Бауер (Bauer, 2015), която разграничава следните четири твърди аспекта на онбординга, известни още като „4-те С-та на на онбординга по Бауер“ (4 C's of onboarding by Bauer):

- ***Compliance (съответствие)*** – създаване на условия за новия служител;
- ***Clarification*** – разясняване на работната роля и задачи;
- ***Culture (култура)*** – мисия, визия, ценности, история, цели;
- ***Connection (взаимоотношения, свързаност)*** – формални и неформални взаимоотношения в организацията.

Инструменти

С оглед разнообразието от характеристики на онбординга и спецификите по реализацията му във всяка отделна организация са налице и най-различни инструменти, които се прилагат в практиката. Някои от тях са по-широко застъпени, други по-рядко, като избора на конкретен набор е въпрос на оперативно и стратегическо решение на база на цялостния процес по ориентация и адаптация в съответната организация. Предвид изключително голямото разнообразие на онбординг инструменти, следващият списък с такива не може и не бива да претендира за всеобхватност и изчерпателност. Освен това неговата актуалност също не може да бъде определена, като максимална, предвид динамиката за материята, за която се отнася. Все пак може би най-често срещаните онбординг инструменти са:

- Менторство
- Коучинг;
- Buddy;
- Електронни портали/софтуер;
- Геймификация (използване на елементи на игра);
- Писма за добре дошли;
- Поетапен план/чеклист на онбординга;
- Ръководство за нови служители;
- Провеждане на инструктаж по ЗБ;
- Наръчник за ориентация;
- Преглед на ПВТР, етичен кодекс, длъжностна характеристика и др.;
- Обиколка на офиса/организацията;
- Обучение за многообразие;
- Фирмени рекламни материали;
- VR;
- Подготвяне на работното място;
- Работен обяд с екипа;
- Вътрешноорганизационно съобщение за представяне на новия колега;
- Анкета за обратна връзка за подбора;
- Регулярни срещи за обратна връзка между служител, пряк ръководител и ментор.

Метрика за ефективност

Изключително критичен аспект на онбординга е измерването на ефективността и ефикасността на процеса. За съжаление масово мнение сред авторите, изследващи процеса, е, че при повечето организации няма практика за оценка на

ефективността и ефикасността на процеса. Също така липсват и солидни обективни показатели за измерването им, като липсва и методология и инструментариум за тази цел.

В повечето случаи в практиката се разчита основно на обратната връзка от новите служители, преките ръководители и менторите, което е крайно недостатъчно и не може да води след себе си очаквания за структурирано и пълноценно управление на процеса.

Проблеми и грешки при онбординга

Освен липсата на метрика по отношение на обордингa в практиката се наблюдават и следните проблеми и грешки:

- Липса на добре структурирана и разработена изрична програма за онбординг сред голяма част от организациите.
- Наличие на различни проблеми с онбординга в много организации, поради което служителите са 2 пъти по-склонни да търсят нова работа скоро след наемането си.
- Неефективен онбординг без отделяне на достатъчно време за подкрепа на новите служители, което ги изправя пред трудности, поносими до определена степен преди напускане.
- Наличие само писмен документ за онбординг при голяма част от организациите, които декларират съществуването на такъв процес.
- Преобладаващо средно ниво на дигитализация на процеса на онбординг.
- Наличие предимно на самостоятелно обучение на служителя по общи теми без специфично съдържание за длъжността при дигиталните дейности по онбординг.
- Липса на знания и умения за внедряване на геймификацията и дигитализацията при онбординга като цяло.

Добри практики и препоръки

Наред с проблемите и грешките при онбординга се наблюдават и много добри практики, чието прилагане е силно препоръчително с оглед гарантиране ефективността на процеса. Такива са:

- Създаването на добре структурирана и развита онбординг програма по конкретен план, разработена от ЧР с помощта на прекия ръководител, ментора и buddy-то.
- Провеждане на мотивиращ, забавен и ефективен процес по онбординг.
- Създаване на приятелска атмосфера, така че новият служител „да се почувства като у дома си“, „да се чувства добре дошъл в екипа“ (Трейси, 2001).
- Провеждане на редовна, открита и комфортна комуникация.

- Поставяне на ясни очаквания към процеса по онбординг – преглед и обсъждане на роли, отговорности и цели на изпълнение.
- Препоръчително, почти задължително осъществяване на личен контакт през целия процес на онбординг.
- Въвеждане на метрика и показатели за ефективност на процеса.
- Намиране на баланс между дигитализация и личен контакт в целия процес.
- Прилагане на геймификация в процеса.
- Даване на позитивна, приятелска обратна връзка – стимулиране на откритост и честност при даването и от двете страни.

Заключение

За усъвършенстването си управлението на човешките ресурси в публичния сектор е необходимо все повече да се доближава във всеки един свой аспект към по-прецизно и ориентирано към и за хората отношение и изпълнение. Необходимо е все повече да се отделя голямо значение не само на физическото, но и на менталното благосъстояние на служителите. Това налага изучаване и разработване на процеси и механизми, свързани с основните управленски функции, които преди въобще не са били на дневен ред. От друга страна, това се налага и поради осъзнаване на факта, че дори и подобни малки аспекти могат да окажат влияние върху конкурентното предимство на всяка една организация.

Във връзка с онбординга на новите държавни служители вече написаното е още по-валидно. Ефективният онбординг, от една страна, значително би подобрил конкурентоспособността на публичните организации, а от друга – би повишил мотивацията и ангажираността на новите служители към екипа и институциите като цяло. Тези фактори придават на процеса изключително критично значение за организациите въобще, и в частност, публичните ведомства, поради което тези от тях, които биха искали да се развиват и просперират, е необходимо своевременно и ефективно да инвестират време, ресурси и усилия в него.

Необходимо е да се работи в посока „замяна на системата за държавната служба, създадена за XIX в., с такава за 21 в.“ (Gaebler et al. 1992), така че не се случва така ,че „държавната служба се превръща в ограничение в ерата на работниците на знанието“ (Gaebler et al. 1992). Всичко това ще доведе до „преоткриване“ на ефективното държавно управление, без което „цивилизованото общество не може да функционира ефективно“ (Gaebler et al. 1992).

Използвана литература

Бирджан, Ч. (2023). Най-добри практики за онбординг на нови служители. (Birdzhan, Ch. (2023). Nay-dobri praktiki za onbording na novi sluzhiteli.) hrmanager.bg

Василев, В., Ст. Новоселски. (2013). Иновативни методи в изследването на управлението на човешките ресурси в публичната администрация, сборник доклади от

международна кръгла маса. Нов български университет (НБУ). (Vasilev, V., St. Novoselski (2013). Inovativni metodi v izsledvaneto na upravlenieto na choveshkite resursi v publichnata administratsia, sbornik dokladi ot mezhdunarodna kragla masa. Nov balgarski universitet (NBU). ISBN 978-954-535-792-3; http://ebox.nbu.bg/adminconf/21_V.Vasilev,%20S.Novoselski.pdf

Доклад от проучване по проект „Онборд: Организационна ориентация и социализация от ново поколение“ на Idein Ltd., IJSFontain Bv и БАУХ по Erasmus+ в периода 01.09.2022-01.04.2024 (Doklad ot prouchvane po proekt „Onbord: Organizatsionna orientatsia i sotsializatsia ot novo pokolenie“ na Idein Ltd., IJSFontain Bv i BAUH po Erasmus+ v perioda 01.09.2022-01.04.2024.)

Закон за държавния служител, обн., ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 85 от 10 октомври 2023 г. (Zakon za darzhavnia sluzhitel, Obn., DV, br. 67 ot 27 Yuli 1999 g., posl. izm. i dop., DV, br. 85 ot 10 Oktomvri 2023 g.)

Кадънкова, К. (2022). Методология за геймифициране на онбординг процеса в компании ще бъде разработвана и тествана по европроект. (Kadankova, K. (2022). Metodologia za geymifitsirane na onbording protsesa v kompanii shte bade razrabotvana i testvana po evroproekt.) www.bamp.space

Каталог 2024, Институт по публична администрация. (Katalog 2024, Institut po publichna administratsia.)

Найденова, В. (2022). Ангажираност и обучение на служителите. Изток-Запад (Naydenova, V. (2022). Angazhiranost i obuchenie na sluzhitelite. Iztok-Zapad.)

Трейси, Б. (2001). Привлечи и задръж най-добрите. Световна библиотека. (Treysi, B. (2001). Privlechi i zadrazh nay-dobrite. Svetovna biblioteka.)

Хаджийски, Д. (2023). Психологически аспекти на обучението и управлението на персонала. Фабер. (Hadzhiyski, D. (2023). Psihologicheski aspekti na obuchenieto i upravlenieto na personala. Faber.)

Bauer, T. N. (2015). White Paper „Onboarding: The Power Of Connection“. Succesfactors.

Carucci, R. (2018). To Retain New Hires, Spend More Time Onboarding Them. www.hbr.org

Noe, R. A. et al. (2018). Fundamentals of Human Resource Management. McGraw-Hill Education.

Osborne D., Gaebler T. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector. Addison-Wesley Publishing

Putzier, J., Baker, D. J. (2011). The Everything HR Kit. AMACOM.

Sims, D. M. (2011). Creative Onboarding Programs. McGraw-Hill Companies Inc.

Vasilev, V., Icheva, M. (2023) In search of solutions for employee motivation – from ideas and good practices to working models, Journal of Management Sciences and Applications, 2(2), pp. 248 – 254. https://jomsa.science/index.php/jomsa/article/view/59

Werner, J. M., DeSimone, R. L. (2011). Human Resource Development. Cengage Learning.

ВЪТРЕШНИЯТ ОДИТ КАТО ЧАСТ ОТ СИСТЕМАТА ЗА КОНТРОЛ В ОРГАНИЗАЦИИТЕ ОТ ПУБЛИЧНИЯТ СЕКТОР

Ивелина Петкова[1]

Резюме

Вътрешният одит играе ключова роля в съвременните системи за управление и контрол на публичните организации. Основната му задача е да предоставя обективна оценка на ефективността на вътрешните процеси и да подпомага ръководството при вземането на решения.

Целта на настоящият доклад е да открои предизвикателствата пред вътрешният одит в публичният сектор и проблемни области при осъществяване на контролните процеси. Нарастващата сложност на управлението на публичния сектор и изискванията за отчетност и прозрачност правят вътрешния одит неизменна част от системата за контрол.

Ключови думи: *вътрешен одит, контрол, публичен сектор*

JEL: *G38, H41, H83*

INTERNAL AUDIT AS PART OF THE CONTROL SYSTEM IN PUBLIC SECTOR ORGANIZATIONS

Ivelina Petkova[*]

Abstract

Internal audit plays a key role in modern management and control systems within public sector organizations. Its main task is to provide an objective assessment of the effectiveness of internal processes and to support management in decision-making.

The aim of this report is to highlight the challenges facing internal audit in the public sector, as well as problem areas in the implementation of control processes. The increasing complexity of public sector management, along with growing demands for accountability and transparency, makes internal audit an essential part of the control system.

Keywords: *internal audit, control, public sector*

JEL: *G38, H41, H83*

[1] Доцент, доктор, катедра „Финансов контрол“, Университет за национално и световно стопанство – София, *e-mail: ipetkova@unwe.bg*

[*] Associate Professor, PhD, Department of „Financial Control“, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail: ipetkova@unwe.bg*

Въведение

В условията на бързо развиващи се технологии, глобализация и повишени изисквания за отчетност, ролята на вътрешния одит в организациите, особено в публичния сектор, става все по-ключова. Основната цел на вътрешния одит е да осигурява обективна оценка на процесите, ефективността и контролните механизми, като по този начин допринася за вземането на информирани управленски решения в защитата на публичният интерес. Чрез експертната си оценка вътрешният одит подпомага ръководството да взема решения, които са в интерес на организацията. От друга страна дейността по вътрешен одит не само помага за оптимизиране на ресурсите и повишаване на ефективността, но и насърчава култура на отговорност и прозрачност, което е от съществено значение за устойчивото развитие на организациите.

Теоретични аспекти, свързани с ролята и функциите на вътрешния одит в публичните организации

Значението и ролята на вътрешния одит през последните десет години търпи сериозно развитие с оглед поетапното въвеждане и утвърждаване като стандарт на управление на системите за вътрешен контрол. В тази връзка редица автори дават дефиниции на понятието вътрешен одит. Част от тях се обединяват около класическите възгледи на управлението и изхождат именно от принципите на управление на организацията. Според тези автори „Вътрешният одит е дейност, която осигурява на мениджмънта увереност и насоки за подобрение на контрола и ефективността на операциите“ (Turner, 2015, p. 54). Близко до това виждане са позицията на автори, като Векос (Vekos, 2014, p. 24), за които „вътрешният одит е функция, която осигурява на ръководството оценка на риска, контрола и управлението на процесите“. От друга страна, тези авторови позиции се доближават в голяма степен и до процесния подход, като извеждат на основно място обхвата на дейностите по вътрешен одит. Според тях (Brown, Wright, 2019, p. 45) вътрешният одит има широк обхват и в тази връзка е ориентиран към оценка и подобрение на вътрешния контрол и процесите на управление с основна цел оптимизация на бизнес процесите. Тази по-широка дефиниция на понятието „вътрешен одит“ е основополагаща и класическа и се подкрепя автори, като Майкъл Бъртан (Burton, 2018, p. 12), чийто ключов елемент в неговите възгледи е обвързването на вътрешния одит и вътрешният контрол в организациите. Според същия автор вътрешният одит, от една страна, е „независима дейност“, а от друга страна, се „използва за оценка на управлението на организацията чрез проверка на надеждността на вътрешния контрол.“

Интерес представляват виждания на автори като Робърт Смит и Адам Дженкинс (Smith, Jenkins, 2020, p. 23**)**, които наблягат на функционалният подход при дефиниране на вътрешния одит. Виждането на авторите е прагматично

ориентирано към функцията на вътрешния одит, които според тях следва да осигурява необходимата увереност, относно два съществени аспекта „адекватността и ефективността на контролните процеси в организацията.“ Този прагматичен подход, обвързан с контролните процеси в организациите, намира израз и в други авторови виждания (Regehr, Krieger, 2016, p. 30), където на „вътрешния одит“ се гледа като на помощно средство за подобряване и управление на рисковете, процесите при вземане на решения, стъпващи на независима оценка и анализ на вътрешният контрол. От така представените дефиниции на понятието „вътрешен одит“ се счита, че по-широкото разглеждане на понятието вътрешен одит, ориентирано към оценка на съществуващите контроли и даващо обективен анализ на системите за вътрешен контрол, е адекватен подход за изясняване на неговата същност и характеристики. Спецификата на организациите също има определящо значение за структурирането и функционирането на вътрешния одит. Осъществяването на контролните процеси са подчинени именно на организационната структура и корпоративна култура.

Вътрешният одит и контролът в публичния сектор

Спецификата на публичния сектор, принципите на управление, както и приложимата нормативна уредба, налагат различни подходи при структуриране на вътрешният одит. Според Иванов (2017, с. 89), вътрешният одит в публичните организации има за цел да гарантира ефективното управление на публичните средства, като идентифицира рисковете и препоръчва мерки за тяхното управление. В този контекст основната функция на вътрешния одит е да осигури независима и обективна оценка на процесите по управление на ресурсите и съответствието им с нормативната уредба. Както подчертава Георгиев (2020, с. 45), вътрешният одит подпомага публичните организации при изпълнението на техните цели, като оптимизира процесите и повишава доверието в управлението.

Вътрешният одит е основен елемент на вътрешния контрол и допринася за ефективността на управлението, като оценява рисковете, процесите и резултатите. Според Маринова (2018, с. 112), вътрешният одит допринася за подобряване на корпоративната култура и помага за намаляване на оперативните рискове, като повишава прозрачността на управленските решения. Рисковият подход при структурирането на дейностите по вътрешен одит има съществено значение от гледна точка на ефективността на вътрешния контрол. Именно чрез оценката на съответствието (Sanders, 2021, с. 37) може да се достигнат задоволителни нива на контрол и да се предприемат мерки за управление на рисковите процеси.

Основна характеристика на вътрешния одит е неговата независимост, която осигурява обективността на препоръките му. Вътрешният одит не само проверява изпълнението на задачите, но и предлага коректривни мерки. За ефективното изпълнение на функциите си, вътрешният одит трябва да има достъп до цялата

информация, необходима за анализ на процесите в организацията (Димитров, 2019, с. 73).

Нормативна уредба на вътрешния одит в публичните организации

Вътрешният одит в публичния сектор е регламентиран в редица нормативни актове. При изграждане на нормативната уредба от съществено значение за определяне на рамката за вътрешен одит са Законът за вътрешния одит в публичният сектор, Етичният кодекс на вътрешните одитори и Стандартите за професионална практика по вътрешен одит.

Според Закона за вътрешния одит в публичния сектор на Република България (ЗВОПС), вътрешният одит има за задача да предоставя на ръководството на публичните организации увереност относно ефективността на управлението и контролните процеси. От самата дефиниция за „вътрешен одит“ в Закона за вътрешния одит се извеждат основните му характеристики, а именно „независима и обективна дейност“, която се осъществява именно чрез „предоставяне на увереност и консултиране“. В това определение за „вътрешен одит“ е даден и крайният резултат, който следва да се постигне от дейността по „вътрешен одит“, а именно да „носи полза и да подобрява дейността на организацията“.

Законът подчертава значението на независимостта и професионалната компетентност на вътрешните одитори и принципите в съответствие с които се извършва дейността по вътрешен одит (ЗВОПС, чл. 4).

Към вътрешния одит се поставят високи изисквания по отношение на обективността и отговорността. Вътрешните одитори следва да действат в съответствие с международните стандарти и етичния кодекс на професията (Стоянова, 2021, с. 98). Според Стоянова, добрата нормативна уредба е от съществено значение за ефективността на вътрешния одит, тъй като създава рамката, в която той може да функционира успешно. Законът за вътрешния одит описва функциите, правомощията на вътрешния одит, структурирането на звената за вътрешен одит. В Закона ясно и точно са регламентирани и изискванията към вътрешните одитори по отношение на тяхната компетентност и професионален опит. В него се извеждат и основните отговорности на вътрешните одитори.

Съгласно Закона за вътрешния одит в публичния сектор в България, вътрешните одитори имат редица отговорности, които са свързани с оценка и подобрение на процесите в организациите, където работят. В обобщен вид съгласно ЗВОПС и Стандартите за професионална практика по вътрешен одит, основните отговорности на вътрешните одитори включват:

1. **Планиране и изпълнение на одитни ангажименти**
    - Одиторите трябва да разработят годишен план за вътрешен одит, съобразен със стратегическите и оперативните цели на организацията.
    - Планът включва рискови области и процедури за тяхното оценяване.

- Извършването на одитни ангажименти обхваща проучване и оценка на вътрешните контролни механизми, за да се установи тяхната ефективност и ефикасност в предотвратяване на рискове.

2. Оценка на управлението на риска

Вътрешните одитори трябва да осигурят оценка на системата за управление на риска в организацията и да дадат препоръки за подобрение. Това включва анализ на идентифицирани рискове и мерките за тяхното смекчаване или контролиране.

3. Оценка на вътрешния контрол

Задължение на одиторите е да проверят съществуващите вътрешни контроли и да оценят тяхната надеждност и адекватност за предотвратяване на измами, грешки или пропуски. Те трябва да докладват за всякакви слабости в системата за вътрешен контрол.

4. Консултативна функция

Вътрешните одитори също така предоставят консултации на ръководството на организацията, като предлагат препоръки за подобряване на процесите, управлението на риска и вътрешните контроли. Консултативната функция е насочена към оптимизиране на дейността на организацията.

5. Докладване на резултатите от одита

След завършване на одитния ангажимент, вътрешните одитори изготвят доклад, в който посочват резултатите от проверката, откритите слабости и дават препоръки за корективни мерки. Докладът се предоставя на ръководството на организацията и е част от отчетността на одитора.

6. Проследяване на изпълнението на препоръките

Одиторите следят и оценяват дали препоръките, направени след одитите, са изпълнени. Това включва анализ на мерките, които ръководството е предприело за подобряване на контрола и управлението на процесите, в съответствие с препоръките.

7. Спазване на професионалните стандарти

Вътрешните одитори трябва да спазват Международните стандарти за вътрешен одит, установени от Института на вътрешните одитори (IIA), както и етичните принципи, включително интегритет, обективност, поверителност и професионална компетентност.

8. Докладване на нарушения и сигнали за измами

Одиторите имат отговорност да съобщават за всякакви установени нарушения на вътрешния контрол, както и за съмнения за измами или неправомерни действия, които застрашават финансовите и оперативните процеси в организацията.

9. Обучение и развитие

Вътрешните одитори са длъжни да поддържат и подобряват своите знания и умения, за да могат да изпълняват задълженията си на високо професионално ниво. Това включва редовно участие в обучения и следене на промените в нормативната уредба и добрите практики.

10. Сътрудничество с външни одитори и други контролни органи

При нужда, вътрешните одитори работят съвместно с външни одитори и други надзорни органи, като осигуряват достъп до информация и съдействат при проверките. Това сътрудничество цели подобряване на цялостната одитна дейност и укрепване на доверието в организацията.

Тези отговорности са съществени за осигуряване на прозрачност и ефективност в управлението на публичните и частните организации, а изпълнението им от страна на вътрешните одитори е гаранция за по-добро управление и контрол в организациите.

Предизвикателства пред вътрешния одит в публичните организации

Осъществяването на дейността по вътрешен одит се извършва чрез одитни ангажименти, които са съответно одитни ангажименти за даване на увереност и съответно одитни ангажименти за консултиране. Въпреки своята значима роля, вътрешният одит в публичните организации се сблъсква с редица предизвикателства. В процеса на изпълнение на одитните ангажименти, вътрешните одитори са изправени пред съществени проблеми.

Един от основните проблеми е недостатъчната независимост на вътрешните одитори. Както отбелязва Петров (2022, с. 56), одиторите често са подложени на натиск от страна на ръководството, което може да компрометира обективността на техните доклади.

Проблемът с независимостта на вътрешните одитори в рамките на съответната организация произтича от структурирането на звената за вътрешен одит, разписани в чл. 12 от ЗВОПС. На първо място, подчинеността на звената за вътрешен одит на ръководителя на организацията, поставя в неблагоприятна позиция вътрешните одитори, тъй като в случая същите се назначават от работодател – ръководителят на организацията. Независимо че в чл. 21, ал. 5 от Закона е въведен частичен защитен механизъм при освобождаване на ръководителите на звената за вътрешен одит и вътрешните одитори да се изисква съгласувателна процедура с министъра на финансите, се счита, че този механизъм е неефективен.

Друг проблем е липсата на адекватни ресурси, което ограничава възможностите на вътрешния одит да извършва пълноценни проверки. При стартиране на одитните ангажименти обхвата на проверките и ресурсите, които се използват, са в рамките единствено на съществуващото звено за вътрешен одит. В този случай се разчита единствено и само на компетентността и познанията на одиторите в звеното, като осигуреността от гледна точка на времеви ресурси също се оказва сериозна критична точка за звената за вътрешен одит. В повечето случаи звената за вътрешен одит се изграждат с минимална численост по ЗВОПС и на практика могат до покрият с одитни ангажименти единствено и само най-високо рисковите процеси. От друга страна, ръководството на публични организации, възползвайки се от възможността за получаване на одитни ангажименти за консултиране,

възлага на вътрешните одитори значителен такъв брой, което на практика затруднява съществената одитна дейност, а именно извършване на одитни ангажименти за даване на увереност. В звена от публичния сектор се наблюдава сериозно изместване на ангажиментите към консултантски за сметка на одитни ангажименти за даване на увереност, което крие сериозен риск не само за организацията, но и за адекватността на вътрешния контрол.

Обучението и заделянето на адекватен финансов ресурс за поддържане на компетентността на одиторите все още се явява ключово предизвикателство за звената за вътрешен одит в публичния сектор. Липсата на времеви ресурс от страна на вътрешните одитори, както и целенасочена структурирана политика ориентирана към съответната специализация на звената за вътрешен одит, се оказва съществен проблем за одиторите. Волята и желанието на ръководителите на организацията и потребностите от обучение в организацията на вътрешните одитори често не съвпадат, което предопределя и съответната резултативност от извършените одитни ангажименти.

При приключване на одитните ангажименти вътрешните одитори често срещат затруднения при внедряването на своите препоръки. Предложените насоки и препоръчителни мерки на ръководството на публичните организации от вътрешните одитори често среща съпротива, особено когато те изискват значителни реформи или финансови инвестиции (Маринов, 2021, с. 134). Ръководителите на организациите, независимо от позицията и времевия период, който заемат са склонни в определени ситуации да минимизират идентифицирани рискови ситуации от вътрешните одитори, като не предприемат и съответните адекватни мерки. Толерирането на високи нива на риск за определени дейности в организациите и отказа от страна на ръководството да предприеме мерки за минимизирането влошава в значителна степен контролната среда и механизмите за вътрешен контрол.

Заключение

Вътрешният одит е основен елемент на системата за контрол в публичните организации. Той допринася за подобряване на ефективността на управлението, намаляване на рисковете и повишаване на доверието в публичните институции. Въпреки че вътрешният одит в публичния сектор в България е добре нормативно регламентиран, все още съществуват предизвикателства, свързани с неговата независимост и ефективност. За да изпълнява своята роля пълноценно, е необходимо да се предприемат мерки за укрепване на професионалната компетентност на одиторите и осигуряване на достатъчно ресурси за тяхната дейност.

Използвана литература

Георгиев, И. (2020). Управление на публичните финанси и контрол. Пловдив, УИ „Паисий Хилендарски“. (Georgiev, I. (2020). Upravlenie na publichnite finansi i kontrol. Plovdiv, UI „Paisiy Hilendarski“.)

Димитров, Н. (2019). Контролни системи в публичната администрация. София, Нов български университет. (Dimitrov, N. (2019). Kontrolni sistemi v publichnata administratsia. Sofia, Nov balgarski universitet.)

Закон за вътрешния одит в публичният сектор. (Zakon za vatreshnia odit v publichniyat sektor.)

Иванов, П. (2017). Вътрешен одит в публичния сектор. София, издателство „Труд“. (Ivanov, P. (2017). Vatreshen odit v publichnia sektor. Sofia, izdatelstvo „Trud“.)

Маринов, В. (2021). Предизвикателства пред вътрешния одит в България. София, издателство „Прогрес“. (Marinov, V. (2021). Predizvikatelstva pred vatreshnia odit v Bulgaria. Sofia, izdatelstvo „Progres“.)

Маринова, Л. (2018). Вътрешен контрол и одит в публичните организации. Варна, Университетско издателство. (Marinova, L. (2018). Vatreshen kontrol i odit v publichnite organizatsii. Varna, Universitetsko izdatelstvo.)

Петров, К. (2022). Одиторски практики в публичния сектор. Благоевград, Югозападен университет „Неофит Рилски“. (Petrov, K. (2022). Oditorski praktiki v publichnia sektor. Blagoevgrad, Yugozapaden universitet „Neofit Rilski“.)

Стоянова, А. (2021). Нормативна уредба на вътрешния одит в България. София, УИ „Св. Климент Охридски“. (Stoyanova, A. (2021). Normativna uredba na vatreshnia odit v Bulgaria. Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“.)

Burton, M., (2019). Essentials of Internal Auditing, 2018, Brown, J. & Wright, W., The Role of Internal Audit in Enhancing Corporate Governance. Pearson.

Regehr, C., Krieger, J. (2016). Audit and Risk Management. McGraw-Hill Education.

Sanders, A. (2021). Internal Control and Auditing Practices. Palgrave Macmillan.

Smith, R. & Jenkins, A. (2020). Internal Audit and Corporate Integrity. Springer Turner, B. (2015). Internal Auditing: A Practical Guide. Sage Publications.

Vekos, S. (2014). Internal Audit. Wiley.

ДИГИТАЛНИЯТ КАПАЦИТЕТ – В ТЪРСЕНЕ НА МЕХАНИЗЪМ ЗА РАЗПОЗНАВАНЕ В ПУБЛИЧНА ОРГАНИЗАЦИЯ

Александрина Белотелева[1]

Резюме

Целта на изследването е разработване на механизъм за разпознаване на дигиталния капацитет в публична организация. Решаването на тази задача предпоставя три действия: а) кратко запознаване с феномена „капацитет"; б) предварителни ограничения на анализа и в) представяне на алгоритъм за индикиране на дигиталния капацитет. Въпросното разпознаване е извършено чрез разработване на анкетно експертно проучване, което съдържа за всеки въпрос по пет ситуационни сегмента по аналогичната скала на Нанси Ликерт, т.е. експертите ще преценят капацитета на базата съгласие с един от разработените сценарии, който съответства най-много на практическото състояние на дигиталността на публичната организация. Така се оценява равнището на дигиталния капацитет и се анализира неговият индекс за последователни години. Предлага се и изчисляване на коефициенти на детерминация, неопределеност и корелации. Моделът на оценка се апробира в конкретна организация, след което се поправят допуснатите пропуски и се разпознават проблеми на протичащата дигитализация.

Ключови думи: *дигитален капацитет, публична администрация, дигитализация*

JEL: *D24, E22, H83, J24, J58, L85*

DIGITAL CAPACITY – IN SEARCH OF A MECHANISM FOR RECOGNITION IN A PUBLIC ORGANIZATION

Alexandrina Beloteleva[*]

Abstract

The aim of the study is to develop a mechanism for recognizing digital capacity in a public organization. Solving this task requires three actions: a) a brief introduction to the phenomenon of „capacity"; b) preliminary limitations of the analysis and c) presentation of an algorithm for indicating digital capacity. The recognition in question was carried out by developing a questionnaire expert study, which contains for each question five situational segments on the analogous Nancy Likert scale, i.e., experts will assess the capacity

[1] Докторант, катедра „Публична администрация", факултет „Администрация и управление", Университет за национално и световно стопанство – София, *e-mail: alexandrina.beloteleva@unwe.bg*

[*] PhD Student, Department „Public administration", Faculty of Administration and Management, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail: alexandrina.beloteleva@unwe.bg*

based on agreement with one of the developed scenarios that most closely corresponds to the practical state of digitality of the public organization. Thus, the level of digital capacity is assessed and its index for consecutive years is analyzed. It is also proposed to calculate the coefficients of determination, uncertainty, and correlations. The assessment model is tested in a specific organization, after which the shortcomings are corrected and problems of the ongoing digitalization are identified.

Keywords: *digital capacity, public administration, digitalization*
JEL*: D24, E22, H83, J24, J58, L85*

Въведение

Идентификацията и индикацията са близки смислово-стилистични категории. Чрез тях се изразяват страни от познавателното разбиране на света. В първия случай акцентът е установяването на еднаквост, което се базира върху степента на съвпадане на комплекс от припознавателни признаци. Индикацията е с фокус върху характера на съдържателната връзка между „фактор – действие или условие, и присъщия му резултат (ако..., то...)“. Търсеното сравнение между тези две категории може да се интерпретира и в информационен контекст: в единия случай информацията характеризира степента на тъждество (общото), а в другия тя предпоставя конкретен (априорно мислим) резултат. По тази логика интерпретираната в изследването сложно съставна категория „дигитален капацитет“ (способностната сила на дигитализацията) може да бъде разглеждана като еднаквост между информация за себе си (обективно) и в себе си (субективно), която се проявява в двупосочна връзка, респективно – като прогнозен резултат от експлицирането на собствени черти от някаква съвкупност от обективна информация (субективизиране на обективното).

Разбирането и моделирането на тези процеси предполага първо – кратко осветляване на феномена „капацитет“, второ – разбиране на предварителни ограничения/изисквания на анализа и трето – изясняване на алгоритъма на индикиране на дигитален капацитет като съдържание и метрика.

1. Щрихи за феномена „капацитет“

Терминът „капацитет“ (capacity) е исторически сложила се реалност с безспорни извори от физиката, биологията, химията и други науки. Неговата семантика е свързана с група от близки по съдържание термини: възможност, способност, потенциал, продуктивност, мощност и др. На тази база познавателна му лексика съдържа и феномени като: потребности, обемност, задържане, акумулиране, сила, натрупване, заряд, съвместимост, използване, численост, големина и т.н. Нещо повече, разбирането му може да се осмисли само на основа на свързаните с него синонимни редове (Капацитет – онлайн Речник): обем – вместимост – капацитет; капацитет – възможности – потенциал; мощност – сила – капацитет; ав-

торитет – капацитет – фактор и др. В тези редове капацитетът заема веднъж място на изходна предметност (капацитет – възможности – потенциал), втори път – на вид потенция (авторитет – капацитет – фактор) и трети път – на резултат (мощност – сила – капацитет). В първия случай от него произтича някаква възможност, респективно потенциал (тази форма съответства на функционалното му съдържание) на системата, във втория, той е мост между авторитет и неговото проявление като фактор на развитието (капацитетът е представен като преносима човешка способност, която генерира въздействие), а в третия – той е функция на предшестващите го „мощност“ и „сила“ (резултативна величина). Няма съмнение, че той се проявява диференцирано в зависимост от конкретния си носител и функционална насоченост.

Капацитетът е социално, икономическо и техническо обозрима и всеобщо възприета характеристика на възможностите на системи или на техни елементи да реализират своята функция по създаване на определено благо.

Капацитетът присъства в жизнените дейности в различни форми: социален, икономически, ресурсен, политически, демографски, природен и т.н.

В последните години в стопанската практика се появиха редица изследвания на неговата разновидност „административен капацитет“ (Ставрев и Вълков, 2008; Маринов, 2011; Борисов, 2019; Кръстева, 2024; Melhem, Jacobsen, 2021; и др.), които съответстват на интензивната модернизация на публичните организации.

Най-общата дефиниция на административен капацитет, която се лансира широко от Б. Борисов е, че той е израз на създадена способност, адекватна на постигането на целите, които се асоциират с разбирането за добро управление.

В матрицата на Б. Борисов (2019) за оценка на административния капацитет в модула електронно управление (най-общо е дигиталния капацитет) съдържа комплекс от параметри на:

а) нивото на възприетата в администрацията визия, стратегии, планове и политики за развитието на това управление;

б) равнището на възприетата архитектура (бизнес модел, защита, данни, приложения, технологии, мрежи) на чиято база се реализира електронното управление;

в) нивото на мениджмънта по отношение на управление на инвестициите, проектите, бизнес трансформациите, компетенциите и използваните инструменти и техники, които са свързани с инициативите за електронно управление;

г) нивото на взаимодействие с клиенти и партньори в инициативите на това управление.

В настоящото изследване дигиталният капацитет се разглежда като категория на административния капацитет, която изразява подпомагането постигането на целите на администрацията чрез пълноценното използване на възможностите на цифрова трансформация и произтичащите от това изменения в цялостния дизайн на информиране и комуникиране чрез електронни средства.

2. Предварителни ограничения

Намирането и изграждането на пътя към постигането на дадена цел е половината от работата, която трябва да се свърши. Ето защо е приложен подход за разбиране и отговорност към проектирането на необходимите първи стъпки. Тъй като по-нататъшният анализ безспорно ще се базира на колективната мисъл на експерти, отдаваме полагащото се внимание на високо квалифицираните специалисти.

Идеята за идентифициране на признаците на дигиталния капацитет на основа на априорно зададени негови информационни параметри предпоставя неизбежност от организиране на априорно допитване до експерти чрез изходен тест. Неговата задача е да се осветли предварително предмета на изследването от потенциалните експерти в направления, които са пряко свързани с оценки на степента на: дигиталната трансформация в публичната администрация, креативността на първоначалните авторски предположения (хипотези) и потенциала на експертите (таблица 1).

Таблица 1. Встъпителен тест

Моля отбележете вашата оценка за всеки признак

№	Оценяван признак	Скала на оценките			
		Много висока	Висока	Средна	Ниска
I. Дигитална трансформация					
1.	Провеждане на политика за окомплектоване на администрацията с дигитална техника и технологични системи и по-конкретно:				
1.1.	сгради и сървърни помещения;				
1.2.	ново поколение персонални компютри, принтери, скенери и др.;				
1.3.	мобилна телекомуникационна техника: интернет комуникации, мобилни телефони, радиорелейни линии и др.;				
1.4.	база от електронни данни, в т.ч. и за технологичните процеси;				
1.5.	широколентова свързаност (фиксирана, мобилна и скоростна);				
1.6.	локални мрежи;				
1.7.	сертифицирани ведомствени информационни системи;				
1.8.	осигурен финансов ресурс за дигиталната трансформация;				
1.9.	осъществяван периодичен мониторинг на информационните и комуникационните технологии.				
2.	Приемане на вътрешни правила за провеждане на дигитална комуникация				
3.	Функциониране на електронни комуникации				
4.	Работене с електронно организирана документация				

№	Оценяван признак	Скала на оценките			
		Много висока	Висока	Средна	Ниска
5.	Осъществяване на творческо-иновативно надграждане на електронни процеси и услуги				
6.	Повишаване на дигиталните умения на заетите				
7.	Нарастване на качеството на административните услуги				
8.	Участие на служителите в управлението на дигиталната трансформация				
II. Първоначални авторски предположения:					
1.	дигитализацията е разновидност организационен капитал и независимо от безспорните постижения в дигиталната трансформация в администрацията са налице пропуски, чието разпознаване и преодоляване надгражда иновативно извършеното;				
2.	дигиталният капацитет е интегриращ компонент на способностната сила на администрацията и нейното рационално управление и условие за по-нататъшното модернизиране на цялостната дейност;				
3.	разработването и прилагането на модел за оценка и анализ на дигиталния капацитет в организацията е част от управлението на нейния административен капацитет;				
4.	нарастването и пълноценното използване на дигиталния капацитет е първостепенна задача на колектива на администрацията и гаранция за нейния просперитет, удовлетвореност на потребителите от доставяните от нея електронни услуги и благоденствие на заетите.				
III. Експертни възможности по дигитален капацитет:					
1.	теоретични знания за организиране и управление на дигитална трансформация;				
2.	практически опит в организиране и управление на дигитална трансформация;				
3.	проектен опит – способност да се предвижда логиката на функционирането на механизма на организация и управление на дигиталните процеси.				

Източник: Авторски обобщения

Чрез предварителното анкетиране ще се формира най-обща представа за:

а) равнището и нагласите за дигитална трансформация в изследваната администрация;

б) оценката на експертите за евентуалните работни хипотези на бъдещото дисертационно изследване;

в) равнището на компетентност на експертите по отношение дигитална трансформация, респективно функционирането на дигиталния капацитет.

Във връзка с последния пункт на теста е очевидно, че експертите, които са посочили недостатъчно подготовка (ниска или непокриваща в достатъчна степен

изискванията) не бива да участват в официалното тестване на дигиталния капацитет, като направените от тях оценки се анулират. Това налага явен характер на входящата анкета, чийто резултати не са предмет на публичност, а са само изходни авторски ориентири.

Изискванията за равнището на експертните възможности е средна оценка по трите критерии не по-ниска от 0,83, т.е. най-малко две от оценките да показват високо равнище и една средно, при следните зададени оценки: много висока – 1,5, висока – 1, средна – 0,5.

3. Алгоритъм за индикиране на дигиталния капацитет

Замисълът на настоящия анализ е излагане на най-общите моменти на модел за индикиране на дигиталния капацитет, в т.ч. и преценяване на възможностите за разработване на механизъм на негова метрика (Таблица 2).

Таблица 2. Фази и дейност за индикиране на дигиталния капацитет

№	Фази	Дейности
I	Подготвителна фаза	I.1. Изходни теоретични съсредоточия
		I.2. Отчитане на особеностите на публичната среда
		I.3. Потвърждаване/непотвърждаване на авторския замисъл
II	Комплектна фаза	II.4. Композиране на структура и съдържание на индикиращите признаци
III	Квантифицираща фаза	III.5. Метриране на припознавателните признаци
IV	Апробационна фаза	IV.6. Организиране на апробационно експертно проучване (отпечатване и попълване на анкети)
		IV.7. Анализиране на резултатите от експертното проучване
V	Контролно-коригираща фаза	V.8. Констатиране на отклонения и тяхното коригиране

Източник: Авторски обобщения

В подготвителната фаза се съдържа изходният контекст на изследването. Той съдържа три елемента:

а) разбиране на главното в дигитализацията;

б) отчитане на изискванията на публичния сектор към процесите на дигитализация на неговото поле;

в) целеполагане на изложението (с продукт метрична система и нейното апробиране) в контекста на авторския дисертационен ракурс.

I.1. Изходни теоретични съсредоточия

Тематиката за дигитализацията е относително нова. Независимо от това са налице редица спорни моменти дори и по дефинитивно-съдържателната страна на

този феномен. Представяме основните в нея без навлизане в дискусия. Те са конституиращи на бъдещия анализ. Това наложи по-голяма част от опорните пунктове на изследването да бъдат композирани в духа на политически и нормативни документи (които са, като правило, обществено легитимирани и признати):

а) ***стратегии***: Стратегия за развитието на информационното общество в България (приета още през 1999 г. – първото сериозно политическо „докосване“ у нас до дигитализацията в съвремието), Стратегия за цифров единен пазар на Европа, Програма в областта на цифровите технологии за Европа, Европейска стратегия за данните, Стратегия на ЕС „Изграждане на цифрово бъдеще на Европа“, Национален стратегически документ – „Цифрова трансформация на България за периода 2020 – 2030 г.“ и др.;

б) ***политики***: Мрежова и информационна сигурност, Цифрова трансформация, Електронна идентификация, Институционална идентичност и др.;

в) ***национални програми***: Национална програма „Цифрова България 2025“, Визия, цели и приоритети на Националната програма за развитие България 2020 интегриран документ за социално икономическото развитие на България до 2020 и др.;

г) ***закони***: Закон за електронното управление (ЗЕУ), Закон за електронните съобщения, Закон за достъп до пространствени данни, Закон за киберсигурност, Закон за електронния подпис и електронните удостоверителни услуги, Закон за електронната търговия, Закон за защита на личните данни и др.;

д) ***подзаконови нормативни документи***: Наредба за общите изисквания към информационните системи, Регистрите и електронните административни услуги, Наредба за обмена на документи в администрациите, Наредба за удостоверенията за електронен подпис с администрациите, Правилник за прилагане на Закона за електронната идентификация, Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, Наредба за минималните изисквания за мрежова и информационна сигурност и др.;

е) ***вътрешно административни правила и решения***.

На този фон необходимите ни основни изходни теоретични съсредоточия показваме по редица позиции.

Информация – икономически компонент, който съдържа съвкупност от данни, сведения, познания за определени свойства на обект, процес, явление, факти или съобщения, като израз на степента на познания за тях. (Нейков, 2009). Макар и недостатъчно прецизно, информацията (по-широкото – науката) може да се посочи като един от основните фактори на производството (заедно с труд, земя, капитал и предприемачество).

Информационен ресурс – „част от архитектурата на електронното управление (по конкретно информационно комуникационна среда) – съвкупност от преобразувани данни (организирани, подредени, филтрирани и групирани) в съответствие с информационните потребности на крайните потребители, обогатени с ново смислово значение, съдържание и контекст, представени в подходящ и удобен за използване вид“ (ЗЕУ, Допълнителни разпоредби, §1, т. 24 и 28; Нейков, 2009).

Техният жизнен цикъл е регламентиран с комплекс от правила и стандарти за придобиване или наемане и използване на ресурси за електронното управление.

Споделени информационни ресурси – „…комплексът от техническа инфраструктура, единна електронна съобщителна мрежа, информационни центрове и държавен хибриден частен облак – сървъри, средства за съхранение на данни, комуникационно оборудване, съпътстващо оборудване и системен софтуер“. (ЗЕУ, Допълнителни разпоредби, § 1., т. 26 и 27).

Информационна система – „…всеки компонент – приложение, услуга, актив на информационните технологии и др. който е пригоден за обработване на информация“ (ЗЕУ, Допълнителни разпоредби, § 1, т. 41).

Дигитализация – дейности по преобразуване на аналогови процеси и физически обекти (предоставяне на данни чрез непрекъснато променящи се физически величини, като например дължина, маса, температура или налягане) в цифров формат и доминиране на автоматизиран режим на работа. Тя изисква радикални промени в информационната и комуникационната инфраструктура, създаване на интелигентни продукти и услуги, чиито венец е изкуственият интелект.

Цифровизация (ядро на дигитализацията) – „...изразен в цифри, начин на записване на информация, като регистрираният сигнал от носителя се трансформира в последователно кодови (цифрови – думи, изображения и звуци се представят с набор от цифри – 1 и 0 в двоична система, която се използва в компютрите) комбинации от импулси“.

Цифрова трансформация – активен процес на комбиниране на модерни технологии и интегриране на физически и цифрови системи (нова култура на мислене), с преобладаване на иновативни бизнес модели и нови процеси, и създаване на интелигентни продукти и услуги.

Информационно общество – „...общество с качествено нова структура, организация и обществени отношения, основани на глобалния достъп и използване на информационни и комуникационни мрежи и услуги – без национални географски или други ограничения, за обмен на информация, на научни, духовни, културни и други постижения“ (МС, 1999).

Информационни и комуникационни технологии – „...са технологии за създаване, обработка, съхраняване и обмен на цифрова информация в различни формати чрез използване на хардуер“ (ЗЕУ, §1 на Допълнителни разпоредби, § 1).

В друг аспект те са „....съвкупност от последователни процедури (ред от последователни действия), процеси (последователни и закономерни промени в състоянието и развитието), режими (ред за работа с определени средства) и операции (система от електронни действия) в информационно-производствения процес с указания за начините, методите и средствата за тяхното използване“ (Нейков, 2009).

Информационна архитектура – „Съвкупност от технологични процеси и операции по събиране, обработка, съхраняване, репродуциране, защита и разпространение на информационни ресурси както и дейностите по поддържането на информационните комуникации с обкръжаващата среда и организацията на

информационен обмен и информационното обслужване на крайните потребители“ (Нейков, 2009).

Информационна и комуникационна инфраструктура – „…техническите средства, информационните и комуникационни средства и технологии, локалните и глобални мрежи, софтуерна промишленост, организационните форми на използване на компютърни информационни системи“ (Нейков, 2009).

Електронно управление – „...основна платформа за цифрова трансформация на публичните институции и повишаване на качеството на услугите, управление, управлявано от технологии, т.е. масов достъп и прилагане на информационни и комуникационни технологии“. В друг аспект то е „реализиране от административните органи на правните взаимовръзки, административни процеси и услуги и на взаимодействието с потребителите, с лицата, осъществяващи публични функции, и с организациите, предоставящи обществени услуги, чрез използването на информационни и комуникационни технологии, осигуряващи по-високо ниво на ефективност на управлението“ (ЗЕУ, Допълнителни разпоредби, § 1, т. 39; МС, 2014).

Архитектура на електронното управление – „...структурирано комплексно описание на основополагащите елементи на електронното управление, на техните взаимовръзки, на основните процеси, дейности и информационни ресурси на национално ниво, реализиращи Стратегията за развитие на електронното управление“ (ЗЕУ, Допълнителни разпоредби, § 1, т. 36).

Съгласно Актуализирана стратегия за развитието на електронното управление в Република България 2019 – 2025 тази архитектура дефинира 7 основни елемента: правна рамка; оперативна съвместимост; електронна идентификация; работни процеси; информационни ресурси и тяхното развитие; електронни услуги, регистри и данни; мрежова и информационна сигурност.

I.2. Отчитане на изискванията на публичната среда

По повод и във връзка с дигитализацията следва да се имат предвид следните особености на публичната среда (Дигитализация, 2023):

а) тя е част от социалното и икономическо пространство, която функционира определящо върху бюджетен принцип/публичен ресурс и като „абсорбира“ негативите на пазара създава условия за нарастване на благосъстоянието на всички, в т.ч. и за преодоляването на сложила се естествена или случайна негативна ситуация с индивидуална или обществена основа;

б) публичната среда е едновременна определящо социален феномен, функциониращ чрез икономически и социални ресурси, но и пряко въздействащ върху цялостния жизнен цикъл;

в) като правило в организациите на публичната сфера се създават услуги, при които процесът на консумиране съвпада с този на тяхното доставяне, което елиминира възможността за създаване на запаси от тези блага, като последните се свързват с нарастването на потенциала на техните консуматори;

г) създаваните публични услуги са предмет на предварително социално и икономическо планиране и регулиране, които намират израз в приемането на стра-

тегии, програми, политики, планове, действия, т.е. формира се вертикална йерархична структура чрез която в централизиран ред се набира, натрупва и разходва част от текущото богатство на нацията;

д) публичните услуги са политически „ангажимент“ на демократичните сили, обединени в партийни формации и са част от тяхното предлагане в изборите и поведение след спечелване на вота на хората в условията на политическия пазар;

е) разглежданите услуги се възпроизвеждат на основа на институционализирането на политическите обещания в законова форма (обща – законите въобще и конкретна – ежегодният Закон за държавния бюджет), което институционализира и подкрепя процесите на публичните дейности;

ж) организирана е система за контрол върху изразходваните средства, като следенето на финансовите показатели не означава, че се формира печалба и нараства икономическа стойност, а обратното – увеличава се социалната стойност на съвкупните ценности в обществото, което намира проява в защитения обществен интерес.

Така поставен въпросът за публичната среда експлицира в замисъла на изследването (модел за оценка на дигиталния капацитет) като социални ориентири и ограничения в административния процес, както и съвременно средство за благополучие на всички.

I.3. Съотнасяне с авторската идея за дисертационното изследване

Обект – дигиталният капацитет.

Предмет – модел за оценка на този капацитет в административна структура.

Цел – разработване на алгоритъм за разпознаване, измерване и оценяване на равнището и степента на реализация на дигиталния капацитет.

Общо креативно идейно търсене в изследването – неизбежността от дигитализация на публичната организация предпоставя активно анализиране на функционирането на нейния дигитален капацитет като способност на сила и стратегически фактор за нейното ефективно и ефикасно развитие, което налага задълбочено разбиране на неговата процесна пригодност.

Тази обща постановка се диференцира в 4 части (III от таблица 1).

Евристични задачи:

1. Композиране на структура и съдържание на индикиращите признаци на дигиталния капацитет.

2. Метриране на припознавателните признаци.

3. Организиране на апробационно експертно проучване.

4. Анализиране на резултати от експертното проучване.

5. Констатиране на разпознатите пропуски и тяхното отразяване в модела и преодоляване в практиката на административното звено, където е проведено проучването.

II.4. Композиране на структура и съдържание на индикиращите признаци на дигиталния капацитет

В социологически изследвания въпросът за индикиране на понятие чрез признаци, като съответствие и априорно разработен еквивалент на степени на твърдения е предмет на широко дискутиране (Атанасов, 1990; Луански, 2018; Korhonen, Gill, 2018). Ракурсът на подобни търсения се свързва с фундаменталния проблем за разработване на индикаторна рамка на определен обект (предмет, явление или процес). Колкото събраната информация съдържа обхватно и дълбочинно характеристиките (обобщени от теорията, практиката, експерименти, наблюдения и др.) на отделните страни на обекта (равнище/обем, динамика, тенденции и др.), толкова тя е по-пригодна за експлициране от нея на понятия или категории. В този смисъл е възможен и обратният поглед – на основа на наличното понятие да се декомпозира информационен масив, който по възможност най-пълно да съответства на анатомията и физиологията на въпросното явление.

Без съмнение нашата задача е да се разработи матрица на характеристиките на дигиталния капацитет и на нейна база да се потърси количествена метрика на присъщите му страни, свойства и отношения. В този аспект усилията се фокусират върху изработването на индикаторна рамка на дигиталния капацитет, която да е съотносителна с генерираните индикиращи признаци на този феномен, в т.ч. и квантифициране на степените на неговото съществуване и функциониране чрез организирано експертно проучване.

Очевидно обектът на изследването – дигиталният капацитет ще се индикира първо, като съдържание, т.е. от изграждащите го компоненти и второ, като индикираща същност – признаци, които характеризират всеки отделен компонент.

В съдържателен план (вж. таблица 3) тази дейност протича в последователност (в контекста на решаваната задача така: родова понятие (дигитален капацитет) – видово компонентно понятие (компоненти на този капацитет, които се структурират в комплекси по определени признаци – в нашия случай подвидове дигитален капацитет) – изходни понятия (елементи на компонентите, представени по нататък в система от признаци). Това е структурно-елементна база (анатомия) върху която се надгражда структурно-тематичното съдържание (физиологията на индикиране на дигиталния капацитет).

Таблица 3. Анатомия на дигиталния капацитет

Подготвителен капацитет	Инструментален капацитет	Технологичен капацитет	Компетентностен капацитет
Визионерско мислене и действие	Информационна система	Технологична инфраструктура	Изисквания към заетите, които са свързани с дигитална информация и данни
Оперативен мениджмънт	Електронно информиране	Дигитална приемственост	Изисквания към заетите, свързани с дигитално комуникиране и сътрудничество
Електронно управление	Електронно комуникиране	Дигитална сигурност	Изисквания към заетите за създаване на дигитално съдържание
Функциониране на електронно управление	Електронна база данни	Оперативна съвместимост	Изисквания към заетите за гарантиране на дигитална сигурност и достъп до обществена информация
Реинженеринг на административните процеси	Електронни регистри	Технологичен неутралитет	Изисквания към заетите за решаване на проблеми на дигиталната среда
Моделиране на процесите за електронна обмяна на информация	Електронни процеси и услуги	Стандартизация	Изисквания към организацията за повишаване на дигиталната квалификация (грамотност и умения) на заетите
Материално-техническо осигуряване	Свързана администрация		
Инвестиционно и текущо финансиране	Удовлетвореност на служители и потребители		

Източник: Авторски обобщения

По тази схема в таблица 4 вертикално са декомпозирани последователно съставните части на структурно-тематичните дейности и съответстващата им признакова система (представяме такава само за първия елемент, за да се намали обема на настоящото представяне).

Таблица 4. Физиология на дигиталния капацитет

№	Структурно тематично дейностно съдържание	Признакова система
I. Подготвителен капацитет		
Институционална платформа		
1.	Публично визионерско мислене и действие по повод на дигитализацията	Надеждно ли е публичното визионерство по отношение на дигитализацията на публичната администрация? Обосновани и разработени стратегически и оперативни документи (стратегии, политики, закони, подзаконови актове и др.) за дигитална трансформация. Действащото електронно правителство за функционирането на информационното общество все повече усъвършенства своята дейност: функции, роля , органи, механизъм и др. Оперативната съвместимост е защитена не само чрез нормативната база, но и чрез системата от регистри, сертификати и стандарти. Надеждно функционира единен системен интегратор – централните системи на електронното управление, които разработват, надграждат и координират цялостния процес на дигиталната трансформация. Перманентно се отчитат и анализират ползите от този интегратор: единна стратегия и информационен модел; унифицирани технологии, централизиран контрол, подобряване на бизнес отношенията и др. Изградена и функционира сигурна среда за отключване на пълния потенциал на цифровите технологии за цифрова трансформация на всички ключови сектори. На основа на интеграция на електронните услуги функционират успешно единни центрове за комплексно административно обслужване. Микроорганизационните структури успешно изпълняват своите функции по осъществяване на своята визия, мисия, управленски роли и отговорности за активен дигитален преход (единна политика за информационните ресурси, цифровизация, системна интеграция в хоризонтален и вертикален план, изграждане на информационни системи и др.). Лансират се политики за активиране на технологиите на знанието (по-пълното оползотворяване на явните и неявните знания), иновационните технологии, изкуствения интелект и др.
2.	Функциониране на дееспособен оперативен мениджмънт на дигиталните процеси	
Електронно управление		
3.	Разработване и прилагане на система на електронно управление	
4.	Функциониране електронно управление в административната структура	
5.	Реинженерингът на административните процеси като задължителен подход към дигитализация	

№	Структурно тематично дейностно съдържание	Признакова система
6.	Моделиране на процесите за електронна обмяна на информация	
	Ресурсно осигуряване	
7.	Надеждно дигитално материално техническо осигуряване	
8.	Администриране на инвестиционното и текущо финансиране на дигиталните структури	
II. Инструментален капацитет		
Основни инструменти		
9.	Използване ни надеждни информационни система в дигиталното стопанство. Организиране на работоспособно електронно информиране	
10.	Реализиране на ползотворно електронно комуникиране	
11.	Организиране на ефективна електронна база от данни	
12.	Пълноценно използване на електронните регистри	
13.	Постигане на високо ниво на електронните процеси и услуги	
Инструменти – последици		
14.	Функциониране на свързана дигитална администрация	
15.	Постигане на удовлетвореност на служители и потребители в дигиталния процес	
III. Технологичен капацитет		
16.	Внедряване на система на технологична инфраструктура на дигитализацията	
17.	Осигуряване на активна дигитална приемственост	
18.	Спазване на изискванията за дигитална сигурност	
19.	Поддържане на оперативна съвместимост на информационните системи	
20.	Отстояване на технологичен неутралитет в дигиталните процеси	
22.	Стандартизиране на дигиталните процеси	

№	Структурно тематично дейностно съдържание	Признакова система
IV. Компетентностен капацитет на заетите		
23.	Изисквания към заетите, които са свързани с дигитална информация и данни	
24.	Изисквания към заетите по дигитално комуникиране и сътрудничество	
25.	Изисквания към заетите за създаване на дигитално съдържание	
26.	Изисквания на заетите по гарантиране на дигитална сигурност и достъп до обществена информация	
27.	Изисквания към заетите за решаване на проблеми на дигиталната среда	
28.	Изисквания към организацията за повишаване на дигиталната квалификация (грамотност и умения) на заетите	

Източник: Авторски обобщения

Същинският извор на метриката е третата колонка, в която се съдържат декомпозираните признаци на видовите понятия, изразени в твърдения с оценъчен контекст (представена в изследването е една разновидност за първото изходно понятие – картина на идеалното състояние). С това (като се попълнят всички 28 елемента, всеки от които с по 5 позиции) се решава въпросът за декомпозираната матрица на индикиране.

Налагат се няколко уточнения.

а) Използвано е отглаголното съществително „индикиране“, тъй като то найточно съответства на авторовия замисъл. В съдържанието на индикирането присъстват две последователни действия: разпознаване на елементите и припознаване на признаците. Първото е насочване на действието (посочване) към определен обект, предмет под формата на обобщени същностни признаци (втората колонка). За такива могат да се приемат обобщените компоненти на дигиталния капацитет (таблица 3). Припознаването е свързано с разпределеност на съдържанието на тези компоненти в различни посоки, диференциране на най-общи компоненти под формата на признаци (белези, знаци, предписания и др.), които са изразени в цялата система чрез утвърдителни или неутвърдителни твърдения. Те се разполагат в третата колонка, която е синтезиран показателно генериращ извор.

б) Признаците се предхождат от контролни въпроси, които са свързани с контекста на търсените решения: отчитане на особеностите на публичната среда в

конкретната организация (I.2) и съотносителност с авторовия дисертационен замисъл (I.3).

в) Концептуализацията на признаците е осъществено хоризонтално. То е с акцент върху възможните състояния, които те могат да изразяват: идеално, добро, задоволително, средно, незадоволително и т.н. Няма съмнение, че това е свързано с изпълнението на следваща фаза на представения алгоритъм (III.5).

III.5. Метриране на припознавателните признаци

Процесът на квантифициране на отделните признаци с цел оценка на дигиталния капацитет има две страни.

Първата е свързана с избора на скала за степенуване на изявените свойства на отделните изходни понятия в прекъснат порядък (използван е подхода на Нанси Ликерт от 1932 г.). Тук внимателно трябва да се решават няколко въпроса.

а) Да се избере признака на „разчитане“ на различната степен на проявление между: индивидуално съгласие (споразумение) с една от петте примерна индикиращи състояния; честота на проява със степени: винаги, често, от време на време, рядко, никога и т.н.; равнище на качество – много високо, високо, средно, задоволително лошо и т.н. В нашия случай прилагаме отношенческия модел „съгласен – несъгласен“ с един от петте отговори по всеки елемент. Например в таблица 4 е изведена ситуация, която отговаря релевантно на идеално състояние на визинерството (в друг аспект извършеното е необходимо и изпълнено перфектно, отлично представяне, модел за поведение), т.е. оценката на този отговор ще бъде 5. Това означава, че ще се разработят още четири ситуативни възможности (евентуално на основата на следните критерии: по извършеното са налице малки пропуски, които са лесно отстраними и в кратък период от време – оценка 4; извършеното е с неголеми пропуски, които са отстраними в средносрочен период от време – оценка 3; извършеното е с големи пропуски, които са отстраними в дългосрочен период – оценка 2, и извършеното е на фаза идеен проект, мислимо само като перспектива или отдалечена в бъдещо време дейност, поради липса на възможности или страх от бъдещето – оценка 1).

Основателен е въпросът, защо не се използва елементарната разпознавателна инфраструктура (таблица 5) с въпроси за разпознаване на степента на изучаваното явление, при която най-висока оценка е 5, а най-ниската 1.

Целият проблем е в точността на търсената оценка. Получените отговори от информацията в таблица 4 са за предпочитане, поради пространственото регламентиране в тях на чертите на евентуалната налична практическа ситуация по пет степенната скала, при което експертът избира, като използва обхватна картина на признаци, които трябва да припознае или не в собствената си дейност или тази на администрацията, в която работи. По такъв начин дадената оценка (избраният ситуационен сегмент за припознаване) е далеч по-смислена и обективно вярна по замисъл и качество. Даже не дотам познаващият дигитализацията като конфигурация и изпълнение анкетиран може да се подсети, дали намира в отговора по

таблица 4 наличие на сегментни твърдения, адекватни на познатата му реалност в диапазона от 1 до 5.

Таблица 5. Оценка на дигиталния капацитет

Моля, оценете степента на дигиталния капацитет
чрез отговора на следните въпроси – (най-високата оценка е 5)

№	Контролен въпрос	Оценка				
1	Надеждно ли е публичното визионерство по отношение на дигитализацията на публичната администрация?	1	2	3	4	5
2	…					

Източник: Авторски обобщения

Въпросът опира до това кое да изберем: лесно (за анкетирания и анкетиращия) и не дотам прецизно зададен въпрос, чийто резултат е недостатъчно съгласуван с някакви обстоятелства или трудно зададен разшифроващ аналитичен въпрос, но гарантиращ обективност и прозрачност?

Ние избираме вторият вариант.

Още по-несигурна и по-неточна ще бъде оценка, която е композирана с отговор „да – не“.

б) Справянето при задаване чрез развито информационно състояние (твърдения) на степените на дигиталния капацитет е как последователно низходящо да се елиминират част от предходните позитиви в описанието на ситуацията. Така ще се формират клъстери/сегменти с аналогични възможни групи твърдения, които отразяват различните степенни признакови равнища на изследваното явление. В аспекта на пример за първия елемент от таблица 4, оценка 1 ще бъде равностойна на вероятно ситуационно твърдение от вида „Визионерството по отношение на дигиталната икономика и информационното общество не са предмет на интерпретация на национално и местно равнище или ако са, то това е извършено фрагментарно, непоследователно и само като далечно пожелание. Не са налице все още минимално необходимите условия за приемане на дигитализацията като стратегическа линия на развитието. Отделните прояви в тази насока не липсват, но те са доста плахи, експериментални, „опипващи почвата“ и са далеч от доверието на обществото и на отделните трудови колективи. Независимо, че се правят разчети, може да се твърди че липсва сериозно отношение по повод на очакването за „дигитализация на жизнените дейности.“

Няма съмнение, че редица моменти могат да ерозират качеството на поставената оценка (като интензитет на отношение): моментно състояние на анкетирания, не познаване от него на проблема, недобросъвестно отнасяне към отговора на поставените въпроси, други нагласи и т.н.

в) Така зададени, припознавателните картини на всяко стъпало ще показват елементите на дигиталния капацитет на неговите първични носители и начините на тяхната организация, в т.ч. и функциониращите връзки под формата на съотношения, взаимодействия, приоритети, динамика, тенденции и др. Това осигурява прецизност и максимална пълнота на обхващане на признаците, но в същото време предполага висока отговорност от страна на анкетираните да разпознаят точно картината, която е адекватна на реалното състояние на функционирането на дигиталния механизъм в тяхната организация. Поради това изборът на експерти трябва да е много внимателен: да се спазват изискванията за това (образование, професионален трудов стаж, заемана позиция, познаване на изследвания процес/явление/предмет, прогностични възможности, изявено и стимулирано по някакъв начин желание и др.). Без дълбокото вникване в сценария на конкретното равнище, експертизата няма да разпознае търсените правдоподобни резултати. Нужно е и провеждане на известно обучение на експертите, както и текущ контрол върху тяхната работа по експертизата.

Обучението на експерти е особено наложително, ако в предварителното самотестване те са показали равнище на недостатъчно висока (коефициент в границите 0,83 – 0,99) интегрална компетентност (макар да се вмества в границата, която е зададена) по дигитализация на процесите (таблица 1, III).

г) Важен е и въпросът за избора на броя на степените за организация на експертното съдържание. Те трябва да са нечетно число (до 9), като отстоянието в оценките е еднакво. Практиката показва, че най-предпочитана е 5-степенната скала (разстоянието между отделните равнища е единица), чрез която се обхваща способностната сила на дигиталния механизъм.

д) Препоръчително е в организирането на експертизата да се зададат за оценка целта на дисертационния труд и евентуалната му идейна платформа (хипотетичен апарат). Оценката ще бъде организирана на принципа за значимост, уместност, важност (много важно, важно, малко важно) или за стойност (висока, умерена и ниска). Добре е тази оценка да е в същата анкета, но разположена след оценката на капацитета. Този момент със сигурност ще окуражи докторанта и ще подпомогне написването и защита от него на полезна дисертация.

Втората страна е свързана с механизма на анализа на резултатите от проведената експертиза (апробационна фаза, IV, 7).

След осъществяването на дейностите по IV, 6 (организиране на експертното проучване) следва оценяване на получените отговори. Първо се разпознават дадените от експертите отговори. Второ, извършва се сумиране точките като средна аритметична претеглена. Трето, осъществява се разделяне на получената сума на броя на експертите и се получава равнището на общата оценка на дигиталния капацитет в диапазона от 1 до 5. Оценка в диапазона 1 – 2 показва неблагоприятно състояние на дигиталния капацитет; между 2,01 и 3 – задоволително, 3,01 – 4 – добро и 4,01 – 5 – много добро. При това положение средата (дименсията 1 – 5) е оценка 3. Средната минимална оценка се получава като средно претеглена

величина на дадените отговори в интервала между 1 и 2, а средната максимална – отговорите в интервала 4,01 – 5.

Така постулираната метрика предполага още две допълнителни обобщения.

Първото, изчислява се средно равнище на дигиталния капацитет. Отношенията между тези равнища в две последователни години формира индекса на този капацитет. Обособяват се и показатели за капацитета по междинни пространства – отделните обобщени системи в таблица 3: подготвителен, инструментален, технологичен и компетентностен капацитет. Все в същата насока се разпознава по кои изходни/първични структурни елементи са получени най-ниски резултати и чрез допълнително проучване се набелязват пътища за тяхното преодоляване.

Второто, освен равнищата се изчисляват още:

а) степен (коефициент) на детерминация – вертикална зависимост и на индетерминация – децентрализация, възможност за вземане на собствени решения;

б) избират се и се изчисляват коефициенти на корелация между равнищата на капацитета на отделни изходни елементи на системата.

Заключение

Равнището и динамиката на дигиталния капацитет са важни показатели за жизнеспособността на дадена административна структура. Дали на него ще се погледне като на коефициент за полезно действие, степен на използване на способностния ресурс на дадена система или потенциал на развитието, това няма значение. Важно е да се оцени безспорното място и роля на този фактор в прогреса и той се включи в балансираната система от показатели за растежа.

Използвана литература

Атанасов, А. (1990). Достоверност и контрол при емпирично социологическо проучване. София: БАН. (Atanasov, A. (1990). Dostovernost i kontrol pri empirichno sotsiologichesko prouchvane. Sofia: BAN.)

Борисов, Б. (2019). Административен капацитет на държавната администрация в България. Първо българско издание. София: Издателство „Стефанов и Сашева“. (Borisov, B. (2019). Administrativen kapatsitet na darzhavnata administratsia v Bulgaria. Parvo balgarsko izdanie. Sofia: Izdatelstvo „Stefanov i Sasheva“.)

Дигитализация, големи данни, изкуствен интелект. Сборник с доклади от научен семинар, Икономически университет – Варна, 31.03.2023. Варна: Наука и икономика. (Digitalizatsia, golemi danni, izkustven intelekt. Sbornik s dokladi ot nauchen seminar Ikonomicheski universitet – Varna, 31.03.2023. Varna: Nauka i ikonomika).

Закон за електронното управление. ДВ, бр. 46 от 12.06.2007. (Zakon za elektronnoto upravlenie. DV, br. 46 ot 12.06.2007.)

Коминос, Н., Чонкова, Д., Глухак, А. (2019). Стратегия за дигитална трансформация на София: Платформа за интелигентен растеж. (Kominos, N., Chonkova, D.,

Gluhak, A. (2019). Strategia za digitalna transformatsia na Sofia: Platforma za inteligenten rastezh.)

Кръстева, Д. (2024). Човешкият капитал в съвременната българска държавна администрация – в търсене на отговор за насърчаване на трудовата активност. София: Издателски комплекс – УНСС. (Krasteva, D. (2024). Choveshkiyat kapital v savremennata balgarska darzhavna administratsia – v tarsene na otgovor za nasarchavane na trudovata aktivnost. Sofia: Izdatelski kompleks – UNSS.)

Луански, П. (2018). 100 позиции на докторантския успех. Кратък практически наръчник по методика на стопанските изследвания. София: Дайрект Сървисис ООД. (Lulanski, P. (2018). 100 pozitsii na doktorantskia uspeh. Kratak prakticheski narachnik po metodika na stopanskite izsledvania. Sofia: Dayrekt Sarvisis OOD.)

Маринов, Ал. (2011). Проблеми на дефинирането на понятието ”административен капацитет“. Публични политики.бг Vol. 2, № 1 с. 15 – 24 (Marinov, Al. (2011). Problemi na definiraneto na ponyatieto „administrativen kapatsitet”. Publichni politiki.bg Vol. 2, № 1 s. 15 – 24) DOI: https://doi.org/10.58894/EJPP.2011.2.44

МС. (1999). Стратегия за развитието на информационното общество в Република България, (MS. (1999). Strategia za razvitieto na informatsionnoto obshtestvo v Republika Bulgaria.)

МС. (2014). Актуализирана стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019 – 2025. Портал за обществени консултации. (Ministerski savet, (2014). Aktualizirana strategia za razvitie na elektronnoto upravlenie v Republika Bulgaria 2019 – 2025. Portal za obshtestveni konsultatsii.) https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=892

Наука и техника, (2002). Москва: Астраль… (Nauka i tehnika, (2002). Moskva: Astraly…)

Нейков, М. (2009). Информационни технологии в застраховането и осигуряването. София: ЕКС-ПРЕС. (Neykov, M. (2009). Informatsionni tehnologii v zastrahovaneto i osiguryavaneto. Sofia: EKS-PRES.)

Речник на е-термини в информационното общество. Трета версия. (Rechnik na e-termini v informatsionnoto obshtestvo. Treta versia.)

Ставрев, С., Вълков, А. (2008). Основи на управлението на публичния сектор. Въведения, схеми, въпроси, тестове. София: Парадигма. (Stavrev, S., Valkov, A. (2008). Osnovi na upravlenieto na publichnia sektor. Vavedenia, shemi, vaprosi, testove. Sofia: Paradigma.)

Melhem, S., A. Jacobsen. (2021) *A Global Study on Digital Capabilities.* Washington, D.C.: World Bank Group. http://documents.worldbank.org/curated/en/959181623060169420

Westerman, G., Bonnet, D., McAfee, A. (2014). Leading Digital: Turning Technology into Business Transformation. Harvard Business Press.

Bovaird, T. (2003). E-Government and E-Governance: Organisational Implications, Options and Dilemmas. Sage Journalns. Vol. 18, Issue 2. DOI: https://doi.org/10.1177/095207670301800204

Korhonen, J., Gill, A. (2018). Digital Capability Dissected. Australasian Conference on Information Systems. https://utsepress.lib.uts.edu.au/chapters/e/10.5130/acis2018.ap

Errandonea, L. (2023). Exploring the impact of digital transformation on public governance: a community perspective. Publications Office of the European Union. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b0274060-eaf6-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-en

Haug, N., Dan, S., Mergel, I. (2023). Digitally-induced change in the public sector: a systematic review and research agenda.

Mountasser, T., Abdellatif, M. (2023). Digital Transformation in Public Administration: A Systematic Literature Review. International Journal of Professional Business Review, 8(10).

BLOCKCHAIN IN PUBLIC PROCUREMENT: NEW OPPORTUNITIES FOR RESOURCE MANAGEMENT

Vasil Spasov[1],
Bozhidar Palushev[2]

Abstract

Technologies such as artificial intelligence (AI) and blockchain hold substantial potential to transform the public sector, particularly in the context of public expenditure efficiency and corruption reduction. Implementing blockchain in the management and execution of public procurement processes can enhance operational efficiency and transparency, while also supporting informed decision-making through data analysis and effective data exchange (Kadam, 2024).

Blockchain demonstrates significant potential in combating corruption in the public sector by ensuring transparency and immutability of records. Its decentralized nature provides security and resistance to manipulation, which is especially valuable in the management of public finances and resource allocation. This technology can help reduce corruption by building trust among participants and automating processes through smart contracts. However, the successful implementation of blockchain in the public sector requires a thorough understanding of the challenges related to scalability, regulation, and interoperability with existing systems.

This study presents a Systematic Literature Review (SLR) aimed at analyzing the integration of blockchain technologies in public administration, based on 31 primary sources.

Keywords: *Artificial Intelligence, Blockchain, Corruption, Innovation, Public Administration, Public Procurement*

JEL: *O33*

Introduction

Blockchain is a relatively new technology that is rapidly evolving and finding applications across various sectors. Generally, blockchain can be described as a "ledger" (Mougayar, 2016) in which all members have access, featuring unique qualities such as decentralization, transparency, immutability, anonymity, and autonomy (Nakamoto, 2008). These characteristics make blockchain ideal for secure data storage and permanent records, ensuring information integrity at a level previously unattainable. The

[1] PhD student, Department of „Finance“, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail:* vasil.spasov@gmail.com

[2] Professor Academician, Russian Academy of Sciences.

technology is applied in numerous fields such as finance, the Internet of Things (IoT), healthcare, education, and public and social services.

The implementation of blockchain in public administration can significantly transform data management and administrative processes. By decentralizing procedures and providing a transparent and secure method for data storage, blockchain has the potential to make governance more efficient and less dependent on bureaucratic processes (Pilkington, 2016). Its application in public procurement can streamline procedures, reduce corruption risk, and improve the quality-to-cost ratio of public expenditures. In Bulgaria, corruption-related financial flows circulate freely not only due to state weakness but also because the state apparatus is involved, enabling such practices. From a budgetary perspective, the analysis of public spending efficiency reveals potential savings and opportunities for improvement, such as enhancing competition among public procurement participants.

This study aims to address the following questions**:**

1. What are the current research topics in blockchain technology and public administration?
2. How can blockchain be implemented in public administration to support public procurement processes?
3. What are the challenges in implementing blockchain in the public sector?
4. What are the challenges and limitations of existing blockchain solutions in public administration?

The analysis is based on a systematic review of existing research and materials examining blockchain applications. The main contributions of this study include the identification of 31 primary studies published between 2010 and November 2024, as well as the analysis and synthesis of contemporary scientific advancements, alongside the formulation of future research directions in blockchain for public administration and public procurement in Bulgaria.

I. Research Contributions

The primary contributions of this study are as follows:

1. Identification of Key Studies – We identified 31 primary studies related to the use of blockchain in public administration, published between 2010 and November 2024.
2. Qualitative and Quantitative Analysis – We presented a comprehensive qualitative and quantitative synthesis based on formulated research questions that reflect the current state of blockchain technologies in public procurement and public administration. Data from the selected studies were analyzed to provide an up-to-date view of the technology's integration in public procurement.
3. Gap Identification and Future Directions – Based on the results of the Systematic Literature Review (SLR), we highlighted gaps and proposed future research directions that could support further development in this field.

II. Structure of the Article

The article is structured as follows:

- **Introduction** – Provides an overview and outlines the research objectives.
- **Section II** – Focuses on defining and describing the main issues under consideration.
- **Section III** – Describes the methodology of the Systematic Literature Review (SLR).
- **Section IV** – Presents an overview of the results.
- **Conclusion** – Summarizes the findings and highlights opportunities for future research.

This study examines how blockchain, with its characteristics of decentralization, security, and data immutability, can reduce corruption and increase transparency in the public sector. The goal is to analyze the potential of blockchain for implementing more transparent and fair public procurement (Onyeoma, 2024).

This structure provides a comprehensive and systematic review of the topic, which could be valuable for future research and applied developments in blockchain solutions for the public sector.

III. Systematic Literature Review

With the rapid advancement of scientific innovations, the goal of a Systematic Literature Review (SLR) is to identify and critically evaluate relevant studies to answer clearly formulated research questions. Using SLR, a visual summary and map of results is created by categorizing publications, providing an overview of the studied field and helping to identify gaps. According to Hernandez & Singh (2023), conducting a systematic mapping study requires focusing on six steps: (1) development of the research questions; (2) identification of relevant studies; (3) study selection: screening articles based on inclusion and exclusion criteria; (4) data extraction; (5) data synthesis and analysis: analyzing and synthesizing the collected results; (6) reporting: presenting the findings, identifying gaps, and suggesting future research directions.

(1) Development of Research Questions

This section identifies the research questions and explains the motivations behind their formulation.In this section, the research questions are identified, and the motivations for their formulation are explained.

Table 1. Research Questions and Motivations **(SLR)**

Research Questions	Motivation
RQ1: What is the applicability of blockchain technology in the public sector?	To understand the role of blockchain in the context of the public sector.
RQ2: How easily can blockchain solutions be implemented in public procurement?	To explore practical mechanisms for implementing blockchain in public procurement.
RQ3: What is the scope of blockchain-related changes in public procurement?	To identify various possibilities for integrating blockchain into the public procurement process.
RQ4: What are the challenges in implementing blockchain technology?	To examine blockchain's role and the path to transforming the environment.

Source: Author's Own Compilation

IV. Review of Results

The literature and materials for this study were collected from online sources such as:

1. Google search engine www.google.com
2. Google Scholar
3. Ministry of Finance www.minfin.bg
4. NSI (National Statistical Institute) https://nsi.bg/
5. Register of Academic Staff in the Republic of Bulgaria and public sector materials related to the topic from respective search engines
6. ResearchGate
7. ScienceDirect
8. The White Paper of Satoshi Nakamoto, *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*

The search period spans from January 2010 to November 2024.

Table 2 presents the search data and the number of publications sourced from each selected library or database.

(2) Identification of Relevant Studies

Table 2. Search Results and Number of Publications

Source	Research Defining Question	Selected Articles/ Materials	Used Articles/ Materials
Google Scholar	Blockchain, public administration, corruption, public procurement	28	13
google	Blockchain, public administration, corruption, public procurement	6	2
ScienceDirect	Blockchain, public administration, corruption, public procurement	30	11

Source	Research Defining Question	Selected Articles/ Materials	Used Articles/ Materials
Researchgate	Blockchain, public administration, corruption, public procurement	10	4
Register of Academic Staff in the Republic of Bulgaria (Search Tool)	public administration	6	1
TOTAL		**80**	**31**

Source: Author's Own Compilation

(3) Study Selection: Screening Articles Based on Inclusion Criteria

1. Initially, materials were screened by title and keywords.
2. Selected articles were then reviewed based on their abstracts and content.

(4) Data Extraction

The next stage involved applying inclusion criteria to determine the relevance of studies for this research. The inclusion criteria were:

- Is the information current?
- Does the material address blockchain technology?
- Are the articles written in English, Russian, or Bulgarian?
- Does it cover public procurement and governance?
- Does it address financial management in the public sector?

A total of 5,320 articles and materials were identified through searches (excluding general Google results). For the purposes of this study, 80 articles were reviewed, with the largest number sourced from Google Scholar and ScienceDirect – 13 and 11 articles, respectively. After selection, 31 publications were retained as the foundation for the research.

(5) Analysis and Synthesis of Collected Results

This section presents the findings of our SLR in relation to each research question.

RQ1: What is the applicability of blockchain technology in the public sector?

The purpose of this study was to examine how the collected primary data define the fragmentation of the concept „blockchain in the public sector" (Papageorgiou, et al. 2020) and its impact on the efficiency of cash flows. Blockchain technologies, which are increasingly being implemented in public administrations (Tan, et al. 2021) in other countries, have the potential to transform and simplify the way public administrations operate: in accounting and auditing, healthcare and health systems, tax systems, notarial records, capital market operations, securities settlement, conducting elections, managing information registers, and many more.

RQ2: How easily can blockchain be implemented in public procurement?

The analysis of the effectiveness of public spending is a key element for improving the price-quality ratio and for distributing public resources. This is particularly relevant in Bulgaria due to the conditions of a limited budget. Although fiscal discipline and prudence are one of Bulgaria's unquestionable macroeconomic advantages, limited redistribution combined with inefficiency leads to serious underfunding of certain public systems and programs, which jeopardizes the achievement of accelerated development. According to the World Bank, for example, if the percentage of tenders with one or two participants is reduced by 60%, savings of about 580 million BGN could be achieved (Et al. 2023).

The efficiency of the public sector in Bulgaria can be improved by optimizing the public procurement process – through the use of blockchain. This could reduce non-competitive tenders, increasing the significance of small and medium-sized enterprises (SMEs). Furthermore, the access of these companies would be facilitated by lower participation costs and greater transparency, as manipulating information in application documents would be limited. In contrast to the practices of recent years, the public procurement process suffers from high levels of corruption, which significantly increases costs.

Small companies, thanks to their lower operational costs and structural flexibility, are often able to offer more competitive prices compared to large companies. This enables them to enhance their attractiveness in public tenders and increase market competition, thereby stimulating efficiency.

In the context of improving public procurement processes, blockchain technology holds great potential as a promising solution. According to a study by Drescher (2017), blockchain technology can help increase transparency and trust by allowing all participants to view data in real time (Aitzhan et al. 2018), which would impact the efficiency of public procurement. The use of smart contracts based on blockchain makes the procurement process more secure, transparent, and resistant to manipulation. These contracts ensure that project stages, progress, and financial details remain unchanged and verifiable. In this system, the integrity of all auction transactions is maintained through consensus among all participants, preventing any alterations to the data. This leads to a significant reduction in the risks of corruption, promotes fairness, and provides confidence to all stakeholders.

Moreover, blockchain can optimize operations in public administration. As noted by other studies (Gupta et al., 2023), blockchain can improve public sector processes by ensuring the immutability and security of public registers and removing the need for intermediaries[1], while also increasing transparency and reducing the likelihood of fraud.

In conclusion, blockchain offers a unique opportunity to transform the public sector by addressing inefficiency, reducing corruption, and enhancing transparency and accountability. Its integration into public procurement, land registration, and other areas

[1] Report on the Cash Execution of the Consolidated Fiscal Program for the First Half of 2024. https://www.minfin.bg/

of public administration can significantly improve the management of public resources. However, for widespread implementation, it is crucial to develop the necessary legal frameworks and regulatory support to ensure the full integration of blockchain systems in a secure and transparent environment.

The application of blockchain in public administration aligns with broader goals to enhance efficiency and transparency, particularly within the context of digital transformation. The strategic use of this technology in areas like public procurement and participant registration can contribute to better governance and optimization of public spending.

RQ3: What is the scope of changes related to blockchain in public procurement?

The key participants in the process of implementing blockchain in public procurement are government officials, participating companies, and citizens. Each of these participants plays a crucial role in the implementation of blockchain in the public procurement process.

Government Officials

The state plays a central role in applying blockchain technology to public procurement. It is responsible for creating the regulatory framework and ensuring the smooth implementation of blockchain systems in public administration. The main benefits include increased transparency, reduced corruption, enhanced efficiency, and improved resource management (Zhuang, 2023). Blockchain can optimize administrative processes, reduce paperwork, and provide more reliable and secure tracking of public procurement.

The violations and shortcomings identified in the work of municipalities are presented in the graphs below, categorized by type. This structure allows for better clarity and understanding of the main issues and challenges related to public procurement.

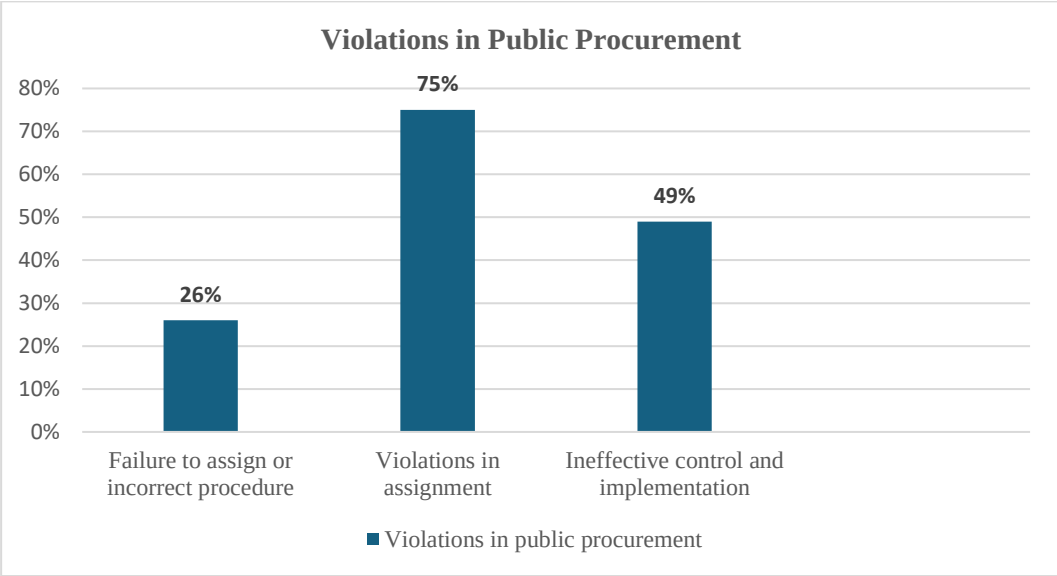
Violations and shortcomings in the work of municipalities by type, share (%)

Source: Friedrich Naumann Foundation for Freedom and Institute for Market Economics, 2020

Graph 1. Violations related to the budget

Violations in the budget:

- Inefficiency of the accounting system: 46%
- Violations in municipal expenditures: 47%
- Violations in the assumption and management of municipal debt: 17%
- Violations in determining taxes and fees: 29%
- Ineffective tax and fee collection: 60%



Source: Friedrich Naumann Foundation for Freedom and Institute for Market Economics, 2020

Graphic 2. Violations in Public Procurement

Violations in public procurement:

- Failure to assign public procurement or assigning the wrong procedure for public procurement: 26%
- Violations in awarding public procurement: 75%
- Ineffective control and execution of public procurement: 49%

Violations and omissions usually affect several different areas simultaneously (often two or more problem areas), which suggests a more serious and systemic issue with the effectiveness of public administration, exceeding the usual resource deficits or the corresponding expert knowledge of the subject matter.

Companies

For companies, blockchain can help reduce disputes regarding contract terms by ensuring timely performance across all parameters via smart contracts. It generates savings by increasing competition through lower fees and easy access for small and medium-sized businesses, while also reducing the likelihood of corrupt practices or other

unethical actions during the bidding process. The benefits also include faster contract execution and reduced administrative costs. However, there is another aspect that needs to be considered when modeling these matters. It is as follows: blockchain will halt the accumulation of cash, primarily in leva, for corrupt purposes. In this way, blockchain technology can contribute to higher integrity and trust in the business environment and promote sustainable development in both the private and public sectors.

Citizens

Public finances explore how the state collects and allocates revenues to achieve maximum public benefit (Ohiomu, 2024). A crucial part of this process is public procurement, which is a key mechanism for the effective distribution of government resources and stimulating economic growth. Through transparent and well-managed spending on public projects, the state can improve economic efficiency and support various social and economic initiatives. Citizens, as the ultimate consumers of public services, can greatly benefit from the implementation of blockchain in public procurement. Wilson (2015) believes that decentralization is an anti-government phenomenon that can change the relationship between citizens and the government (Paquet et al., 2015). Thus, blockchain can increase transparency in government spending and provide citizens with a clearer picture of how public funds are used. Additionally, all transactions will be publicly recorded.

Fiscal Efficiency in Public Procurement

In Bulgaria, there are two main (with significant weight for a democratic country) corruption mechanisms, each generating its own financial flows. The first corruption mechanism is the state one. In Bulgaria, it differs from the „academic“ corruption model derived from economic science. Let’s clarify: „Academic“ (i.e., classical) corruption occurs in the everyday life of a person at a low social level – for example, someone asks for a service in exchange for money from a state official; this is a petty bribe for personal gain and circumventing the law and regulations. However, state corruption in Bulgaria is a well-established (well-practiced) mechanism, empowered by laws and driven by system failures within the framework. This creates a kind of financial flow that has not yet been studied academically. It generates significant amounts of money flowing out of the state (i.e., from Bulgarian citizens), and part of this is formed through public procurement.

A key aspect of blockchain in public procurement is its potential to improve fiscal efficiency. The analysis of public spending shows significant potential for savings if public procurement processes are optimized. A study shows that improving competition in tenders by increasing the number of participants could lead to savings of approximately 5.3% of the total value of contracts, which could amount to over 1.3 billion leva (around 0.7 billion euros) (Fazekas et al., 2023). Blockchain can improve transparency and accountability in the bidding process, which reduces the likelihood of non-competitive practices (Lang, 2024) and corruption. The introduction of blockchain in

the public procurement process could lead to reduced administrative costs, more competitive tenders, and better prices, which would ultimately save public funds and improve the productivity of the public sector.

Condition for an effective public procurement:

$$R = \sum_{j=1}^{N} e_j + e_{N+1} \leq \alpha \times P$$

Condition for an Effective Public Procurement:

- ***P*** – Revenues or Total Value of the Public Procurement.
  This is the total amount of funds allocated by the contracting authority for the execution of the public procurement. This value serves as the basis for comparison to determine whether the costs are within the allowable limits for efficiency.
- ***E*** – Total Sum of Expenses.
  This sum includes all expenses made by the contracting authority to various contractors. If E is less than a certain percentage of P, the procurement is considered effective.
- ***ej*** – Value of the expense made for the execution of a specific part of the procurement.
  The index j varies from 1 to N, representing the sequence of expenses.
- ***N*** – Total Number of Expenses made within the public procurement.
  For example, if there are 3 different expenses, then N = 3.
- ***α × P*** shows the maximum allowable expense value at which the public procurement is considered effective. If the total expenses E are less than or equal to this value, the procurement is considered effective.

For example, if we want the expenses to be a maximum of 90% of the revenues, the efficiency will be expressed as:

$$\mathbf{P - R \geq \alpha \times P}$$

Where:

- **P** is the revenue from the public procurement, i.e., the value or budget of the project.
- **R** is the expense for the execution of the procurement (including costs for contractors, deliveries, processing, and other expenses).

α is the efficiency coefficient. **α × 100%** indicates the maximum percentage of expenses relative to revenues at which the public procurement is considered effective. For example, if α = 0.9, this means the expenses can reach up to 90% of the revenues. By setting such parameters for efficiency, we can integrate them into smart contracts. These smart contracts will automatically check if the expenses meet the established criteria, ensuring that the procurement is both efficient (profitable) and effective

(without unnecessary costs). If the difference is greater than or equal to the minimum percentage (i.e., $P - R \geq \alpha \times P$), then the procurement is effective.

Example:

Let's say:

- **P** (Revenue from the public procurement) = 1000
- **R** (Expenses for execution of the procurement) = 600
- **α** (Efficiency coefficient) = 0.8 (or 80%)

Now, let's calculate the difference between the revenue and expenses:

$$\mathbf{P - R = 1000 - 600 = 400}$$

Now, we check if the difference is greater than or equal to $\boldsymbol{\alpha \times P}$: $\boldsymbol{\alpha \times P = 0.8 \times 1000 = 800}$

Since 400 is not greater than or equal to 800, in this case, the procurement is **not effective**.

Another example:

Let's assume that the expenses (**R**) are lower, for instance, **150**:

$$\mathbf{P - R = 1000 - 150 = 850}$$

Since 850 is greater than 800, in this case, the procurement is **effective**.

Blockchain Integration in Public Procurement

The integration of blockchain technology into public procurement could lead to significant improvements in efficiency, transparency, and accountability for all participants. Companies will benefit from reduced administrative burdens and increased trust in public contracts, while citizens will enjoy improved service delivery and greater transparency. However, to achieve these benefits, careful planning and measures are necessary to ensure the safe and successful implementation of blockchain technology in the public sector.

RQ4: What are the challenges for the implementation of blockchain technology?

According to *Business Insider* (2019), the public administration has concentrated 8% of the global blockchain technologies (Hurochkina et al., 2021). With this research question, we aim to track the path and challenges related to the implementation of blockchain in Bulgaria. Based on the experience of other countries, the implementation of blockchain technology in the public administration of Bulgaria would encounter several key challenges, which can be overcome with careful planning and adaptation:

1. **Regulatory Framework and Institutional Coordination:**

The lack of clear regulations and coordination between institutions could hinder the effective application of blockchain (Semenzin, Rozas & Hassan, 2022; Oladipupo, 2024). In Bulgaria, stable legal and ethical guidelines for working with blockchain are needed, as well as cooperation between government bodies to avoid fragmentation of efforts.

2. **Technical Infrastructure:**

According to Can & Akman (2024), the lack of digital infrastructure in Turkey complicates blockchain implementation. In Bulgaria, reliable technical foundations need to be built, with private partners involved to achieve the necessary scalability, which, according to Sharma (2024), is a primary challenge area.

3. **Capacity for Training and Cultural Readiness:**

The implementation of blockchain requires qualified personnel, as well as training to enhance digital literacy (Kaleeshwari & Jegadeeshwaran, 2024). In Bulgaria, specialized courses for government employees will be crucial for the successful integration of the technology.

4. **Resistance to Change and Adaptability:**

Resistance to change in established administrative processes can slow down innovation, as seen in other countries (Can & Akman, 2024). In Bulgaria, a proactive attitude toward innovation can be stimulated through informational campaigns and demonstrations of the benefits of blockchain.

5. **Costs and Long-Term Investments:**

Significant initial costs for blockchain require long-term commitment (Semenzin, Rozas & Hassan, 2022). Introducing pilot projects can help assess the effectiveness of the technology and adjust the approach before broader implementation (Movanu, 2023).

For the successful implementation of blockchain, a stable legal foundation, readiness for technical adaptation and deployment (Hepp et al., 2019; Lang, 2024; Papageorgiou et al., 2020), training, and a strategy for overcoming resistance to change will be needed. This will lead to maximum efficiency and transparency in the administration.

Conclusion

This study (SLR) aims to understand the state of blockchain usage in public procurement management. A total of 31 articles have been gathered, covering various aspects of blockchain application in this context.

The implementation of blockchain technology in public administration presents significant opportunities for improving the management of public resources. The use of decentralized and secure mechanisms for data storage and tracking could reduce corruption and optimize public procurement processes by lowering administrative costs and facilitating competition. At the same time, automation through smart contracts is key to more efficient management of public finances.

Successful integration requires overcoming several challenges, including high initial investments, the need for legal regulation, and infrastructure readiness. The lack of sufficiently qualified personnel and resistance to change in traditional administrative processes also represent obstacles that can be overcome through strategic planning and cooperation between public and private partners. Empirical studies are underrepresented in the existing literature, and their conduct will only be possible after wider

implementation of the technology in the process of public procurement preparation and in the administration as a whole.

Blockchain technology has the potential to transform the way public procurement is conducted, but realizing its full benefits will require significant effort and resources.

In the future, we plan to develop a blockchain-based solution for managing cash flows through smart contracts.

References

Доклад за касовото изпълнение на консолидираната фискална програма за първото полугодие на 2024 г. https://www.minfin.bg/ (Doklad za kasovoto izpalnenie na konsolidiranata fiskalna programa za parvoto polugodie na 2024 g. https://www.minfin.bg/)

Фазекаш М., Тот, Б. и Полторацкая, В. (2023). Corruption Risks and State Capture in Bulgarian Public Procurement, Работен документ за изследване на политиката, Световна банка, 10444 (Fazekash M., Tot, B. i Poltoratskaya, V. (2023). Corruption Risks and State Capture in Bulgarian Public Procurement, Raboten dokument za izsledvane na politikata, Svetovna banka, 10444.)

Фондация за свободата „Фридрих Науман“ и Институт за пазарна икономика (2020). Нарушения и пропуски в работата на общинската администрация 2013 – 2020 г. ИПИ, София. (Fondatsia za svobodata „Fridrih Nauman“ i Institut za pazarna ikonomika. (2020). Narushenia i propuski v rabotata na obshtinskata administratsia 2013 – 2020 g. IPI, Sofia.)

Aitzhan, N. Z. & Svetinovic, D. (2018). Security and Privacy in Decentralized Trading of Electric Energy: Multi-stream Signatures, Blockchain, and Anonymous Messages, IEEE Transactions on Dependable and Secure Computing, 15(5), 840 – 852. doi: 10.1109/TDSC.2016.2616861

Can, Y. & Akman, E. (2024). The Relationship Between Blockchain Technology and Efficiency: Current Situation Analysis in Turkish Public Administration. *Dumlupınar University Journal of Social Sciences*, 80, 196 – 222. DOI: 10.51290/dpusbe.1443217.

Dahdal, A., Truby, J. and Botosh, H. (2020). Trade finance in Qatar: blockchain and economic diversification. *Law and Financial Markets Review*. DOI: 10.1080/17521440.2020.1833431. Available at: https://doi.org/10.1080/17521440.2020.1833431

Drescher, D. (2017). Blockchain Basics: A Non-Technical Introduction in 25 Steps. Apress, p. 22, ISBN: 978-1484226032

Gupta, A., Kumari, A., Gupta, A., Pal, C. K. & Agnihotri, S. (2023). Impact of Blockchain technology in the Indian Banking and Financial sector. *European Economic Letters (EEL)*, 13(5), 571 – 579.

Hepp T., et al. „Exploring Potentials and Challenges of Blockchain-based Public Key Infrastructures“. In: *IEEEINFOCOM2019 – IEEE Conference on Computer Communications Workshops (INFOCOM WKSHPS)*. Apr. 2019, pp. 847 – 852. doi: 10.1109/INFCOMW.2019.8845169

Hernandez, M. & Singh, J. (2023). Conducting Systematic Literature Reviews in the Digital Age. Cambridge University Press, p. 55, ISBN: 978-1108412857.

Hurochkina, V. and Zvonar, V. (2021). Improving public administration by blockchain technologies. *International Journal of Future Generation Communication and Networking*, 13(4), pp. 1824 – 1835. Available at: https://www.researchgate.net/publication/348779164

Kadam, K. S. (2024). „Artificial Intelligence and Its Applications." In Artificial Intelligence and their Applications (pp. 31-36). March 2024. DOI: 10.58532/nbennurch53

Kaleeshwari, S. & Jegadeeshwaran. (2024). Usage of Blockchain Mechanism in Indian Public Administration. Formosa Journal of Computer and Information Science, 3(2), pp. 113 – 136. DOI: https://doi.org/10.55927/fjcis.v3i2.11477

Lang, P., 2024. *Blockchains in public administration: A RADIUS on blockchain framework for public administration*. Dissertation. Goethe-Universität Frankfurt am Main. Available at: https://www.researchgate.net/publication/379655809 [Accessed 13 November 2024]. DOI: 10.21248/gups.83249

Mougayar, W. (2016). *The Business Blockchain: Promise, Practice, and Application of the Next Internet Technology*. Wiley, p. 14, ISBN: 978-1119300311.

Movanu, L. (2023). Blockchain for an efficient public administration. *Perspective Politice*, Special Issue, pp. 133 – 141. Available at: https://doi.org/10.25019/perspol/23.16.0.13

Nakamoto, S. (2008). Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system. [Whitepaper]. Retrieved from https://bitcoin.org/bitcoin.pdf

Ohiomu, S. (2024). Public Finance in a Digital Economy. In *Financial Literacy in Today's Global Market* (pp. 1 – 2). DOI: 10.5772/intechopen.1003127. CC BY 3.0

Oladipupo, A.O. (2024). *Blockchain Technology and Anti-corruption Measures in the Setting of Public Administration in Nigeria.* African Journal of Law, Political Research and Administration, 7(3), 69 – 79. DOI: 10.52589/AJLPRA-0SU8C5TF

Onyeoma, S., (2024). *Public Finance in a Digital Economy*. DOI: https://doi.org/10.5772/intechopen.1003127

Paquet, G. & Wilson, C. (2015). Governance Failure and Antigovernment Phenomena. *CoG Working Paper*, available at: http://www.patheory.net/conference2015/papers/ antigovernment-as-governance-failure-ver-12.pdf.

Papageorgiou A., et al. „DPKI:ABlockchain-Based Decentralized Public Key Infrastructure System". In: *2020 Global Internet of Things Summit (GIoTS)*. 2020, pp. 1–5. doi: 10.1109/GIOTS49054.2020.9119673.

Pilkington, M. (2016). *Blockchain Technology: Principles and Applications*. In *Research Handbook on Digital Transformations* (Edward Elgar Publishing), p. 225, ISBN: 978-1784717766

Public Finance Review of Bulgaria 2023, World Bank Publications, p. 52, ISBN: 978-1464818389

Semenzin, S., Rozas, D. & Hassan, S. (2022). *Blockchain-based application at a governmental level: Disruption or illusion? The case of Estonia*. *Policy and Society*, 41(1). DOI: 10.1093/polsoc/puac014.

Tan, E., Mahula, S. & Crompvoets, J. (2021). *Blockchain governance in the public sector: A conceptual framework for public management.* Government Information Quarterly, 38(4), p. 101625. Available at: https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101625

Zhuang, D. (2023). Blockchain Technology Empowers China's Green Finance Innovation Development, 7th International Conference on Economic Management and Green Development (p. 1 – 6). DOI: 10.54254/2754-1169/39/20231945.

ЕЛЕКТРОННОТО ПРАВОСЪДИЕ В БЪЛГАРИЯ: КАКВО ПРЕДСТОИ

Васил Жбантов[1]

Резюме

Реформата на съдебната система е безусловно свързана с въвеждането на електронното правосъдие. Институциите от сектор „Правосъдие" развиват електронното правосъдие като един от основните си приоритети. Разгледани са основополагащите документи за въвеждането на електронното правосъдие в Република България. Засегнати са дейностите и приоритетите, които са изпълнени през последните години, както и трудностите при реализирането им. Прегледани са реализирани проекти от Министерство на правосъдието и Висшия съдебен съвет, произтичащи от Национални програми и Европейски регламенти, които значително са подобрили електронното правосъдие в България. Засегнати са основните приоритети в сектор „Правосъдие", които имат за цел да развиват електронното правосъдие.

Ключови думи: *електронно правосъдие; сектор „Правосъдие"; приоритети; административни процеси*

JEL*: H83*

E-JUSTICE IN BULGARIA: WHAT AHEAD

Vasil Zhbantov[*]

Abstract

The reform of the judicial system is unconditionally linked to the introduction of e-justice. The institutions of the Justice sector develop e-justice as one of their main priorities. The fundamental documents for the introduction of e-justice in the Republic of Bulgaria are reviewed. The activities and priorities that have been implemented in recent years are discussed, as well as the difficulties in their implementation. Projects implemented by the Ministry of Justice and the Supreme Judicial Council, resulting from National Programs and European Regulations, which have significantly improved e-justice in Bulgaria, are reviewed. The main priorities in the Justice sector, which aim to develop e-justice, are discussed.

Keywords: *e-justice; „Justice" sector; priorities; administrative processes*

JEL*:* H83

[1] Докторант, катедра „Публична администрация", факултет „Администрация и управление", Университет за национално и световно стопанство – София, *e-mail: vasil.zhbantov@unwe.bg*

[*] PhD student, PhD, Department „Public administration", Faculty of Administration and Management, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail: vasil.zhbantov@unwe.bg*

Въведение

Електронно управление и електронно правосъдие в сектор правосъдие е усъвършенстване функционирането на органите от сектор „Правосъдие", посредством прилагане на средствата на е-правосъдие, както и оптимизиране на дейностите по предоставяне на електронни услуги. Мисията е насочена към гражданите и бизнеса за максимално облекчаване и равнопоставеност при достъпа им до административни услуги и правосъдие.

Цифровизацията на правосъдието е от ключово значение за повишаване на ефективността на правосъдните системи и за подобряване и улесняване на достъпа до правосъдие. Пандемията от COVID-19 изведе на преден план необходимостта държавите членки да ускорят реформите за модернизация в тази област.

Ефективните правосъдни системи, които поддържат върховенството на закона, имат положително икономическо въздействие, което е от особено значение в контекста на европейския семестър и Механизма за възстановяване и устойчивост. Ползите от добре функциониращите национални правосъдни системи върху икономиката се потвърждават в разнообразни научни изследвания и академични трудове, включително на Международния валутен фонд, Европейската централна банка, Европейската мрежа на съдебните съвети, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (Международния валутен фонд, 2017, с. 40, 70) (Икономическия отдел на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, 2013).

1. Електронно правосъдие

Електронно правосъдие е състояние на съдебната система, при което пълноценно се използват информационните технологии за осигуряване на ефективност и прозрачност на съдебната система и удобство за гражданите и юридическите лица. То е средство за повишаване на ефективността на сектор „Правосъдие" и облекчаване на достъпа до правосъдие от страна на гражданите и бизнеса. Електронното правосъдие и електронното управление са във взаимовръзка, в технологична и нормативна обвързаност.

Основна цел на електронното управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие" е предоставяне на висококачествени, икономически ефективни и леснодостъпни електронни административни услуги и достъп до правосъдие, ориентирани към гражданите и бизнеса.

Внедряването на електронното правосъдие и на единни централизирани системи решават проблемите с децентрализираната поддръжка на множество системи и свързаните с това огромни месечни разходи. Икономиите касаят и държавния бюджет и брутния вътрешен продукт предвид спестяванията на милиони човекочасове време за пътуване на хора за физическо присъствие за подаване на документи и справки в помещенията на органите на съдебната система. Също

така и огромни икономии от хартия, архивни помещения и други разходи, свързани с хартиения свят. Електронното правосъдие в България е свързано и с пълна прозрачност на работата на органите на съдебната власт. Всеки гражданин може да проследи движението на неговата преписка и дело и да се установи, къде се забавя и поради каква причина. Тази възможност за проследяване ще рефлектира и върху нови методи за административен и обществен контрол върху работата на съдебната система.

За поддържането и развитието на електронното правосъдие в разгърнатата фаза е необходимо следването на някои основополагащи мерки:

- текущо централизирано поддържане и доразвиване на единните информационните системи;
- поддържащи образователни програми за служителите в сектор „Правосъдие“ във връзка с внедряването на нови технологии и процеси;
- адаптиране на динамичните правила за електронно правосъдие и установяване на комуникация с гражданите и за извършване на процесуални действия в електронна;
- свързване на системите за електронно правосъдие с тези на страните – членки на Европейския съюз.

За да може правосъдната система да функционира правилно, е нужно да има достатъчно ресурси, включително необходимите инвестиции в материални и технически инфраструктури, както и високо квалифицирани и обучени служители от всички категории, получаващи адекватни възнаграждения. Липсата на подходяща материална база, инструменти или служители с необходимите квалификации, умения и достъп до продължаващо обучение излага на риск качеството на производствата и на съдебните решения. Наличието на подходящи човешки ресурси е от голямо значение за качеството на правосъдната система. Разнообразието сред съдиите, включително балансът между половете, носи допълнителни знания, умения и опит и отразява обществената действителност.

Сектор „Правосъдие“ е пресечна точка на взаимодействие между съдебната и изпълнителната власт. Висшият съдебен съвет е постоянно действащ орган, който представлява съдебната власт и осигурява нейната независимост, определя състава и организацията на работа на съдебната власт и осъществява управление на дейността ѝ без да засяга независимостта на нейните органи (Правилник за организация на дейността на Висшия съдебен съвет и на неговата администрация, 2023).

Министерство на правосъдието като изпълнително-разпоредителен орган на управление заема особено място в структурата на държавния апарат (Устройствен правилник на Министерството на правосъдието, 2023). Министерството осъществява тясно взаимоотношение с всички законодателни органи. Министърът на правосъдието има определени конституционни правомощия по отношение на съдебната власт и ВСС, чрез които се цели създаване на ефективно взаимодействие между органите на съдебната и на изпълнителната власт.

Организационният модел е основата за провеждане на всяка една политика, включително политиката по развитие на електронното управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“. Моделът обхваща правни, управленски, структурни и кадрови аспекти на администрациите, в чиито контекст се разработва, развива и провежда политиката. Той отразява, както спецификата на сектор „Правосъдие“, в който се осъществява взаимодействие между изпълнителна и съдебна власт, така и функцията на проводник на политиките в Република България (по отношение на електронното правосъдие) и като гарант за изпълнението на стратегическите цели. С него се предоставят гъвкави средства за взаимодействие с Европейската комисия и провежданите от нея политики в областта на електронното правосъдие и трансграничното сътрудничество. Чрез организационния модел се гарантира активното участие на сектор „Правосъдие“ в международните инициативи и проекти, които в голямата си част са насочени към уеднаквяване на достъпа до правосъдие и гарантиране на равни права за всеки гражданин на Европейския съюз.

2. Състоянието на електронното правосъдие в Република България

С решение от 21.11.2012 г. на правителството на Република България бе приета Концепция за електронно правосъдие, съдържаща принципите, целите и фазите за неговото въвеждане. Концепцията е неразделна част от провеждащата се цялостна реформа на съдебната система у нас и е предпоставка за осигуряване ефективността и прозрачността на съдебната система посредством използването на информационни технологии, както и за създаване на удобство за самите граждани и юридически лица. Предоставянето на качествено административно обслужване по електронен път по всяко време, на всяко място и чрез алтернативни канали за достъп наложи и създаването на ясни правила за цялата държавна администрация.

Първият основополагащ документ за електронно правосъдие, който беше разработен е „Стратегия за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014 – 2020 г.“ приета с РМС № 531 от 21 юли 2014 г. Същият бе в продължение на приетата от Министерския съвет „Концепция за електронно правосъдие“, приета с решение на Министерския съвет по Протокол № 44 от заседание на 21.11.2012 г. (Министерски съвет, Протокол № 44 от 21.11.2012 г.).

Концепцията е неразделна част от провеждащата се цялостна реформа на съдебната система в Република България и е предпоставка за осигуряване на ефективност и прозрачност на съдебната система посредством използване на информационните технологии, както и създаване на удобство за самите граждани и юридически лица.

Основополагащият стратегически документ е за единно формиране, планиране, осъществяване, координиране и контрол на политиката в сектор „Правосъдие“,

провеждана от държавните институции в сътрудничество с гражданите, бизнеса и съсловните организации. Стратегията определя правата, отговорностите и задълженията на органите на изпълнителната и съдебната власт в сектора по отношение на изграждане, поддържане, предоставяне и ползване на ИТ средствата, чрез които ще функционира електронното правосъдие и електронното управление, при ясно разграничение на отговорностите и гарантиране на конституционния принцип за разделение на властите.

Основната цел на документа е да се повиши ефективността в сектор „Правосъдие“, чрез използване на електронни документи не само от органите на съдебната власт, но и от всички органи в сектора, както и при взаимодействието им с други административни органи, организации, граждани и бизнеса. Изпълнението на тази цел послужи като катализатор за постигането на множество подцели, чрез които се повиши доверието на гражданите и бизнеса в съдебната власт, намали се (пряко или косвено) административната тежест и да се постигне максимална равнопоставеност, както и не на последно място да се повиши вътрешното и международно доверие в държавата ни като цяло.

Взаимодействието между Висшия съдебен съвет и Министерството на правосъдието значително бе подобрено през годините. Практиката обаче, показва че важните и приоритетни въпроси, свързани с бъдещите насоки на развитие на електронно правосъдие в България, не се разглеждат и обсъждат съвместно. Това е предпоставка за хаотичност, както при изготвяне на проектни документации, свързани с кандидатстване за финансиране на проекти по оперативни програми на Европейския съюз, така също и при въвеждане на нови или развитие на съществуващи информационни системи, предлагащи електронни административни услуги.

За повишаване на ефективността и упражняване на контрол по отношение на изпълнението на концепцията за електронно правосъдие, както и цялостното и последователно изпълнение на залегналите в стратегията цели, свързани с електронното правосъдие, трябва ясно разпределение на функциите, задълженията и отговорностите. Беше създадена Междуведомствен съвет за електронно правосъдие, сформиран от представители на Министерство на правосъдието и Висшия съдебен съвет.

Министерство на правосъдието, съгласувано с Висшия съдебен съвет, разработи Пътна карта за изпълнение на Стратегията, с разпределение на отговорности за постигане на целите и резултатите, сроковете и необходимото финансово обезпечаване. С Решение от 28.01.2015 г. на Съвета за електронно управление, беше приета т.нар. „Пътна карта“ (Министерски съвет, Решение от 28.01.2015 г.).

2.1. Изпълнени дейности и приоритети по електронното правосъдие

Подобряването на качеството и независимостта на националните правосъдни системи е сред приоритетите на Европейския съюз. Връзката между ефективните правосъдни системи, бизнес средата в държавите членки и икономиката, която работи за хората, се потвърждават в годишния обзор на устойчивия растеж за

2023 г. (Съвет на Европа, 2023), в който са определени приоритетите за политиката на Европейския съюз. Добре функциониращите и напълно независими правосъдни системи могат да окажат положително въздействие върху производителността и конкурентоспособността. Те са важни също и за осигуряването на ефективно трансгранично изпълнение на договори, административни решения и разрешаване на спорове, което е от съществено значение за функционирането на единния пазар.

Разходите за водене на съдебни спорове са ключов фактор, който определя достъпа до правосъдие. Високите разходи за водене на съдебни спорове, включително съдебните такси и таксите за правни услуги, могат да възпрепятстват достъпа до правосъдие. Разходите за водене на съдебни спорове по граждански и търговски дела не са хармонизирани на равнище Европейски съюз. Те се регулират от националното законодателство и следователно се различават в отделните държави членки. Достъпът до правна помощ е основно право, залегнало в Хартата на основните права на Европейския съюз. То дава възможност за достъп до правосъдие на лицата, които в противен случай не биха могли да поемат или предплатят разходите за водене на съдебни спорове. В повечето държави членки предоставянето на правна помощ е обусловено от доходите на кандидата за правна помощ. Получателите на правна помощ често са освободени от заплащането на съдебни такси. Само в шест държави членки (България, Естония, Ирландия, Нидерландия, Полша и Словения) получателите на правна помощ не са автоматично освободени от заплащането на съдебни такси.

Във връзка с това Министерство на правосъдието изготви проект „Намери адвокат“ (Find a lawyer) по хоризонтална програма „Правосъдие-2022-Е-Правосъдие“ на Европейската комисия, който ще бъде реализиран до края на 2024 година. Целта на проекта е да се рационализират и опростят съдебните процедури не само в Р България, но и в цяла Европа, да се осигури по-добър достъп до правосъдие и засилено сътрудничество между административните и съдебните органи със съвременни средства за електронна комуникация. Проект „Намери адвокат“ (FAL) осигурява механизъм „едно гише“, единна точка за достъп за търсене на адвокати от различни държави членки, участващи в системата (в България чрез интегриране на данни от Висшия адвокатски съвет). Тази единна точка за достъп ще бъде под формата на уебсайт. Европейския съюз се ангажира с по-нататъшно подобряване на достъпа до правосъдие на цялата си територия чрез разработване на инструменти, предназначени да улеснят работата на съдилищата и съдебните служители. Приоритетите на проекта до голяма степен следват политическите цели, определени като част от различните многогодишни планове за действие на Европейския съюз (ЕС), приети до този момент в областта на електронното правосъдие. Основен елемент при изпълнението му е сключването на „Споразумение за партньорство“ между Министерство на правосъдието на Република България и Съдебната администрация на Република Латвия, като целта бе да определи правата, задълженията и взаимоотношенията на двете страни.

С цел да се улесни устното изслушване в производствата по гражданскоправни, търговскоправни и наказателноправни въпроси с трансгранични последици, трябваше Република България да предвиди факултативно използване на видеоконферентна връзка или друга технология за комуникация от разстояние (Европейския парламент, Регламент (ЕС) 2023/2844). Видеоконферентната връзка или друга технология за комуникация от разстояние трябва да позволяват на компетентния орган да установи самоличността на лицата, които ще бъдат изслушвани, и следва да дават възможност за зрителна, звукова и устна комуникация по време на изслушването. За изпълнението на задължението, произтичащо от Регламент (ЕС) 2023/2844 на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2023 г., относно цифровизацията на съдебното сътрудничество и на достъпа до правосъдие по трансгранични гражданскоправни, търговскоправни и наказателноправни въпроси, Министерство на правосъдието съвместно с Висшия съдебен съвет реализира проект „Изграждане на средства за видеоконферентни връзки и тяхното използване във фазите на досъдебно и съдебно производство, включително и при трансгранично сътрудничество в правораздаването“. Той бе финансиран по Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския социален фонд по Приоритетна ос 3 „Прозрачна и ефективна съдебна система“. С изпълнението му се даде възможност, чрез видеоконферентните връзки за отдалечен разпит на свидетели, вещи лица и служители в реално време. Република България е една от малкото страни-членки, която не отговаряше на препоръките за трансгранично сътрудничество чрез използване на средствата за видеоконференции. Бяха оборудвани 26 зали за видеоконферентни връзки (20 зали в съдилищата и 6 зали в местата за лишаване от свобода) в сгради на сектор „Правосъдие“ на територията на страната. Постигането на общата и специфичните цели на проекта допринесе за диверсифициране на методите за разрешаване на юридически спорове и подобряване на изпълнението на „Стратегията за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014 – 2020 г.“ и по-конкретно на стратегическа цел № 4 „Оперираne с електронно съдържание от страна на магистрати и служители чрез преминаване от използването и водене на документите и дела на хартиен носител към електронни такива и нормативно обезпечаване за тяхното използване в съответствие с приетите стратегически документи в сектора“.

В Република България съществуваше дефицит по отношение на възможността за информиране на заинтересованите страни преди извършване на покупко-продажба на движими вещи (пътнотранспортни средства, селскостопанска техника, пътностроителна техника и др.) относно наложени запори върху тях от правоимащи органи. Дефицитът съществуваше и по отношение на възможностите за информираност и прозрачност при извършване на последваща публична продан на вече запорирани вещи. В тази връзка Министерство на правосъдието предприе действие за реализиране на проект: „Разработване и пускане в експлоатация на информационна система, обслужваща Национален регистър на запорите, включ-

ваща модул за електронна публична продан“. На 20.07.2023 г. бе пусната в експлоатация и (Наредба № Н-3 от 18 април 2023 г.). Системата дава възможност за вписване на наложени запори и за информиране на правоимащите органи относно вписани запори. В информационната система се вписват обстоятелства относно наложени запори върху движимо имущество, което подлежи на задължителна регистрация – пътни превозни средства, земеделска и горска техника, пътно-строителна техника, плавателни и въздухоплавателни средства и др. В информационната система има и онлайн платформата за електронни публични търгове, която осигурява на държавните и частните съдебни изпълнители, на техните ръководства, на физически и юридически лица, на съдебни органи и техните служители, на всички правоимащи органи и лица достъпност, прозрачност и възможност за осъвременяване на нормативно уредени процесуални права и процедури. Чрез нея частните и държавните съдебни изпълнители ще обявяват на публична продан движими и недвижими вещи, налични ценни книжа, обособена част от предприятие, както и правата върху обекти на индустриалната собственост, върху които е насочено изпълнението. За разработването на „Информационна система за единна входна точка за запори и платформа за електронни публични търгове“ Министерството на правосъдието бе удостоено с първо място в годишния Конкурс за добри практики в държавната администрация – 2023 г. (Институт по публична администрация, 2023).

2.2. Трудности при реализирането на електронното правосъдие

Всяка една реформа, новост, иновация или действие, което трябва да се изпълни от лице, било то гражданин или някои държавен служител или дори от институция, винаги се срещат трудности или отпор то да не бъде реализирано. Една от реформите, която се реализира в сектор „Правосъдието“ бе въвеждането на Единната информационна система на съдилищата. Платформата е за управление на съдебните дела и обхваща всички общи 151 съдилища. Информационната система е обединява цялостния процес по управление на електронни съдебни дела от регистриране на инициращи документи, през образуване на делото, случайно разпределение на дела, управление на заседания, постановяване и обезличаване на актове, съдебна статистика, натовареност на съдии и финансово управление на дела, управление на дейността по призоваване, вкл. чрез мобилно приложение за призовкари. За гражданите системата осигурява възможност за полесен достъп до правосъдие, равен достъп до информация на всички страни по делата, спестяване на време и средства аз получаване на актуална информация. Една от съществените ползи на системата е осигурения достъп в реално време до електронна папка на съдебни дела и възможността за отдалечен достъп до информация за дела, извършени процесуални действия и резултати от тези действия. Към края на 2023 г. чрез информационната система са образувани над 1 430 000 електронни дела и са постановени над 4 842 000 електронни съдебни акта (Информационно обслужване, 2023).

Но още в самото началото на въвеждането на системата, Върховния касационен съд призова за спиране на използването на Единната информационна система на съдилищата и да се отложи действието на електронното правосъдие, преди да е налице реална техническа възможност за извършването му. Те получиха подкрепа и от Висшия адвокатски съвет, които изпратиха официална позиция до Народното събрание, министъра на правосъдието и Висшия съдебен съвет (Висш адвокатски съвет по въпросите на електронното правосъдие, 2023). Проблемите, идентифицирани в искането, сериозно затрудняват работата на потребителите в портала и в частност на адвокатите, а по този начин и възможността за нормален достъп до съдебни дела на всички представлявани от тях лица. С решение на Пленума на Висшия касационен съд се взе решение и председателя издаде заповед за преустановяване на използването на информационната система във Висшия касационен съд и съответно да бъде възобновена работата със старата Автоматизирана система за управление на делата. Решението съвпадна с изключително остро становище за системата от 69 върховни съдии. В него те обясняват неизчерпателно какви са десетките проблеми, които срещат при работата със системата. Нещо повече – върховните съдии обясниха, че множество нейни функционалности противоречат на изрични изисквания на процесуалните закони. Затова те определиха Единната информационна система на съдилищата като опасна за правосъдието.

В Националния план за възстановяване и устойчивост в частта „Реформи и инвестиции“ в стълб „Справедлива България“ е включена Реформа 1: „Достъпно, ефективно и предвидимо правосъдие“, Инвестиция 1: „Укрепване, доразвитие и надграждане на Единната информационна система на съдилищата“. (Министерски съвет, Решение 719/15.10.2021 г.). С нея се цели разширяване на функционалностите на Единната информационна система на съдилищата, която е ключов инструмент за реализацията на реформаторските усилия за въвеждане на електронно правосъдие. Системата следва да обединява всички електронни дела и осигурява тяхното управление, включително разпределението на делата на случаен принцип, отчитане натовареността на съдилищата и събиране и обработване на статистическа информация за дейността на съдилищата. Проектът предвижда създаване на модул в системата за централизирано разпределение и електронна обработка на заповедните дела, както и на модул за администриране на провежданите медиации по делата (свързани с други реформи и инвестиции). Също така надграждане на съществуващите функционалности и създаване на нови с оглед развитието на нормативната база. Важен момент, че трябва да бъдат извършени и изменения във вътрешната административно-управленска структура на съдилищата, интеграция с нови системи, нови електронни услуги и други. Чрез създаването на модул за заповедните дела в единната информационна система ще се постигне цялостна реформа в заповедното производство и ще бъдат създадени предпоставки за адресиране на неравномерната натовареност на районните съдилища в страната, с преки ефекти и върху ефективността на съдебната система.

Общият планиран ресурс е 23.9 милиона лева (19.3 милиона лева за сметка на Механизма за възстановяване и устойчивост и 4.5 милиона лева национално съфинансиране) с период на изпълнение 2022 – 2024 г.

2.3. Приоритети на Република България в областта на електронното правосъдие

Основните приоритети пред сектор „Правосъдие“ е разширяване обхвата на електронното правосъдие, осигуряване на навременен и справедлив достъп до правосъдната система за всички граждани, ускоряване на съдебните процеси, създаване на допълнителни гаранции за спазване на задължителните срокове за произнасяне, усъвършенстване на законодателството с цел закрила на децата, въвеждане на споделено родителство по исков ред и мерки срещу родителското отчуждение, както и подобряване на мерките срещу домашното насилие. От изключителна важност за гарантиране на демократичния правов ред е укрепването на институциите и освобождаването им от корупционно влияние чрез провеждане на антикорупционна политика и реформи в правосъдната система. Основните предизвикателства пред сектора са подготовката и приемането на нормативни актове, необходими за постигане на целите по приоритетите в електронното правосъдие, които да доведат до повишаване доверието на обществото в институциите. (Министерски съвет, Решение № 298/02.04.2021 г.).

За изпълнение на приоритетните области, Министерство на правосъдието е поставила стратегическа цел „Подобряване на достъпа до електронно правосъдие и дигитализация на съдебната система“. За изпълнението и се изпълнява оперативна цел „Предоставяне на качествени ефективни и леснодостъпни електронни услуги за гражданите и бизнеса. Намаляване на административната тежест и подобряване на обслужването“ от Оперативен план за изпълнение на стратегическия план на Министерството на правосъдието 2022 – 2024 г. Следва да бъде изпълнена дейността по „Реализиране на регистър по несъстоятелност“ (Европейския парламент, Регламент (ЕС) 2015/848). Трябва да бъде внедрена автоматизирана информационна система по несъстоятелност. Информацията в системата следва да постъпва от системите на съдилищата чрез директен обмен на информация, посредством web услуга между системите в реално време (интеграция система-система) и чрез ССЕВ. Също така трябва да се осъществи свързаност на системата с регистрите по несъстоятелност на държавите членки чрез европейския портал за електронно правосъдие, който да служи за централен вход за електронен публичен достъп до информацията в регистрите.

Друга цел е изграждане на нова информационна система, чрез която ще се предоставя и нова услуга за заверка с апостил на електронни документи, която е по дейност „Реализиране на възможност за заверка с апостил на електронни документи“. За реализирането и трябва да изготвят анализ на нормативната уредба – вътрешна и международна, регламентираща процесите по удостоверяването на документи с апостил и предложения нормативни промени с цел оптимизацията

на процесите и въвеждане на електронен апостил за удостоверяване на електронни документи. Създадена е междуведомствена работна група, която да анализи касаещите документи и да изготви предложения за изменение и допълнение на съответните нормативни актове.

За развитието на електронно правосъдие и електронно управление е планирано да бъде изградена информационната система „Регистър по чл. 9б от Закона за мерките срещу изпирането на пари“. Министърът на правосъдието следва да издаде нормативен акт, който да описва условията и реда за вписване на лицата в регистъра по чл. 9б от Закона за мерките срещу изпирането на пари. Публичният електронен регистър по чл. 9б ЗМИП следва да е структурирана база данни, съдържаща обстоятелства относно лицата по чл. 4, т. 16 от закона. Вписванията в регистъра трябва да се извършва от служители по регистрацията, определени със заповед на министъра на правосъдието. За изграждането и служителите на Министерство на правосъдието.

Приоритетно продължава участието на експерти от Министерство на правосъдието в различни работни групи на национално и европейско ниво (подгрупа „Цифрово десетилетие“ към Работна група № 31 към Съвета по европейски въпроси; работна група „Публична администрация“ към Координационен съвет за подготовка на Република България за членство в еврозоната; стратегическата работна група „Координация на подготовката на България за прилагане на оперативна съвместимост на информационните системи – Национален съвет по миграция, граници, убежище и интеграция“; работна група към Съвета по Киберсигурност; междуведомствена работна група – ЕИСПП; Работна група Електронно право“; Консултативната група по e-Codex) за изготвяне и актуализация на стратегически документи и промени в нормативни актове по отношение на електронното правосъдие.

През септември 2024 г. бе подписано Споразумение между Кралство Норвегия и Европейския съюз за финансов механизъм на Норвегия за периода май 2021 г. – април 2028 г. стартираха преговорите между България и страните донори за новия програмен период за Финансовия механизъм на ЕИП и Норвежкия финансов механизъм. С него стартира нов програмен период на Програма „Правосъдие“ на НФМ 2021 – 2028. Стратегическа цел за 2025 г. е „Намаляване на икономическите и социалните различия в Европейското икономическо пространство и укрепване на двустранните отношения между държавите донори и държавите бенефициери чрез финансов принос по тематичните приоритети“. (Министерски съвет, Решение № 671/15.09.2022 г.). В рамките на новия период се предвижда изпълнение на програма „Правосъдие“ 2021 – 2028, която включва три програмни области (ПО) – ПО 10 „Домашно насилие и насилие, основано на полов признак“; ПО 11 „Достъп до правосъдие“ и ПО 12 „Корекционни услуги“.

По съвместна инициатива между Министерство на правосъдието и Висшия съдебен съвет, се предвиждат изменения в Административнопроцесуалния кодекс, с които заявленията за издаване на индивидуални административни актове

ще могат да се подават 24 часа в денонощието. Преписките по тях ще са изцяло електронни и заявителите ще имат достъп до тях по всяко време и от всяко място. При жалба, административният съд ще получава всички документи по електронен път. А по искане на страна, която има обективна невъзможност да се яви в сградата на съда, той може да постанови тя да участва чрез видеоконференция. След влизането им в сила адвокатите ще са задължени да подават искания за издаване на индивидуални административни актове само по електронен път.

Изграждането на устойчиви институции, адекватни на развитието на обществените процеси в сектор „Правосъдие“, предполага усилия за повишаване на професионалната компетентност на служителите в него. В тази връзка е приоритетната област по отношение на Националния институт по правосъдие, на който са заложени условия за развиване на знанията, уменията и компетентностите на професионалната общност.

Заключение

Електронното правосъдие е специфична сфера в по-общите рамки на електронното управление и е свързана с използването на информационни и комуникационни технологии за подобряване достъпа до правосъдие, засилване на сътрудничеството между съдебните органи, укрепване на съдебната система и подобряване дейността на съдебните органи и техните администрации. Цифровизиране на сектор „Правосъдие“, касае както съдебната така и изпълнителната власт в сектор „Правосъдие“.

Ролята, която е отредена на Министерството на правосъдието за постигане на върховенство на правото, е свързана с осъществяване и подобряване на връзката между изпълнителната и съдебната власт, като същевременно отговаря за изработването на закони и други законови актове, свързани със съдебната система. Постигането на заложените цели ще бъде осъществено посредством изпълнението на конкретно измерими оперативни цели и дейности, насочени към пряко повишаване на ефективността (целесъобразност на дейностите) и осигуряване на прозрачност и достъпност в работата на институцията.

Внедряване на електронното правосъдие и на единни централизирани системи ще реши проблемите с децентрализираната поддръжка на множество системи и свързаните с това огромни месечни разходи. Икономиите касаят и държавния бюджет и брутния вътрешен продукт предвид спестяванията на милиони човекочасове време за пътуване на хора за физическо присъствие за подаване на документи и справки в помещенията на органите на съдебната система. Извън изложеното ще се направят огромни икономии от хартия, архивохранилища и други разходи, свързани с хартиения свят.

Цялостната идея за реализирането и въвеждането на системата от Висшия съдебен съвет със сигурност облекчава достъпа до правосъдие от страна на гражданите и бизнеса, но проекта се реализира, без да се обсъди предварително от

всички заинтересовани страни. Нормално е, когато един орган от сектора ти наложи да изпълняваш задълженията си по начин, който не е разработен ефективно спрямо потребностите, да има подобна отпора от заинтересованите страни. Виждане на автора е, че въпреки отпора от някои страни, към момента системата вече е добре прецизирана, работи успешно и улеснява процесите в работата на електронното правосъдие.

Въпреки че са изградени механизми за координация между отделните структури на съдебната власт и между съдебната власт и изпълнителната власт, е необходимо те да бъдат непрекъснато развивани с оглед постигане на по-добро взаимодействие между тях.

Използвана литература

Висш съдебен съвет (2019). *Правилник за организация на дейността на Висшия съдебен съвет и на неговата администрация*, обн., ДВ, бр. 16 от 22 февруари 2019 г., изм., ДВ, бр. 70 от 30 август 2022 г., изм. и доп., ДВ, бр. 58 от 7 юли 2023 г. (Vissh sadeben savet. (2019). Pravilnik za organizatsia na deynostta na Visshia sadeben savet i na negovata administratsia, obn., DV, br. 16 ot 22 fevruari 2019 g., izm., DV, br. 70 ot 30 avgust 2022 g., izm. i dop., DV, br. 58 ot 7 yuli 2023 g.)

Министерство на правосъдието (2015). *Устройствен правилник на Министерството на правосъдието*, приет с ПМС № 38 от 23.02.2015 г., обн., ДВ, бр. 16 от 27 Февруари 2015 г., изм., ДВ, бр. 106 от 22 Декември 2023 г. (Ministerstvo na pravosadieto. (2015). Ustroystven pravilnik na Ministerstvoto na pravosadieto, priet s PMS № 38 ot 23.02.2015 g., obn., DV, br. 16 ot 27 Fevruari 2015 g., izm., DV. br. 106 ot 22 Dekemvri 2023 g.)

Министерски съвет (2012). *Концепция за електронно правосъдие,* приета с Решение на Министерския съвет по Протокол № 44 от заседание на 21.11.2012 г. (Ministerski savet. (2012). Kontseptsia za elektronno pravosadie, prieta s Reshenie na Ministerskia savet po Protokol № 44 ot zasedanie na 21.11.2012 g.)

Министерски съвет (2015). *Пътна карта за изпълнение на Стратегията за въвеждане на електронно управление и електронно правосъдие в сектор „Правосъдие“ 2014 г. – 2020 г.“*, приета с Решение от 28.01.2015 г. на Съвета за електронно управление. (Ministerski savet. (2015). Patna karta za izpalnenie na Strategiyata za vavezhdane na elektronno upravlenie i elektronno pravosadie v sektor „Pravosadie“ 2014 g. – 2020 g.“, prieta s Reshenie ot 28.01.2015 g. na Saveta za elektronno upravlenie.)

Министерски съвет (2021). *Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2019 – 2025 г. и Актуализираната концепция за регистрова реформа,* приета с Решение № 298/02.04.2021 г. на Министерски съвет. (Ministerski savet (2021). Strategia za razvitie na elektronnoto upravlenie v Republika Bulgaria 2019 – 2025 g. i Aktualiziranata kontseptsia za registrova reforma, prieta s Reshenie № 298/02.04.2021 g. na Ministerski savet.)

Министерски съвет. (2021) *Национален план за възстановяване и устойчивост на Република България, очертаващ помощта от механизма за възстановяване и устойчивост на Европейския съюз,* одобрен с Решение 719/15.10.2021 г. на Министерски съвет. (Ministerski savet. (2021). Natsionalen plan za vazstanovyavane i ustoychivost na Republika Bulgaria, ochertavasht pomoshtta ot mehanizma za vazstanovyavane i ustoychivost na Evropeyskia sayuz, odobren s Reshenie 719/15.10.2021 g. na Ministerski savet.)

Министерски съвет (2022) *План за действие за изпълнението на Националната програма за развитие БЪЛГАРИЯ 2030 през периода 2022-2024 г.,* приет с Решение № 671/15.09.2022 г. (Ministerski savet (2022). Plan za deystvie za izpalnenieto na Natsionalnata programa za razvitie BULGARIA 2030 prez perioda 2022-2024 g., priet s Reshenie № 671/15.09.2022 g.)

Европейски парламент (2015). Регламент (ЕС) 2015/848 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година относно производството по несъстоятелност. (Evropeyski parlament. (2015). Reglament (ES) 2015/848 na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 20 may 2015 godina otnosno proizvodstvoto po nesastoyatelnost.)

Европейски парламент (2023). *Регламент (ЕС) 2023/2844 на Европейския парламент и на* Съвета от 13 декември 2023 година, относно цифровизацията на съдебното сътрудничество и на достъпа до правосъдие по трансгранични гражданскоправни, търговскоправни и наказателноправни въпроси и за изменение на определени актове в областта на съдебното сътрудничество. (Evropeyski parlament. (2023). Reglament (ES) 2023/2844 na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 13 dekemvri 2023 godina, otnosno tsifrovizatsiyata na sadebnoto satrudnichestvo i na dostapa do pravosadie po transgranichni grazhdanskopravni, targovskopravni i nakazatelnopravni vaprosi i za izmenenie na opredeleni aktove v oblastta na sadebnoto satrudnichestvo.)

Министерство на правосъдието (2023). Наредба № Н-3 от 18 април 2023 г. за воденето, съхраняването и достъпа до информационната система за единна входна точка за запорите на движими вещи, подлежащи на регистрация по силата на закон, и за организацията, правилата и дейността на онлайн платформата за електронни публични търгове. (Ministerstvo na pravosadieto. (2023). Naredba № N-3 ot 18 april 2023 g. za vodeneto, sahranyavaneto i dostapa do informatsionnata sistema za edinna vhodna tochka za zaporite na dvizhimi veshti, podlezhashti na registratsia po silata na zakon, i za organizatsiyata, pravilata i deynostta na onlayn platformata za elektronni publichni targove.)

Институт по публична администрация (2024). Сборника с добри практики в държавната администрация за 2023 година, издаден от Института по публична администрация. (Institut po publichna administratsia. (2024). Sbornika s dobri praktiki v darzhavnata administratsia za 2023 godina, izdaden ot Instituta po publichna administratsia.)

Министерство на правосъдието (2022). Стратегия за развитие на Министерство на правосъдието 2022 – 2024. (Ministerstvo na pravosadieto. (2022). Strategia za razvitie na Ministerstvo na pravosadieto 2022-2024.)

Информационно обслужване (2024). Електронно правосъдие. (Informatsionno obsluzhvane. (2024). Elektronno pravosadie) https://www.is-bg.net/bg/solutions/software-integration/e-justice

Висш адвокатски съвет (2021). Позиция на Висшия адвокатски съвет по въпросите на електронното правосъдие. (Vissh advokatski savet. (2021). Pozitsia na Visshia advokatski savet po vaprosite na elektronnoto pravosadie.) https://www.vas.bg/bg/a/pozitsiya-na-visshiya-advokatski-svet-po-vprosite-na-elektronnoto-pravosdie

Международен валутен фонд (2017). Регионална икономическа перспектива, Европа влиза в ритъм, с. 40, 70. (Mezhdunaroden valuten fond. (2017). Regionalna ikonomicheska perspektiva, Evropa vliza v ritam, str. 40, 70.) https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-booked-print.ashx?la=en

Икономически отдел на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (2013). Какво прави гражданското правосъдие ефективно?, номер № 18. (Ikonomicheskia otdel na Organizatsiyata za ikonomichesko satrudnichestvo i razvitie. (2013). Kakvo pravi grazhdanskoto pravosadie efektivno?, nomer № 18.)

ГОЛЕМИТЕ ДАННИ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ОПТИМИЗИРАНЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА ОНКОЛОГИЧНИ ЗАБОЛЯВАНИЯ

Ивсън Чан[1]

Резюме

Големите данни са иновативен инструмент с голям потенциал за подобряване на здравеопазването, особено в превенцията, диагностиката и лечението на онкологични заболявания – втората водеща причина за смъртност в света. С увеличаващия се брой случаи и високата смъртност, анализът на електронни здравни досиета, геномни изследвания и клинични данни създава възможности за персонализирани медицински интервенции, които подпомагат ранното откриване на рак и идентифицирането на високорискови групи.

Въпреки напредъка в онкологията и въвеждането на нови методи като имунотерапията, приложението на научните открития в клиничната практика често е затруднено от организационни проблеми и липса на координирани здравни политики. Големите данни позволяват изграждане на политики, базирани на доказателства, оптимизация на скринингови програми и проследяване на ефективността на интервенциите в реално време. Това е доказано от успешни примери по света, които показват, че големите данни могат да бъдат ключ към по-ефективна здравна политика.

Ключови думи: *онкологични политики, големи данни, превенция на рака, основани на доказателства, управление на здравеопазването*

JEL: *I12, I18*

BIG DATA AS A TOOL TO OPTIMIZE CANCER PREVENTION POLICIES

Ivsan Chan[*]

Abstract

Big data is an innovative tool with great potential to improve healthcare, especially in the prevention, diagnosis, and treatment of oncological diseases – the second leading cause of mortality worldwide. With the increasing number of cases and high mortality rates, the analysis of electronic health records, genomic research, and clinical data creates opportunities for personalized medical interventions that aid in early cancer detection and the identification of high-risk groups.

[1] Докторант, катедра „Публична администрация“, факултет „Администрация и управление“, Университет за национално и световно стопанство – София, *e-mail: ivsan.chan@unwe.bg*

[*] PhD student, Department „Public administration“, Faculty of Administration and Management, University of National and World Economy – Sofia, *e-mail: ivsan.chan@unwe.bg*

Despite advances in oncology and the introduction of new methods such as immunotherapy, implementing scientific discoveries into clinical practice is often hindered by organizational issues and a lack of coordinated health policies. Big data enables the development of evidence-based policies, optimization of screening programs, and real-time monitoring of intervention effectiveness. This is supported by successful examples worldwide, demonstrating that big data can be a key to more effective health policy.

Keywords: *oncologic policies, big data, cancer prevention, evidence-based policy, healthcare management*

JEL: *I12, I18*

Въведение

Големите данни намират приложение и се конституират като революционен инструмент в почти всички сектори, включително здравеопазването, където имат огромен потенциал да ускорят напредъка в превенцията на рака. В онкологията интеграцията и анализът на тези данни предлагат безпрецедентни хоризонти в превенцията на рака, диагностиката и стратегиите за лечение, като всичко това неимоверно подобрява резултатите за пациентите и информираността при „правенето“ на здравните политики.

Онкологията от своя страна като област на медицината, фокусирана върху превенцията, диагностиката, лечението и мониторинга на рака, е постигнала значителен напредък в намаляването на смъртността от рак през последните десетилетия. Заслугите за това са както на иновативните модалности на лечение така и на програми за скрининг и други дейности с фокус общественото здраве. Въпреки това, има известна празнина между резултатите от изследванията и тяхната реализация в клиничната практика, особено в областта на превенцията на рака, което от своя страна е в директна връзка със здравните политики. Разликите в достъпа до превантивни грижи, в комбинация с вариации в приемането на базирани на доказателства интервенции, продължават да възпрепятстват пълното реализиране на потенциалните ползи за населението.

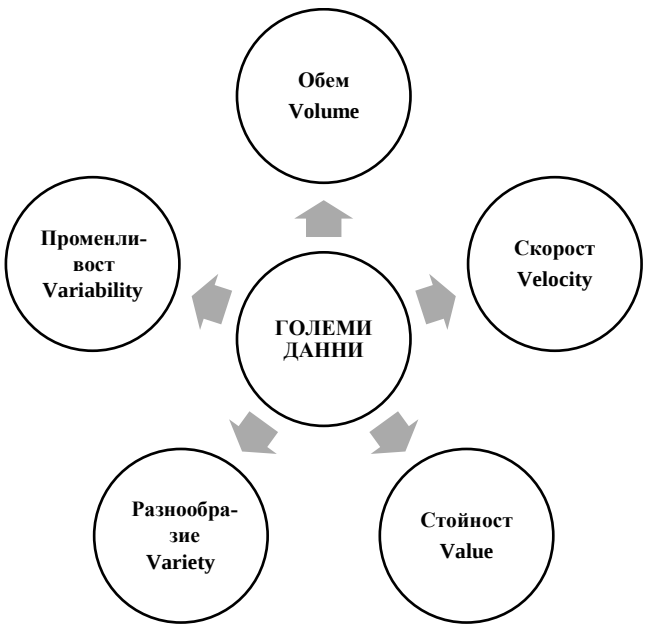
Големите данни предлагат решение на тези предизвикателства, като позволяват по-персонализирани, прецизни и основани на данни стратегии за превенция на рака. Чрез анализа на големи набори от данни става възможно да се идентифицират популации с висок риск, да се оцени ефективността на съществуващите превантивни мерки и да се следи успехът на прилаганите политики в реално време. Освен това, големите данни могат да благоприятстват социалните, екологичните и поведенческите фактори, които допринасят за риска от рак, като по този начин се създават по-обхватни планове за превенция.

Целта на тази статия е да се извърши актуален обзор на програмите, които успешно прилагат големите данни в областта на лечението на онкологичните заболявания, в това число при идентифицирането на рисковите фактори, информирането на персонализираните стратегии за превенция и справянето с неравен-

ствата в грижите. Не е за подценяване и трансформационният потенциал на големите данни в формирането на по-ефективни, справедливи и основани на доказателства стратегии за превенция на онкологичните заболявания. В този контекст ще разгледаме и анализираме опитите и успешни примери за интегриране на големите данни по света. На свой ред следва да се обсъдят и предизвикателствата, свързани с интеграцията на данни, етичните въпроси и технологичните ограничения, като се предложат препоръки за бъдещо развитие на политиките и инициативите за превенция на рака, основани на реални данни.

1. Големите данни в контекста на „правенето“ на публични политики, основани на доказателства

Понятието „големи данни“ се радва на широка популярност и се използва от много хора от различни сфери като това от своя страна стеснява или разширява значението на термина. Големите данни са повече от просто „много данни“, тъй като повечето от нас имат бегла представа какво всъщност те представляват. Големите данни обхващат огромни количества информация, произхождаща от различни източници, като електронни здравни записи (electronic health records), данни от клинични изпитвания, застрахователни полици, геномни изследвания и данни за общественото здраве и често са определяни чрез „5-те V“ (Nitu Singh, 2023) – обем (Volume), скорост (Velocity), разнообразие (Variety), променливост (Variability) и стойност (Value) – фигура 1.



Източник: автор

Фигура 1. Характеристики на големите данни

Големите данни се характеризират с няколко ключови параметъра:

- ***Обем***. Големите данни включват огромно количество информация, състояща се от множество единици или записи от различни области. Те включват диагностична информация (клинична, радиологична, патологична), история на лечението, реакции на пациентите и резултати.
- ***Скорост***. Тази характеристика има два аспекта: (а) големите данни се генерират с нарастваща скорост (Shaikh AR, 2014), и (б) те се обработват сравнително бързо. С увеличаването на заболеваемостта от рак в световен мащаб, напредъкът в технологиите и мониторинговите инструменти създава по-големи обеми от данни, които трябва да бъдат управлявани в реално време (Roman-Belmonte JM, 2018).
- ***Разнообразие***. Големите данни се състоят от различни видове информация, което предоставя както възможности, така и предизвикателства. Това разнообразие може да обогати значимостта и приложението на данните, но също така изисква стандартизация поради хетерогенната природа на различните формати.
- ***Променливост***. Събирането на данни се извършва на различни места и в различни времеви рамки, което може да доведе до несъответствия. За да се осигури пълно разбиране на данните, е важно да се събира последователен и предварително определен минимален набор от данни.
- ***Стойност***. Истинската полза от големите данни е в способността им да създават смислени, базирани на данни прогнози. Това обаче е възможно само ако данните са точни и добре интегрирани. Основно предизвикателство е, че данните често са разпръснати по целия свят и биват съхранявани по начини, които затрудняват тяхната интеграция. Това налага необходимостта от хармонизиране и стандартизация на данните в различни системи.

Големите данни се утвърждават като важен инструмент в процеса на разработване на публични политики, основани на доказателства. В съвременния свят, където обемът на данните се увеличава експоненциално, наличието на прецизни и разнообразни източници на информация е от съществено значение за създаването на ефективни и адекватни политики. „Големи данни“ не се отнася само до количеството информация, а до тяхната сложност и многообразие, включващо различни типове данни – от здравна информация, административни регистри, социални и демографски показатели до икономически и екологични анализи. Тези данни се събират с висока скорост и изискват използването на нови технологични методи, като изкуствен интелект и машинно обучение, за да бъдат ефективно обработени и анализирани (Saurabh Kumar Gupta, 2023).

Политиките, основани на доказателства, предполагат вземането на решения, базирани на най-добрите налични данни и научни доказателства, а не на субективни преценки или политически интереси, както и на това което наричаме „обичай“. В този контекст големите данни играят ключова роля в създаването на поточни и навременни анализи на реални проблеми. Например чрез анализиране на

големи количества здравни данни, може да се идентифицират модели в разпространението на болести или да се оценят ефектите от дадени здравни интервенции в реално време. Това позволява на политиците да вземат информирани решения, които да отговорят на текущите нужди на обществото.

Въпреки ползите, които предлагат, големите данни също поставят предизвикателства пред публичните политики. Основни въпроси, свързани със защитата на личните данни, етиката на използването им и нуждата от стандартизация и хармонизация на различните източници, трябва да бъдат решени. Въпреки това, когато са използвани правилно, големите данни могат значително да подобрят процеса на разработване на политики и да доведат до по-ефективни и устойчиви решения за обществото.

2. Онкологичните заболявания – предизвикателство пред здравния статус на населението

Трудно би могъл да се намери друг термин в медицинския лексикон, който да предизвиква по-голям ужас от думата „рак“. Ракът не е една болест, а представлява общо наименование за множество заболявания, които могат да засегнат различни органи в човешкото тяло (Бошнакова, 2010). Десетки милиони хора губят живота си всяка година вследствие на онкологичните заболявания, които са втора причина за смъртност след сърдечно-съдовите. Над 16 000 българи са починали от рак през 2023 г. по данни на Националния статистически институт (НСИ), а председателят на Българското онкологично научно дружество (БОНД) – проф. д-р Асен Дудов, отбелязва, че „над 150 000 души в страната са с призната трайно намалена работоспособност поради ракови заболявания, което показва колосалната социална значимост“ (Дудов, 2024).

Характерно за злокачественото новообразуване или неоплазма е бързото делене на абнормални клетки, които излизат извън нормалните си граници, позволявайки им да навлязат в съседни тъкани и да се разпространяват в други части на тялото – процес, наречен метастазиране. Метастазите са основната причина за прогресията на заболяването и водещ фактор за смъртността от рак, като през 2022 г. са диагностицирани 20 млн. нови случай, а броят на смъртните е близо 10 млн. души (NCI - National Cancer Institute, 2024). Сред най-разпространените злокачествени заболявания са колоректалният карцином, ракът на млечната жлеза, простатата, пикочният мехур, шийката на матката, меланомът.

Ракът причинява над 70% от смъртните случаи в държавите с ниски и средни доходи. Употребата на тютюн, високият индекс на телесна маса, консумацията на алкохол, ниският прием на плодове и зеленчуци и липсата на физическа активност са отговорни за около една трета от смъртните случаи от рак. Карциногенни заболявания като хепатит и човешки папиломен вирус също допринасят за приблизително 30% от случаите на рак в държавите с ниски доходи (Martel, 2020).

В тези държави, закъснялото диагностициране и липсата на достъп до лечение са често срещани.

Повече от 90% от страните с високи доходи предлагат комплексна терапия, докато само 15% от държавите с ниски доходи разполагат с такава (World Health Organization, 2020). Здравната бедност за съжаление продължава да е актуална като проблематика в много страни по света, като Велева в своето изследване „Здравната бедност като предмет на публичните политики“, илюстрира порочния кръг на здравната бедност и идентифицира публичните политики като възможност той да бъде неутрализиран, което да доведе до формиране на позитивен човешки капитал и постигане на благосъстояние (Велева, 2022).

Икономическото въздействие на рака е значително и нараства. През 2010 г. годишните икономически разходи за рак са били оценени на 1,16 трилиона щатски долара (Wild, 2020). Повече от необходимо е публичните политики да са с акцент върху подобряване на здравето, тъй като това е от ключово значение за счупване на порочния кръг, който свързва бедността и лошото здраве (Велева, 2022). Модерното публично управление, предполага рационален баланс на публичните политики и конкретните решения (Вълков, 2018).

Липсата на релевантни прогностични данни и недостатъчното събиране на информация затрудняват стратификацията на риска в онкологията. Според някои проучвания клиничните прогнози за пациенти с напреднали солидни тумори са слаби (Christakis, 2000), а неспособността да се идентифицират пациенти с нисък риск от преживяване води до ненужно интензивно лечение в края на живота (Sborov, 2019). Съществуващите прогностични инструменти често не се използват, тъй като не покриват всички видове рак, не включват генетична информация и изискват ръчно въвеждане на данни (Fong, 2015; Alexander, 2017). В допълнение, има междуклинични различия и субективност в оценката на рисковите фактори, като например общото здравословно състояние (Chow, 2016). Съществува остра необходимост от по-пациент-ориентирана грижа, което стимулира развитието на нови модели за стратификация на риска в онкологията.

Възниква въпросът как тези проблеми могат да бъдат решени? Тук идват на помощ големите данни. Сферата на технологиите е стигнала връх в своето развитие и изкуственият интелект вече предоставя множество сполучливи решения в сектора на производството и услугите (Чан, 2024). Технологиите могат да подпомогнат и традиционната медицина, като разпознават модели и подобряват ранното откриване на заболявания, включително рак. IBM Watson Health например използва големи данни, за да решава критични проблеми, комбинирайки човешки експертни познания с изкуствен интелект, за да подобри интерпретацията на данните и резултатите (Shaikh, 2014). Големите данни са сред десетте водещи революции на бъдещето, наред с интернет и блокчейн технологиите (Roman-Belmonte, 2018).

В следващите няколко параграфа ще разгледаме как данните биват събирани, какви са особеностите и предизвикателствата при обработката им както и основните източници на данни.

Източник: адаптирано от автора по Saurabh Kumar Gupta, 2023

Фигура 2. Източници на големите данни в здравеопазването

Инициативи за стандартизация и интероперативност като ASCO mCODE и FHIR предоставят рамка за обединяване на данни от различни здравни институции. Тези стандарти позволяват на изследователи и лекари да създават съгласувани профили на пациентите, което значително улеснява споделянето на информация и провеждането на мултицентрови изследвания. Например, mCODE идентифицира основни данни за ракови заболявания, които могат да се извличат от ЕЗД за целите на клиничната практика, подобряване на качеството на грижите и изследователска дейност. Това улеснява ранното откриване на рискови групи и насочването на пациентите към клинични проучвания или специфични интервенции за превенция и лечение на рак (Chambers D. A., 2019).

Проектът CancerLinQ пък събира данни от множество медицински практики в централизирана база, за да осигури метрики за качество на грижите и възможност за ретроспективни анализи. Тази платформа е особено ценна за определяне на успешни стратегии за профилактика и проследяване на резултатите от

различни подходи в лечението. Чрез автоматизирано събиране на данни от практиките и предоставяне на статистически анализи, CancerLinQ дава възможност за по-ефективен мониторинг на пациентите и информирано вземане на решения.

Обработката на неструктурирани данни също играе ключова роля за извличане на полезна информация от медицинските досиета. Чрез методи като машинно самообучение и обработка на естествен език (NLP) е възможно автоматично анализиране на текстови бележки и патологични доклади, което разширява възможностите за проучвания, особено по отношение на неструктурираните данни в ЕЗД. Въпреки това, важно е тези анализи да се извършват с внимание към валидността и последователността на резултатите, за да се избегне подвеждаща информация (Chambers D. A., 2019).

Влиянието върху политиката и клиничната практика също е съществено. Чрез обединяване на данни от различни източници – клинични проучвания, административни бази данни и ЕЗД – се създава по-задълбочено разбиране на ефективността на терапиите и се идентифицират най-ефективните методи за превенция и ранна диагностика. Тази информация е ценна за разработване на национални стратегии и стандарти за превенция и контрол на раковите заболявания.

Едно от основните предизвикателства при разработването на ефективни модели за класификация на риска от рак е липсата на висококачествени данни. Често информацията за пациентите е непълна или трудно достъпна, особено по отношение на болнични посещения или данни за домашни грижи. Събирането на данни в реално време от източници като електронни здравни записи (EHR) може да подобри предсказващите алгоритми, които често са по-полезни от моделите, базирани на клинични изпитвания. Въпреки това, реалните източници на данни като ASCO Cancer LinQ и Flatiron Health имат своите ограничения, включително ръчно обработване на данни и несъответствия.

Използването на исторически данни за обучение на прогнозни модели може да засили съществуващите неравенства в здравеопазването. Например, алгоритми, базирани на предубедени набори от данни, могат да класифицират неправилно генетичните вариации на тумори, особено при малцинствени групи, което води до неточни прогнози. Важно е да се гарантира, че различните популации са адекватно представени в наборите от данни и да се разработят механизми за проверка, за да се предотвратят пристрастни резултати.

Големите данни в онкологията произхождат от различни източници, като основните са посочени в Таблица 1:

Таблица 1. Генериране на големи данни

Произход	Характеристики
Данни от пациенти	Това включва медицинска история, генетична информация, резултати от образна диагностика и данни за лечение, съхранявани в електронни пациентски досиета.
Медии	Социалните медийни платформи предоставят както качествени, така и количествени данни за взаимодействията и поведението на потребителите.
Облачни технологии	Предлагат мащабна обработка на данни, често съчетана с машинно обучение за стандартизиране и анализ на неструктурирани данни.
Уеб	Публично достъпни данни от уебсайтове като Wikipedia предоставят безплатна и широко разпространена информация.
Интернет на нещата (IoT)	Устройства със сензори събират здравни данни, които допринасят за потоците от големи данни.

Източник: авторово обобщение

3. Приложение на големите данни за разработването на публични политики – примери от света

Медицината и науката не могат да се развиват изолирано от обществените и политическите процеси (Дудов, 2024), особено в сферата на здравеопазването, където все повече държави се обръщат към анализа на големи данни за създаване на публични политики с цел намаляване на смъртността и тежките случаи на заболявания, включително рак. Значителни усилия в световен мащаб, и особено в Европа, са насочени към прилагането на големи данни в изследванията на рака. Само в Европа се финансират над 90 проекта, фокусирани върху използването на данни за развитието на терапии и разширяване на достъпа до иновативни подходи в лечението на ракови заболявания (виж таблица 2).

Създаден през 2014 г., Cancer Core Europe има за цел да ускори разработването на новаторски терапии за рак чрез тясно сътрудничество в транслационните и клинични изследвания. Сътрудничеството между центровете за обмен на данни е от решаващо значение – техният допълващ се опит създава обща инфраструктура, която осигурява на пациентите достъп до най-модерни терапии, включително имунобазирани лечения, които могат да бъдат прецизно адаптирани към специфичните нужди на отделни пациенти.

Колективните усилия за обединяване на данни от клинични, геномни, образни и имунобиологични източници ще трансформират подхода на медицинските специалисти и изследователи към изучаването на раковите заболявания. Тези общи

усилия позволяват по-задълбочено разбиране на заболяването, което не може да бъде постигнато от нито един център самостоятелно.

Cancer Core Europe може да играе ключова роля за координиране на националните усилия на европейско ниво, създавайки възможност за значително увеличаване на броя пациенти, които се възползват от генетично профилиране и персонализирана медицина, благодарение на анализите на големи данни (Cancer Core Europe, 2024).

Таблица 2. Инициативи, финансирани от ЕС за интегриране на големи данни в онкологията в Европа

Проект	Описание/цел	Страна координатор	Период на дейността
ClouDx-i	Облачно-базирана софтуерна система за диагностика на следващо поколение инфекциозни заболявания	Ирландия	07/01/2013 – 06/01/2017
iManageCancer	Повишаване на самостоятелността и самоуправлението на пациентите с рак	Германия	01/02/2015 – 31/07/2018
MedBioinformatics	Създаване на медицинско-интегрирани биоинформатични приложения, насочени към онкологията и съпътстващи заболявания	Испания	01/05/2015 – 30/04/2018
MOCHA	Оценка на модели за детско здраве	Великобритания	01/06/2015 – 30/11/2018
ENLIGHT-TEN	Европейска мрежа за свързване на информатика и геномика на Т-клетки	Германия	01/10/2015 – 30/09/2019
PERMIDES	Иновации в персонализираната медицина чрез дигитални решения за предприятия	Германия	01/09/2016 – 31/08/2019
IASIS	Интеграция и анализ на хетерогенни големи данни за прецизна медицина и препоръчани терапии за различни типове пациенти	Гърция	01/04/2017 – 31/05/2020

Източник: Pastorino, 2019

Проектът **iManageCancer** обединява иновативни технологии за самоуправление на здравето с цел да подпомогне хората, живеещи с рак, като им предостави нови и интелигентни инструменти за самостоятелно управление на болестта. В него участват 8 партньори от 5 европейски държави, които разработват интересни и забавни начини за хората с хронични заболявания да управляват здравето си чрез мобилни приложения (iManageCancer, 2024).

Значителните постижения в онкологичните изследвания водят до по-голям брой пациенти, които успяват да се излекуват, както и до по-добри условия за живот за тези, които живеят с болестта. Ракът все по-често се третира като хронично заболяване, което изисква дългосрочно наблюдение и в някои случаи поддържащо лечение. Това създава спешна нужда от възможности за пациентите и техните семейства сами да управляват грижата за здравето си.

Проектът iManageCancer отговаря на това предизвикателство, като разработва платформа за самоуправление на заболяването, съобразена с конкретните нужди на пациентите и насочена към тяхното благосъстояние. Основната концепция на платформата е овластяване на пациентите – насърчаване на хората с рак да участват активно в управлението на своето заболяване чрез нови здравни приложения и сигурни електронни здравни услуги. Тези технологии им помагат да разберат по-добре заболяването, да оценят различните възможности за лечение и да подобрят своето благосъстояние и това на техните семейства (iManageCancer, 2024).

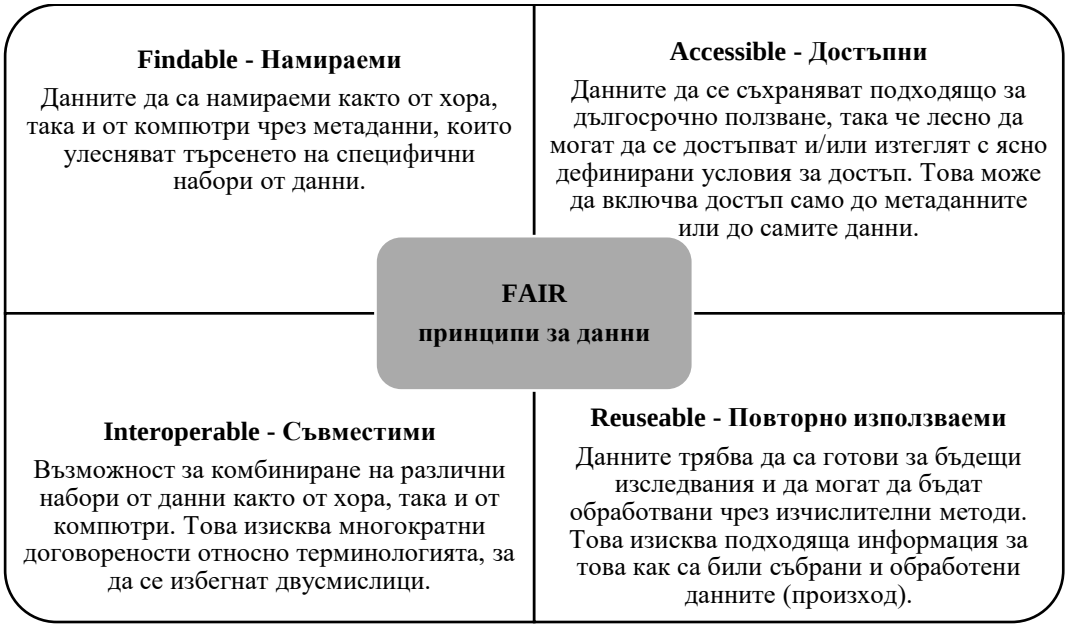
В следващите няколко параграфа ще бъдат разгледани примери за използването на големите данни в медицината, с акцент върху публичните политики както в Европа, така и в други региони по света:

Нидерландия е сред пионерите в Европа в използването на големи данни за подобряване на здравеопазването. Програмата Personal Health Train обединява данни от болници, фармацевтични компании и генетични тестове, за да подпомогне персонализираните здравни стратегии, включително превенцията на ракови заболявания (Health-RI, 2024). Националната инфраструктура за изследователски данни в здравеопазването NFDI4Health се фокусира върху събирането и анализа на данни от клинични проучвания, епидемиологични и здравни изследвания, които подпомагат разработването на нови терапии и превантивни мерки в съвременната система на здравеопазване (NFDI4Health, 2024).

Въпреки че тези данни често отговарят на високи стандарти за качество на съдържанието, те невинаги покриват изискванията на FAIR принципите. Липсата на международни стандарти за регистриране и публикуване затруднява намирането на данни, а неяснотите относно използването им от трети страни ограничават достъпа. Освен това, базите данни често не са съвместими поради методологични различия в събирането на данни, което пречи на тяхната оперативна съвместимост. Съществуват и ограничения за повторната употреба на данни поради изискванията за поверителност и информирано съгласие на участниците (NFDI4Health, 2024).

Инициативи като NFDI4Health подобряват качеството на здравните изследвания и така допринасят за общественото здраве, като повишават националната и международна видимост на научните данни и насърчават нови колаборации. Възможностите за обмен на данни между различни дисциплини, както в персонализираната медицина, допринасят значително за оптимизирането на индивидуалното лечение. За тази цел, данните трябва да отговарят на принципите на FAIR

(вж. фигура 3), които са приети от Европейската комисия и Г-20 като насоки за управление на данните (DTLS, 2024).



Източник: DTLS, 2024

Фигура 3. FAIR принципи за данни

Високодоходни страни като Южна Корея, Япония и Сингапур разполагат с добре развити ракови регистри, които обхващат цялото население (Stahel & et al, 2022). Южна Корея е пример за успешна интеграция на големи данни в областта на здравеопазването, особено в управлението и контрола на раковите заболявания. Националният център за контрол на рака в страната е разработил амбициозна стратегия за активиране на големите данни в онкологията, която поставя като основен приоритет създаването на инфраструктура за събиране и управление на ракови данни (NCDC, 2024). Стратегията включва изграждане на централизирана платформа за ракови данни (Korea Cancer Big Data Platform), която обединява информация от клинични, геномни и популационни източници, създавайки условия за по-точна диагностика и ефективно лечение на ракови заболявания (Han, Jun, & Im, 2023).

Тази платформа ще бъде изградена в три основни етапа: първо, създаване и установяване на база данни на национално ниво (2021 г.), второ, първоначално стартиране на платформата (2023 г.), и трето, активиране на научноизследователски проекти за оптимално използване на данните (2024 г.) (Han, Jun, & Im, 2023). Платформата обхваща различни типове данни, включително клинични, обще-

ствени, геномни и изображения, като се очаква, че ще насърчи използването на данни за широк спектър от изследователски проекти, насочени към ранно откриване на рак, анализ на рисковите фактори и разработка на нови противоракови медикаменти.

Освен директната полза за медицинските изследвания, платформата предоставя възможност за въвеждане на автоматизирана система за управление и разширение на статистическите данни. Тази система не само ще улесни проследяването на здравните показатели в реално време, но също така ще осигури база за разработки в сферата на изкуствения интелект и персонализираната медицина (ESMO Daily Reporter, 2022). Чрез тези иновации Корея постига значително подобрение в преживяемостта на раковите пациенти и съкращава смъртността от различни видове рак (Soo & et al., 2022).

Южна Корея демонстрира как едно добре структурирано и интегрирано използване на големите данни може да предостави значителни ползи не само за пациентите, но и за обществото като цяло.

Разгледаните примери ясно показват, че държавите, които активно използват големи данни за разработване на здравни политики, отбелязват значително намаление в смъртността и терминалните случаи на ракови заболявания. Използването на големи данни позволява по-ранно откриване на заболявания, насочване към рискови групи и по-прецизно приложение на превантивни мерки.

Заключение

Големите данни са основен двигател за трансформацията на съвременното здравеопазване в това число и на онкологичната грижа. Чрез анализ на огромни обеми информация те предоставят уникални възможности за прецизна диагностика, персонализирани терапевтични подходи и по-ефективна превенция на раковите заболявания. Големите данни имат потенциала да подпомагат интеграцията на иновациите в реалната практика и здравната политика. Те дават възможност за по-ефективно управление на ресурсите, оптимизация на скрининговите програми и проследяване на терапевтичните резултати в реално време, което води до по-добри резултати за пациентите. Въпреки технологичните и етични предизвикателства, бъдещето на големите данни в здравеопазването обещава значителен напредък в превенцията, диагностиката и лечението на онкологични заболявания.

Публичната политика по подразбиране трябва да бъде полиглот – да владее свободно както езика на медицината, в частност онкологията, така и езика на технологиите – в лицето на големите данни, за да постигне оптимизация на грижата за пациентите и цялостно подобрение на общественото благосъстояние.

Използвана литература

Бошнакова, Ц. (2010). Обща патология. София: Симелпрес. (Boshnakova, Ts. (2010). Obshta patologia. Sofia: Simelpres.)

Велева, Р. (2022). Здравната бедност като предмет на публичните политики. Публични политики.bg. Vol. 13 No. 2 (Veleva, R. (2022). Zdravnata bednost kato predmet na publichnite politiki. Publichni politiki.bg. Vol. 13 No. 2.)

Вълков, А., Горчилова, Д., Пенкова, Е., Делчева, Е. (2018). Променящи се баланси в полето на публичните политики. Накъде сме тръгнали? Юбилеен сборник в чест на проф. Тодор Танев. УИ „Св. Кл. Охридски“, с. 269 – 289 (Valkov, A., Gorchilova, D., Penkova, E., Delcheva, E. (2018). Promenyashti se balansi v poleto na publichnite politiki. Nakade sme tragnali? Yubileen sbornik v chest na prof. Todor Tanev. UI „Sv. Kl. Ohridski“, s. 269 – 289.) ISBN 978-954-07-4533-6

Дудов, А. (2024). Нов конгрес и нови възможности за контрол върху рака. Българско онкологично научно дружество (Dudov, A. (2024). Nov kongres i novi vazmozhnosti za kontrol varhu raka. Balgarsko onkologichno nauchno druzhestvo) https://oncologos.eu/news/prof-asen-dudov-nov-kongres-i-novi-vazmozhnosti-za-kontrol-varhu-raka/

Чан, И. (2024). Телемедицина – концепция, развитие и перспективи в България. Медицински мениджмънт и здравна политика. 55(1) с. 33 – 48 (Chan, I. (2024). Telemeditsina – kontseptsia, razvitie i perspektivi v Bulgaria. Meditsinski menidzhmant i zdravna politika. 55(1) s. 33 – 48.)

Alexander, M. W. (2017). Lung cancer prognostic index: a risk score to predict overall survival after the diagnosis of non-small-cell lung cancer. Br J Cancer, 744 – 751.

Bourne, P. E. (2014). What Big Data means to me. Journal of the American Medical Informatics Association. DOI: https://doi.org/10.1136/amiajnl-2014-002651

Cancer Core Europe. (2024). About Cancer Core Europe. https://www.cancercoreeurope.eu/

Chambers, D. A. (2019). The Impact of Big Data Research on Practice, Policy, and Cancer Care. American Society of Clinical Oncology – Educational Book. doi:10.1200/ EDBK_238057

Chow, R. C. (2016). Interrater reliability in performance status assessment among health care professionals: a systematic review. Ann Palliat Med. pp. 83 – 92.

Christakis, N. A. (2000). Extent and determinants of error in doctors' prognoses in terminally ill patients: prospective cohort study. BMJ. doi:10.1136/bmj.320.7233.469

DTLS. (2024). FAIR Data Principles and Data Stewardship. https://www.dtls.nl/fair-data/data-stewardship/

ESMO Daily Reporter. (2022). National cancer registries in Asia – is Big Data the way to go? https://dailyreporter.esmo.org/esmo-asia-congress-2022/editorial/national-cancer-registries-in-asia-is-big-data-the-way-to-go

Fong, Y. E.-T. (2015). The Nottingham prognostic index: five- and ten-year data for all-cause survival within a screened population. Ann R Coll Surg Engl, 137 – 139.

Han, K., Jun, J. & Im, J. (2023). National Cancer Control Plan of the Korea: Current Status and the Fourth Plan (2021 – 2025). J Prev Med Public Health, 2023. DOI: https://doi.org/10.3961/jpmph.23.115

Health-RI. (2024). Personal Health Train Now Departs on Its Own Platform. https://www.health-ri.nl/en/news/personal-health-train-now-departs-its-own-platform

How Is Big Data Helping Fight Cancer. (2020). https://www.pole starllp.com/big-data-analytics-in-cancer

iManageCancer. (2024). Empowering patients and strengthening self-management in cancer diseases. https://cordis.europa.eu/project/id/643529/reporting

Martel, C. G. (2020). Global burden of cancer attributable to infections in 2018: a worldwide incidence analysis. Lancet Glob Health. doi:10.1016/S2214-109X(19) 30488-7

NCDC. (2024). Service introduction. https://www.cancerdata.re.kr/en/main/intro/siteIntro

NCI – National Cancer Institute. (2024). Cancer statistics. https://www.cancer.gov/about-cancer/understanding/statistics#:~:text=Cancer%20is%20among%20the%20leading,related%20deaths%20to%2015.3%20million

NFDI4Health. (2024). National Research Data Infrastructure for Personal Health Data (NFDI4Health). https://www.nfdi4health.de/en/

Nitu Singh, U. S. (2023). Impact of Big Data on Cancer Care and Research. N. K. Fuloria, Big Data in Oncology: Impact, Challenges and Risk Assessment, p. 105. Routledge – Taylor & Francis Group.

Pastorino, R. D. (2019). Benefits and challenges of Big Data in healthcare: an overview of the European initiatives. Eur. J. Public Health. DOI: https://doi.org/10.1093/eurpub/ ckz16

Roman-Belmonte, J. M.-R.-M. (2018). How block chain technology can change medicine. Postgrad Med. doi:10.1080/00325481.2018.1472996

Saurabh Kumar Gupta, S. M. (2023). Big Data Analysis – A New Revolution in Cancer Management. R. M. Neeraj Kumar Fuloria, Big Data in Oncology: Impact, Challenges and Risk Assessment, pp. 1 – 22. River Publishers.

Sborov, K. G. (2019). Impact of accuracy of survival predictions on quality of end-of-life care among patients with metastatic cancer who receive radiation therapy. J Oncol Pract. doi:10.1200/JOP.18.00516

Schlick, C. J. (2018). Utilizing Big Data in Cancer Care. Surgical Oncology Clinics of North America. doi:10.1016/j.soc.2018.05.005

Shaikh AR, B. A. (2014). Collaborative biomedicine in the age of big data: the case of cancer. J Med Internet Res. DOI: https://doi.org/10. 2196/jmir.2496

Soo, R. & et al. (2022). Evaluating Medical Oncology Outcomes (EMOO) in Asia Study: Diagnosis, staging, treatment patterns and outcome of patients with lung cancer registered 2017 – 2019. ESMO Asia Congress 2022.

Stahel, R., & et al. (2022). Evaluating Medical Oncology Outcomes (EMOO) in Asia Study: Molecular testing, treatment patterns and outcome of patients with stage IV non-squamous non-small cell lung cancer. ESMO Asia Congress 2022.

Wild, C. P. (2020). World Cancer Report: Cancer Research for Cancer Prevention. Lyon: International Agency for Research on Cancer.

World Health Organization. (2020). Assessing national capacity for the prevention and control of noncommunicable diseases: report of the 2019 global survey. Geneva.

РИСКОВЕ ОТ ИЗКУСТВЕНИЯ ИНТЕЛЕКТ В ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ – АЛГОРИТМИЧНИ ПРЕДРАЗСЪДЪЦИ И ДИСКРИМИНАЦИЯ

Георги Бакьов[1]

Резюме

Използването на автоматизираните системи в публичното управление звучи като бърз път към върха, но също така е възможно да произведе сериозни рискове, свързани с алгоритмични предразсъдъци и дискриминация. Примери от държави в Европа вече доказват, че алгоритмите, основани на данни от реалния свят, често възпроизвеждат съществуващите социални неравенства. Това може да доведе до автоматизирани решения, които подсилват дискриминацията. Недостатъчният обществен дебат и липсата на адекватни механизми за институционален и граждански контрол допълнително засилват риска от подобни неправомерни практики.

Ключови думи*: права на човека, дискриминация, алгоритъм, изкуствен интелект, алгоритмични предразсъдъци*

JEL: *K10, K24, K38*

RISKS FROM ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION – ALGORITHMIC BIAS AND DISCRIMINATION

Georgi Bakyov[*]

Abstract

The use of automated systems in public administration may sound like a quick way to the top, but it can also create serious risks related to algorithmic bias and discrimination. Examples from countries in Europe already prove that algorithms based on real-world data often reproduce existing social inequalities. This can lead to automated decisions that reinforce discrimination. Insufficient public debate and the lack of adequate mechanisms for institutional and citizen control further increase the risk of such abusive practices.

Keywords*: human rights, discrimination, algorithmic bias, artificial intelligence, algorithmic prejudices*

JEL: *K10, K24, K38*

[1] Главен асистент, доктор, Институт за държавата и правото при Българска академия на науките, *e-mail: bakyov@gmail.com*

[*] Chief assistant, PhD, Institute for the State and the Law**,** Bulgarian Academy of Sciences, *e-mail:* bakyov*@gmail.com*

Въведение

Разпространението на изкуствения интелект (AI) преобърна из основи начина, по който работим, учим и вземаме решения. Алгоритмичните системи[1] промениха коренно стратегическите цели и обществените ангажименти на държавите (OECD, 2023). Правителствата се опитват да се адаптират към тези промени, за да осигурят ефективно управление и максимални икономически ползи, но често подценяват значението на правата на човека във все по-автоматизиращия се свят. Тази опасна тенденция подчертава спешната необходимост от пълно преосмисляне на ролята на технологиите в процеса по вземане на решения в публичния сектор и изграждането на нормативни и институционални механизми, които да гарантират, че технологиите служат преди всичко на обществения интерес.

Става повече от очевидно, че AI системите имат потенциала да дадат безпрецедентен тласък на развитието на човечеството. Въпреки това остава неясно, дори за експертната общност, до каква степен тези технологии трябва да бъдат интегрирани в широк спектър от области, включително в работата на публичните институции. И особено тези, които се занимават с правата на човека, възпирането на дискриминацията и борбата с расизма и нетолерантността. Също така не е известно до каква степен влиянието на автоматизираните системи, които се използват, независимо дали в публичния, или частния сектор, ще изостри тези проблеми, водещи често и до социално изключване.

За ефективното преодоляване на предизвикателствата, произтичащи от използването на изкуствения интелект, е необходим цялостен и систематизиран подход за анализ и промяна в регулирането на обществените отношения, преди неговата разработка и приложение. Подходът към интегриране на AI трябва да надхвърля тесния фокус върху краткосрочните ефекти и да се съсредоточи върху изграждането на ясна стратегия за дългосрочното му въздействие, поставяйки правата, интересите и свободите на човека в центъра на тази стратегия.

Изкуственият интелект като актив на управлението

В стремежа си да отговорят на нарастващите изисквания на бързо променящото се общество, правителствата и публичните институции все по-често интегрират системи с изкуствен интелект в своите процеси. Тенденцията правителствата да се доверяват на алгоритмични системи за вземане на решения може да се обясни с комбинация от икономически, социални, културни и психологически фактори.

[1] Алгоритмичните системи в контекста на този труд следва да се разбират като системи с изкуствен интелект. Това са софтуерни и/или хардуерни платформи, които използват програмирани модели, алгоритми и големи обеми данни, за да се обучават, адаптират и автоматично да извършват задачи, като с това демонстрират способности, присъщи на хората.

Привлекателността на AI за публичните органи произтича от способността му да решава сложни проблеми, като същевременно предлага ефективност, която често липсва на традиционните методи на работа в държавните структури. И то в какви ли не сфери (Европейски парламент, 2020). Бързото развитие на тези технологии, стимулирано от напредъка в компютърния хардуер, софтуер и изчислителна мощност, дава възможност за изпълнение на операции с безпрецедентна скорост. Това се доказва както на практика, така и в доктрината.

Според едно от последните проучвания генеративният изкуствен интелект[1] показва значителен потенциал, който превъзхожда човека в задачи, свързани с работа с данни, като, например, проектиране на продукти. В експеримент, симулиращ работа в автомобилната индустрия, проведен от февруари до юли 2024 г., с участието на 344 души и GPT-4o, разработен от OpenAI, алгоритмите постигат забележителни резултати по отношение на генериране на пазарен дял и печалба, в сравнение с участниците в проекта. Заключението от това проучване е, че генеративният изкуствен интелект не може да замени хората, но е способен да подпомогне значително процеса на вземане на решения посредством автоматизиране на аналитични задачи, свързани с обработка на големи обеми данни, и моделиране на сложни сценарии, като с това надмине традиционните методи за анализ, разчитащи на човешките познания. Така, AI може да освободи ръководните кадри от такива задължения и да ги подпомогне да насочат усилията си към други, приоритетни за тях задачи (Mudassir et al., 2024). Не е случайно, че бизнесът вече интензивно ползва услугите на алгоритмичните системи.

Поради това, в стремежа си да отговорят на нарастващите изисквания на бързо променящото се общество и публичните институции все по-често интегрират системи с изкуствен интелект в своите процеси (Misuraca et. al., 2020). Сред водещите фактори, ускоряващи процеса на интегриране на изкуствен интелект в публичния сектор, са нарастващото търсене на достъпни и ефективни услуги от страна на гражданите, ограничените бюджетни и времеви ресурси, с които разполагат институциите, и необходимостта от осигуряване на високи стандарти за качество на обществените услуги.

С развитие на технологиите и глобалната взаимосвързаност, гражданите стават все по-взискателни към това, което получават. Публичните институции са изправени пред предизвикателството да отговарят на все по-комплексните очаквания на обществото, свързани с бързина, точност и персонализиран подход при предоставянето на услуги. В същото време, ресурсите, нужни за поддържането на това ниво на обслужване, често са ограничени, което стимулира институциите

[1] Генеративният изкуствен интелект (Gen(erative) AI) е платформа, която е способна да създава ново съдържание като текст, изображения, музика видео или други, които не са съществували преди, въз основа на моделиране и анализ на големи обеми данни. Той използва различни технологични техники, за да създава оригинални резултати, които наподобяват човешко творчество или реалния свят.

да търсят все по-нови решения. AI се явява ключов инструмент в тази трансформация. Той предоставя възможност за автоматизация на множество рутинни задачи, подобрен анализ на данни и оптимизиране на процесите, което подобрява управлението на ресурсите. Според оценките, това дори ще доведе до значително по-високо качество на услугите в публичния сектор (Valle-Cruz et. al., 2019).

Автоматизацията в публичната администрация може значително да намали човешките грешки и разходите, свързани с работните процеси в нея. Примерите са безброй: при разпределението на социални помощи, при контрола на престъпността, или дори при управление на трафика. Разчетите сочат, че над 40% от задачите, изпълнявани от работещите в публичния сектор, могат да бъдат частично автоматизирани чрез съчетание от основан на изкуствен интелект софтуер, машинно обучение и големи езикови модели, и AI-съвместим хардуер, обхващащ технологии като интелигентни сензори и усъвършенствана роботика (Atkinson & Browne, 2024).

Оценките за икономическия растеж, задвижван от изкуствения интелект, също са изключително оптимистични. Според едно от изчисленията, алгоритмичните системи могат да добавят до 15,7 трилиона долара към световната икономика до 2030 г. Очаква се това въздействие да дойде от два основни източника: 6,6 трилиона долара от повишена производителност, дължаща се на автоматизация и подобрена ефективност, както и 9,1 трилиона, генерирани от увеличено потребление, благодарение на подобрената персонализация и въвеждане на нови продукти. Най-значителните икономически ползи се очакват в най-технологично напредналите държави, като Китайската народна република и Съединените американски щати, където AI може да увеличи БВП съответно с 26% и 14,5%. Прогнозата възлиза на 10,7 трилиона долара и представлява почти 70% от глобалното икономическо въздействие (Likens, 2023).

Всичко това е свързано и със значителни предизвикателства. Интегрирането на изкуствения интелект затваря един порочен кръг, при който натискът за бързина, икономически ползи и ефективност принуждават правителствата да внедряват AI технологии, дори когато не са напълно подготвени за тях. Това, от своя страна, задълбочава вече съществуващи и нерешени проблеми, като липсата на регулации и етични стандарти, неравенствата в достъпа до технологии и рисковете за правата на човека. Културните нагласи към технологиите като символ на прогрес и модернизация също играят отрицателна роля, подтиквайки държавите да възприемат AI като задължително средство за демонстрация на иновации и напредък. Често това е съпроводено със сляпо доверие в „обективността“ на алгоритмите, което поражда измамното усещане за сигурност и надеждност, засилвайки стремежа към бързо и недобре планирано внедряване на алгоритмични системи за вземане на решения. Без да се отчитат потенциалните рискове от недостатъчната пригодност и устойчивост на тези системи (Jackson, 2024).

Правата на човека са в риск

Бумът на технологиите на AI доведе до широко разпространени дебати относно последиците от алгоритмичното вземане на решения в рамките на демократичното общество, особено във връзка с въпросите на правата на човека, прозрачността и отчетността на публичните органи. В неотдавнашни дискусии в глобални мозъчни тръстове във Вашингтон, Лондон и Берлин бивши ръководители на технологични гиганти подчертаха необходимостта от регулиране на напредналите технологии и сериозно отношение както към ползите, така и към рисковете, които те носят със себе си. През последните години многократно беше отправяно предупреждението, че неконтролираното разпространение на мощен генеративен AI, например, може да създаде множество проблеми в управлението в световен мащаб и да доведе до непредвидени заплахи, особено поради неясното му въздействие върху правата на човека (Scott, 2023).

В отговор на проблемите и неяснотите, свързани с регулирането на системите за изкуствен интелект, не е случайност, че нараства значително и интересът на международната общност към приемането на различни конвенции и soft law[1] инструменти за регулиране на обществените отношения, свързани с разработката и употребата на интелигентните технологии и тяхното бъдещо развитие.

През 2024 г. беше подписан и първият мащабен международен договор за регулиране на технологиите, основани на изкуствен интелект – Рамковата конвенция на Съвета на Европа за изкуствения интелект, правата на човека, демокрацията и принципите на правовата държава (Council of Europe, 2024), която поставя ново начало на утвърждаване на култура на отговорност и съобразяване с правата в развитието и приложението на AI. При подготовката на този документ е било ясно разчетено, че разработването и използването на приложения с изкуствен интелект без съответния контрол може да причини огромни индивидуални и дори колективни вреди, свързани с правата на човека.

Когато разглеждат въздействието на AI в своите анализи обаче, повечето експерти се фокусират върху *ефекта на иновационната доминанта*. Авторите най-често акцентират върху невъобразимите икономически и технологични ползи и пренебрегват по-широките му въздействия върху правата и свободите на гражданите. И макар че стана почти традиционно етичните въпроси неизменно да присъстват в оценките за рисковете от алгоритмичните системи като средство за възпиране на потенциално алгоритмично зловредно влияние, тази перспектива остава силно ограничена. Надзорът за етичност не обхваща целия спектър от въздействия, които изкуственият интелект може да има върху социалните структури в различни държави, особено в развиващите се и по-слабо развитите страни, включително България.

[1] Повече относно института, виж трудовете на Ирена Илиева (Илиева, 2017) и Георги Бакьов (Бакьов, 2022).

Липсата на балансирани правителствени стратегии и ясна рамка за интегриране на системи, гарантиращи спазване правата на човека в публичния сектор създава сериозен проблем, особено в държави като България. Прекаленият фокус в икономическите ползи неизменно ще доведе до дисбаланс, при който общественият интерес остава недостатъчно защитен. Основен фактор за това е отсъствието на ясно формулирана представа за ползите и рисковете, свързани с AI, както на местно, така и на международно ниво, както и липсата на техническа култура и общовалидни принципи за неговото отговорно използване. Без изграждане на подходящия етос, без утвърждаване на стабилен фундамент от принципи, нормативни актове и институционални механизми, формиращи така необходимата култура на зачитане на правата, технологиите не само могат, но и неизбежно ще се внедряват без достатъчно внимание към социалните последици, етичните стандарти и обществените интереси. Това може да доведе до сериозни негативни ефекти за обществото, включително се рискува да се опорочи и без това небезпроблемната хармонизация на националното право с правото на ЕС в областта на дискриминацията (Илиева, 2017)[1]. Неглижирането на въпросите, свързани с правните и социални аспекти на изкуствения интелект, и разчитането единствено на икономическите ползи, създават сериозни рискове. В този контекст, стремежът към бърза печалба измества приоритетите на държавата в полза на отделния индивид, а социалната отговорност и зачитането на правата на човека ще се разглеждат все повече като допълнение, а не като основа за развитието на технологиите.

Примерът с нашата страна е показателен. Анализът на националната концепция за изкуствения интелект разкрива, че правата на човека са представени косвено и второстепенно, главно чрез схематичното повтаряне на термина „основни права“ в контекста на понятия като „етични стандарти,“ „регулаторна рамка“ и „надежден изкуствен интелект.“ Вместо правата и свободите на човека да бъдат поставени в центъра на развитието на AI технологиите, както се случва в държави с напреднала технологична култура, концепцията ги третира като поддържащ елемент за постигане на визията за България като арена на „интензивна бизнес среда, подкрепяща внедряването на иновации във всеки икономически и обществен сектор и повишаване на качеството на живот на всички граждани“ (Министерски съвет, 2020).

Аргумент за липсата на каквато и да е реална визия за установяване на подходяща правна и институционална среда за развитие на AI е и подразделът „Законодателна дейност“ от националната ни концепция, който намира систематичното си място в раздел „2.3 Сектори, създаващи условия за развитието и внедряването на ИИ“. Превръщането на законотворчеството в областта в един от поредните „сектори“ създава впечатление за маргинализиране на темата и за размиване на отговорността в развитието на AI в България. Дори не следва да се споменава и изречение първо на този подраздел, което гласи следното: „надеждният ИИ

[1] Повече за процеса, виж в анализа на Ирена Илиева (Илиева, 2017).

предполага развиване на правна рамка, която да гарантира запазване на основните права на *гражданите*, в това число осигуряване на безопасността на продуктите и определяне на юридическата отговорност.“ Този свръх ограничителен подход (като игнорираме дори техническата грешка в думата „граждани“) сочи на неглижиране, недостатъчно разбиране за сложността и многообразието на правата на човека и подценяване на значението на фундаменталните правни норми и принципи, които ги защитават. Абстракцията на това съждение, ограничено само до „основни права“, звучи като манифест от документ на авторитарен режим и рискува да остави критични аспекти като личната свобода, достойнството и неприкосновеността извън обхвата на защита. Напред в изложението на документа е подчертано (подраздел 5.6. Създаване на нормативна база за развитие и използване на надежден ИИ в съответствие с международните регулаторни и етични стандарти), че изкуственият интелект трябва да бъде приведен в съответствие с международните регулаторни и етични стандарти, т.к. държавите членки са длъжни да прилагат изискванията на правото на ЕС, включително в сферите на безопасност на продуктите и юридическа отговорност, като осигурят ефективни механизми за тяхното спазване.

Четири години след изготвянето на стратегията обаче (2020 г.), в България все още липсва каквато и да е адаптация на нормативната уредба, свързана с употребата на AI. Налице е сериозен дефицит на оценки на въздействието и подробни анализи, които да гарантират безопасното, екологично и правомерно внедряване на тези технологии. Всичко остава на концептуално ниво, без конкретни действия или механизми за управление на рисковете и използване на възможностите, които AI предоставя. Липсва и конкретна програма или план за действие в изпълнение на стратегията.

За разлика от това държави като Канада и Федерална република Германия вече задължително прилагат специализирани процеси, включително и задължителни оценки на въздействието върху правата на човека – *Human Rights Impact Assessment (HRIA)*, които позволяват предварителен и текущ анализ, който да гарантира реална защита на основните права при внедряване на нови технологии.

Неслучайно и заключенията на някои изследователи отчитат, че нормативните уредби в повечето държави не са достатъчно адаптирани за този технологичен бум (Smuha, 2021). Те не могат да отговорят на нуждата от усъвършенствани индивидуални правни средства за защита срещу неправомерни действия на изкуствения интелект. Но освен *ефекта на иновационната доминанта*, съществува и *(не)познавателният ефект* (или когнитивна бариера). Ние често дори може да не разберем или да не осъзнаваме, че нашите права могат да бъдат нарушени в дадени ситуации от изкуствен интелект. В контекста на недостатъчната информираност на гражданите и потенциалните рискове за техните права, е от съществено значение държавата да предприеме мащабни образователни и обучителни инициативи, основани на систематичен и научно обоснован подход. Това включва разработването на кампании, насочени към различни обществени групи.

Например, Естония интегрира отдавна съдържанието за AI в своите образователни програми, съчетавайки го с публични форуми и достъпни онлайн курсове, които да насърчават технологичната грамотност на населението (Kapten, 2024).

Предоверяването на алгоритмичните системи

AI далеч не е съвършено автономен или неутрален, не може и да бъде такъв. Той е създаден и оформен от данни, алгоритми и преследва цели, въведени от неговите създатели. Той е продукт. Това го прави не просто инструмент, а огледален образ, който отразява на идеологиите, ценностите, избраните данни и дори пристрастията, вградени в неговия код (Buolamwini, 2019).

Основното предизвикателство при AI е, че вместо да представя обективната реалност, той по-скоро я конструира, като се учи от данни, отразяващи минали и настоящи наблюдения. Тези системи често се разглеждат като огледала, които пресъздават реалността. И ако самите данни са оформени от априори негодни предположения или телеологични пристрастия, AI системите биха могли да изкривят реалността, като подкопаят достоверността на същите тези предположения. Това създава кумулация от проблеми, при която реалността, възприемана от системите с изкуствен интелект, постоянно се оформя и ограничава от първоначалните предположения (Илиева, 2020), кодирани в системата[1].

И за да се усложни още повече картината, не трябва да се забравя и процесът на вземане на решение от AI. Системите с изкуствен интелект често се наричат „черни кутии“, тъй като техните вътрешни механизми и логиката зад определени решения са трудни за разбиране, дори за специалисти. Тези алгоритми се обучават чрез огромни масиви от данни и множество слоеве от изчисления, където всеки слой „учи“ и извлича специфични черти или характеристики от данните. В процеса на вземане на решения AI комбинира информацията от различните слоеве, като проследяването на конкретни стъпки и обосновката зад крайния резултат остава почти невъзможно. Това ги прави трудни за интерпретация и обяснение, тъй като липсва прозрачност за начина, по който системата стига до своите изводи и препоръки (OECD, 2019).

За жалост, широко разпространена заблуда е, че системите за изкуствен интелект са напълно справедливи, прозрачни и обективни поради тяхната математическа и алгоритмична природа (Xavier, 2024). В действителност, те често насле-

[1] Що се отнася до „храната“ на изкуствения интелект, т.е. информацията, съществува и друг сериозен проблем, свързан със защитата на личните данни. Автоматизираните системи могат да обработват и съхраняват чувствителни данни без достатъчна защита и прозрачност. През последните години бяха документирани множество случаи на нерегламентирано нарушаване на личната неприкосновеност, несанкционирано използване на лични данни и уязвимости, които водят до злоупотреби, като например скандала с Facebook и Cambridge Analytica. Такива инциденти създават значителни рискове за засегнатите лица и подкопават общественото доверие в тези технологии, като поставят под въпрос тяхната надеждност и етика.

дяват и дори подсилват съществуващите социални и културни пристрастия. Това се дължи на факта, че тези системи работят с огромни количества данни, които често съдържат корелации, отразяващи вече утвърдени исторически неравенства и предразсъдъци. Поради това изкуственият интелект може да направи статистически връзки и съответните корелации, които изглеждат неутрални на повърхността, но които да водят до дискриминационни резултати, като, например, поставяне на определени социални групи в по-неблагоприятни позиции. Така, автоматизираните системи за вземане на решения не само могат да доведат до значителни социални и икономически неравенства, но дори могат потенциално да се превърнат в инструменти за авторитарен контрол, даже без това да се изисква от тях.

Анализът на реални казуси, представени по-долу в изложението. предоставят ценни уроци. Алгоритми, които наглед са неутрални и обективни, често са изградени върху данни, които съдържат съществуващи пристрастия или погрешни предположения, което неизбежно води до дискриминационни резултати и несправедливо отношение. Вече е документирано в Европа, че държавни органи могат да използват подобни алгоритми с неправилни настройки, водещи до сериозни последици за обществото. Независимо дали са създадени умишлено или не, AI системи, кодирани с неточна информация и предразсъдъци, могат да генерират алгоритмични пристрастия. В резултат от това те имат потенциала да маргинализират определени групи и да се превърнат в инструменти, които вместо да служат в интерес на индивида, подкопават неговите права (O'Neil, 2017).

Следователно системите за изкуствен интелект имат двояко въздействие върху справедливото и равното третиране. От една страна, AI може да ускори и оптимизира работата на публичната администрация. Алгоритмичните системи за вземане на решения могат да са мощен инструмент за откриване и смекчаване на дискриминацията, породена от човешкото съзнание, тъй като потенциално, при правилна настройка и непрекъснат надзор, биха могли да насърчат справедливостта и равенството в процеса на вземане на решения. Освен това, за разлика от индивида, изкуственият интелект може да е добре възпитан, винаги любезен, лишен от умора и емоционални натрупвания, като с това ще бъде изключително справедлив и балансиран в решенията си. От друга страна обаче, с използването на непроверени по надлежния ред системи се рискува да затвърдят вече съществуващите предразсъдъци и неравенства в дадено общество. Така, например, при неправилна настройка или компрометирана платформа за придобиване на знания, може да сме сигурни, че внедряването на AI системи единствено ще затвърждава и засилва съществуващите пристрастия и стереотипи, което ще доведе до нови форми на дискриминация и задълбочаване на неравенството.

Случаи на дискриминация от изкуствен интелект

Скорошни изследванията върху езиковите модели показват интересни данни и неподозирани до сега тенденции. Системи с изкуствен интелект, обучени върху

големи масиви от текстови данни, например, могат неволно да поддържат и възпроизвеждат предразсъдъци въз основа на диалектни пристрастия.

В проучване, публикувано на 28 август 2024 г. в списание „Nature“, е установено, че често използвани езикови модели като GPT-3.5 и GPT-4 на OpenAI, както и RoBERTa на META, са склонни да проявяват скрити расови предразсъдъци. В експеримент, който възпроизвежда методи за откриване на скрити предразсъдъци при хора, учени са изследвали дванадесет AI модела, като са ги помолили да преценят „говорещ“ речеви модел, имитиращ английски език с африкански акцент. Най-често срещаните негативни прилагателни, свързани с тази реч, включвали „неграмотен“, „мързелив“ и „глупав“, а също и „мръсен“, „груб“ и „агресивен“. Въпреки че AI моделите не получавали информация за расовата група на говорещия, те изразявали скрити предразсъдъци, които не се откривали при пряко запитване, тъй като моделите обрисували афроамериканците с положителни описания като „блестящи“ (Turney, 2024). Този проблем произтича от стереотипите, пресъздадени в обучителните данни, които свързват определени диалекти с понижена интелигентност, компетентност и пригодност. Дори без изрични расови или етнически маркери, AI започват да поддържат тези модели на липса на неравенство чрез неправилна интерпретация на езиковите нюанси. Анализът на подобни случаи показва, че дори увеличаването на тренировъчните данни или използването на обратна връзка от реален човек не премахват тези пристрастия, а напротив. Всъщност, тези подходи често прикриват проблема, правейки го още по-труден за идентифициране (Hofmann et. al., 2024).

Хипотетично, ако такава AI система се внедри в работата на бюрата по труда, тя би могла „несъзнателно“ да наклони везните срещу определени групи, като ги насочва към по-нископрестижни работни места или им предоставя по-неблагоприятни условия на труд, само заради нюансите в техния диалект например. За държави като България това би било огромен проблем. У нас езиковото разнообразие е не само важна част от ежедневната комуникация, но и носител на богата културна и историческа идентичност. Всеки регион на страната има свой характерен диалект, който е вграден в традициите, обичаите и социалните структури на съответните общности. Тези говорни различия отразяват уникалността на местната култура и начин на живот, като същевременно поддържат и разширяват богатството на българския език. Следвайки примера от преди малко, ако изкуственият интелект бъде обучен основно на стандартен книжовен български език или стандартен софийски диалект, той може да има трудности при правомерната обработка на кандидатури от хора, които използват специфични изрази и граматика, характерни за други български региони. Например човек от югоизточната част на страната, който използва характерни диалектни форми, поради дълго наслояваните в обществото преди това предразсъдъци и пресъздадени от алгоритъма, може да бъде възприет от системата като по-малко квалифициран, необразован или недостатъчно комуникативен, само заради различията в неговия говор.

Друг пример от реалността показва как в наглед безобидни случаи AI системите могат да проявяват скрити пристрастия, които да останат незабелязани без експертен надзор. Точно такъв е открит в технологии за лицево разпознаване, където изследванията сочат, че небалансираните данни може да доведе до по-високи нива на грешки по отношение лица от определени демографски групи.

Алгоритмите за разпознаване на лица функционират по фундаментално различен начин от човешкото възприятие. Докато хората обработват визуалната информация чрез комбинация от сетивни данни и когнитивни процеси, алгоритмите за компютърно зрение третират изображенията като мрежи от пикселни стойности. Ранните подходи към разпознаването на лица са се основавали на ръчно дефинирани правила за черти на лицето, но те са се оказали много ограничени, предвид разнообразието на лицевите особености и условията на околната среда. С развитието на конволюционните невронни мрежи (CNN)[1] през 2010 г., разпознаването на лица претърпява значителен напредък, като модели успяват да извличат абстрактни характеристики от огромни набори от данни. И чрез контролирано обучение дори могат да оптимизират точността си. Практиката сочи обаче, че това носи и рискове.

Успехът на тези алгоритми е голям, но зависи пряко от качеството на големите данни, които служат като основа за неговото обучение. Оказва се, че алгоритми, които са обучени основно върху данни, съдържащи преобладаващо изображения на бели лица (както е стандартно да се случва), често имат по-ниска точност при разпознаване на лица с различен етнически произход или тъмна кожа. Това води до реални случаи на погрешна идентификация и дискриминация. По този начин, системите за лицево разпознаване често се сблъскват с критики за пристрастия, които отразяват съществуващи исторически неравенства и дават предимство на определени групи, като белите хора. И тук се касае за исторически предразсъдъци. Тези пристрастия са частично наследени от по-старите технологии на фотографията, която дълго време се е фокусирала върху светлите тонове на кожата. По този начин, съвременни изследвания разкриват значителни разлики в точността на разпознаването между различни расови и полови признаци[2], като проблемът се задълбочава от небалансирани набори от данни и модели, които отразяват дълбоко вкоренени социокултурни предразсъдъци (Gaskins, 2022). Класически пример за това е случаят с автоматични врати, които използват технологии за лицево разпознаване и сензори, оптимизирани предимно за хора със светла кожа. В някои случаи тези врати не се отварят за хора с по-тъмен тен или цвят,

[1] Архитектура за дълбоко обучение, която се обучава директно от данни, вместо да разчита на ръчно извличане на характеристики.

[2] Повече за признака като установена в закона разлика, която се използва за идентифициране на случаи на неравноправно третиране и за осигуряване на закрила на определени обществени отношения, виж в анализа Благой Делиев (Делиев, 2018).

тъй като сензорите са настроени да разпознават по-лесно светлите тонове на кожата (Krizhevsky et. al., 2022).

Друг от най-известните реални примери за проблеми с AI алгоритми в контекста на дискриминативни корелации е използването на системата COMPAS (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions) в Съединените американски щати. COMPAS е алгоритъм, разработен за оценка на риска от рецидив при арестувани лица[1] и се използва в съдебната система за подпомагане на решенията за условно освобождаване и осъждане.

Доклад, публикуван през 2016 г. от изследователи на ProPublica, разкрива обаче, че COMPAS показва значително пристрастие към белите. Алгоритъмът, който трябва да предвиди риска от рецидивизъм, класифицира афроамериканците като такива с много по-висок риск от повторно престъпление, отколкото белите, дори когато двата случая включват подобни обстоятелства и престъпления (Angwin et. al., 2016).

Алгоритъмът идентифицира определени фактори, които са свързани с вероятността от рецидив, като предишни арести, социален произход, ниво на образование и т.н. и с това дискриминира цветнокожите граждани. Според проучването, той не отчита сложни социални фактори, като, например, историческата дискриминация, икономическите неравенства и прекомерното полицейско присъствие в определени квартали. В резултат на това алгоритъмът често приписва по-висок рисков профил на афроамериканците въз основа на данните, с които той е обучен. Те, оказва се, отразяват формираното с векове несправедливо отношение и социалните неравенства, а не действителните престъпни наклонности на проучваните за всеки конкретен случай лица. COMPAS е довел до това, че цветнокожи, които не са имали значителни криминални наклонности, често са получавали по-високи резултати за риск от рецидив, без да има основание за това.

В друг добил популярност случай на потенциална дискриминация, сръбската държава е внедрила автоматизирана система за управление на социалните помощи, която трябвало да подобри ефективността на социалните услуги чрез автоматизиране на процесите на разпределяне на средства и проверка на правото на гражданите да получават социална подкрепа. Според публикувани доклади на неправителствени организации обаче тази система се основава на алгоритми, които не са достатъчно прозрачни и контролируеми и които са склонни към дискриминация. Един от основните проблеми, подчертани в докладите на Amnesty International по този случай, е, че автоматизираната система за разпределяне на социални помощи е довела до неправилно намаляване или отказ за социалната подкрепа на голям брой представители на уязвими групи, включително възраст-

[1] Никога не трябва да се забравя, че дори арестуваните и лишените от свобода запазват основните си права. Въпреки че свободата им на движение е ограничена в рамките на закона, това не означава, че другите им права автоматично се отнемат (Петрова, 2011).

ни хора и лица с увреждания. Ромите са основните засегнати общности, което предизвиква и съответните опасения от дискриминация (Caruso, 2023).

Така, Законът за социалната карта, въведен през март 2021 г. в Сърбия, с който е внедрена и тази система, предизвиква сериозни опасения относно неговия потенциален отрицателен ефект върху лицата в нужда. С този нормативен акт се създава регистър за събиране и обработване на лични данни на лицата, получаващи социални помощи, с цел анализиране на икономическото им състояние и евентуално преразпределение на средства от държавния бюджет. Системата използва алгоритмичен процес за оценка, за да определи дали и на какво ниво дадено лице продължава да отговаря на изискванията за социални помощи. В случаи, документирани в посочените доклади, граждани са загубили правото на социални помощи, тъй като данните, събирани от регистъра, са били изцяло погрешни и неточни, докато системата не позволява достатъчно ниво на ръчен контрол.

Казусите пораждат критики в две основни направления. Първо, AI вместо да обхваща повече нуждаещи се, изглежда изначално е насочен към ограничаване на достъпа до социални помощи. Второ, съществуват опасения за нарушаване на правилата за защита на личните данни и ползване на изцяло нерелевантна информация. Законът позволява събирането на огромно количество данни от различни източници, включително Министерството на вътрешните работи и данъчните служби. Списъкът със събраните данни включва информация, която изглежда неподходяща за целта и противоречаща международноправни инструменти за правата на човека. Събира се информация, например, за етническата принадлежност на лицата или дори – дали притежават оръжие (Caruso, 2023).

Системата анализира информацията и прилага полуавтоматизирани решения, без да дава на социалните работници достатъчно възможности и време за намеса и корекция на очевидни грешки. Въпреки че регистърът не взема окончателни решения за допустимостта на социална помощ, много от интервюираните от Amnesty International пострадали споделят, че социалните работници приписват тези решения на „новата система“, твърдейки, че не могат да противоречат на автоматичните решения, дори когато забелязват очевидна грешка. Според цитираните тук оценки, в резултат на тази алгоритмична система, 22 000 души са били лишени от жизненоважни придобивки. Въпреки скандалните резултати от анализите обаче, се отбелязва, че сръбските власти не предоставят достатъчно информация за това как алгоритмите вземат решения и какво точно се оценява. Това затруднява и гражданите да оспорват решенията на системата и да защитават правата си. Тази липса на прозрачност е създало недоверие и чувство за безпомощност сред засегнатите лица, които не са разполагали с ефективни механизми за обжалване на решенията. Така, освен, че много от пострадалите лица не са познавали добре правата си, дори и да бяха разбрали за нарушението, повечето от тях не биха могли да разберат как функционира механизмът на правонарушението, което ги е поставило в неравностойно положение и ги е лишило от възможността да упражнят правото си на защита (Amnesty, 2023).

Заключение

Налице е належаща необходимост от балансиран и отговорен подход към интегрирането на изкуствения интелект в публичния сектор. Изследването на ефектите от AI в публичното управление разкрива двойно въздействие, определено от две противоположни, но взаимосвързани сили: иновационната доминанта и когнитивната бариера. От една страна, стремежът към технологичен напредък и икономическа ефективност тласка държавите към ускорено интегриране на AI системи, често без пълно осъзнаване на социалните и правните последици. От друга, съществува и бариерата на (не)познаването: липса на осведоменост, ограничена експертиза и недостатъчно разбиране на механизмите, по които алгоритмите могат да нарушат права, без това да бъде своевременно разпознато от гражданите или институциите. По този начин, въпреки че тези технологии носят безпрецедентен потенциал за повишаване на икономическия растеж и ефективността на публичната администрация, те също така представляват сложни предизвикателства, особено по отношение на спазване правата на човека, справянето със социалните неравенства и затвърждаване на принципа на недискриминация (Джумалиева, 2018). Съществува осезаема заплаха, ако бъдат оставени без контрол, алгоритмичните системи да изострят неравенствата в отделните държави. Затова могат да бъдат отправени и няколко специални препоръки.

Необходим е специализиран инструментариум, който да позволи идентифицирането и управлението на рисковете, свързани с използването на изкуствен интелект, още дори преди неговото внедряване. Това изисква създаването на стратегически и методологически документи, които да очертават ясно и всестранно рамката за разработването, внедряването и контрола на алгоритмичните системи. В допълнение, трябва да се изгради и съответната институционална инфраструктура, включваща специализирани звена за мониторинг и оценка на въздействието на подобни системи. Тези звена трябва да функционират като независими органи с ясно дефиниран мандат за осигуряване на прозрачност, правомерност, отчетност и етична отговорност във всяка една фаза – от разработването до внедряването и използването на системи с изкуствен интелект. Те следва да разполагат с необходимите ресурси за проследяване на въздействието на AI върху социалните структури и правата на гражданите, като същевременно гарантират, че внедряването на алгоритмични системи в работата на публични органи е изцяло в съответствие с принципите на защита на правата и свободите на гражданите и демократичните ценности.

Държавите следва да се възползват от последните постижения на съвременните регулаторни политики, които да ги подпомогнат при приемането на законодателство, което постига деликатния баланс между защитата на основните права и стимулирането на икономическото развитие. Това може да бъде постигнато чрез въвеждане на механизми за провеждане на широки обществени консултации и изготвянето на интегрирани системи за предварителна и последваща

оценка на въздействието на AI върху правата на човека, които не само да идентифицират и минимизират рисковете преди внедряването на нови технологии, но и да следят и коригират тяхното въздействие в реално време. Регулаторните политики трябва да бъдат ориентирани към насърчаване на иновациите, като същевременно осигуряват устойчиви механизми за предотвратяване на дискриминация и неравно третиране, гарантирайки, че правата на човека остават централна ос на всяка политическа и технологична инициатива.

Публичната администрация следва да е подготвена да прилага алгоритмичните системи при спазване на изискването за най-добрия обществен интерес и отразяване на измерението права на човека във всички свои процеси. Това изисква въвеждане на механизми за редовен независим одит, както и осигуряване на съответните вътрешни структурни и функционални механизми за управление и мониторинг на алгоритмичните системи, с оглед на това, че всички внедрени технологични решения за независимо вземане на решения съответстват на установените стандарти за защита на правата на човека и отговарят на повишаващите се все повече обществени очаквания за справедливост, ефективност и отчетност на управлението.

Правоприлагащите органи следва да разполагат с необходимия пакет от знания и умения за прилагане на алгоритмични системи в своята работа при спазване и на сега действащите принципи, свързани с правната сигурност и ефективните средства за защита на гражданите. За тази цел е необходимо те да преминават целеви обучения и сертификационни програми, които да им предоставят задълбочено разбиране за архитектурата на AI продуктите, техните рискове и специфичните правни и етични въпроси, които поставят при своето действие. Надграждането на компетенциите трябва да включва теми като предотвратяване на алгоритмична дискриминация, осигуряване на прозрачност при вземане на решения и разработване на съответните за тяхната работа корективни механизми чрез човешка намеса.

Използвана литература

Бакьов, Г. (2022). Soft Law и договорите на международните организации. – В: Правна мисъл, кн. 1, с. 45. (Bakyov, G. (2022). Soft Law i dogovorite na mezhdunarodnite organizatsii. Pravna misal, kn. 1, s. 45.)

Делиев, Б. (2018). Конституционни аспекти на защитния (дискриминационния) признак. – В: Защита срещу дискриминацията: правна уредба, проблеми и тенденции. Сборник с доклади от национална научна конференция, 8 юни 2018 г, 2018, с. 78 – 80. (Deliev, B. (2018). Konstitutsionni aspekti na zashtitniya (diskriminatsionniya) priznak. – V: Zashtita sreshtu diskriminatsiyata: pravna uredba, problemi i tendentsii, sbornik s dokladi ot natsionalna nauchna konferentsiya, 8 yuni 2018 g., s. 78 – 80.)

Джумалиева, А. (2018). Предизвикателствата пред КЗД – минало, настояще и бъдеще. – В: Защита срещу дискриминацията: правна уредба, проблеми и тенденции.

Сборник с доклади от национална научна конференция, 8 юни 2018 г, с. 11. (Dzhumalieva, A. (2018). Predizvikatelstvata pred KZD – minalo, nastoyashte i badeshte. – V: Zashtita sreshtu diskriminatsiyata: pravna uredba, problemi i tendentsii. Sbornik s dokladi ot natsionalna nauchna konferentsiya, 8 yuni 2018 g., s. 11.)

Европейски парламент (2020). Изкуственият интелект: какво представлява и как се използва. (Evropeyski parlament (2020). Izkustveniyat intelekt: kakvo predstavlyava i kak se izpolzva.) https://www.europarl.europa.eu/topics/bg/article/20200827STO85804/izkustveniiat-intelekt-kakvo-predstavliava-i-kak-se-izpolzva

Илиева, И. (2017). Soft law на международните организации. – В: Soft law и съвременното право, София: Сиби, с. 256 – 266. (Ilieva, I. (2017). Soft law na mezhdunarodnite organizatsii. V: Soft law i savremennoto pravo, Sofia: Sibi, s. 256 – 266.)

Илиева, И. (2017). Хармонизацията на българското законодателство срещу дискриминацията с правото на Европейския съюз. – В: Научни трудове на Института за държавата и правото, том XVI, София: БАН-ИДП, с. 65 – 87. (Ilieva, I. (2017). Harmonizatsiyata na balgarskoto zakonodatelstvo sreshtu diskriminatsiyata s pravoto na ES. – V: Nauchni trudove na Instituta za darzhavata i pravoto, tom XVI, Sofia: BAN-IDP, s. 65 – 87.)

Илиева, И. (2020). Върховенство на закона и изкуствен интелект. – В: Вестник на Икономическия университет, 3, с. 219. (Ilieva, I. (2020). Varhovenstvo na zakona i izkustven intelekt. – V: Vestnik na Ikonomicheskiya universitet, 3, s. 219.)

Министерски съвет. (2020). Концепция за развитието на изкуствения интелект в България до 2030 г. Приета с Протокол 72 от редовното заседание на Министерския съвет от 16.12.2020 г., с. 34. Ministerski savet. (2020). Kontseptsiya za razvitieto na izkustveniya intelekt v Balgariya do 2030 g.

Петрова, П. (2011). Закрилата на лицата, лишени от свобода, в системата на международното право. – В: Правна мисъл, Институт за държавата и правото при БАН, кн. 2, с. 88 – 91. (Petrova, P. (2011). Zakrilata na litsata, lisheni ot svoboda, v sistemata na mezhdunarodnoto pravo. – V: Pravno misal, Institut za darzhavata i pravoto pri BAN, kn. 2, s. 88 – 91.)

Amnesty. (2023). Trapped by Automation: Poverty and Discrimination in Serbia's Welfare State. https://www.amnesty.org/en/latest/research/2023/12/trapped-by-automation-poverty-and-discrimination-in-serbias-welfare-state/

Angwin, J., J. Larson, S., Mattu, Kirchner, L. (2016). „Machine Bias: There's Software Used Across the Country to Predict Future Criminals. And It's Biased Against Blacks." ProPublica. https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing

Atkinson, I., & Browne, J. (2024). The Potential Impact of AI on the Public Sector Workforce: A Companion to The Economic Case for Reimagining the State. Tony Blair Institute for Global Change. https://assets.ctfassets.net/75ila1cntaeh/5lQnxbf9GVYWmqdPuDgfla/72253fa2e00ee15b0887d2690891e42d/Tony_Blair_Institute_for_Global_Change__The_Potential_Impact_of_AI_on_the_Public-Sector_Workforce__July_ 2024.pdf

Buolamwini, J. (2019, February 7). Artificial Intelligence Has a Problem With Gender and Racial Bias. Here's How to Solve It. TIME. https://time.com/5520558/ artificial-intelligence-racial-gender-bias/

Caruso, F. (2023, February 15). „Serbia, a Laboratory for Algorithmic Discrimination." Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa. https://voxeurop.eu/en/ serbia-ai-algorithmic-discrimination/

Council of Europe. (2024). Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human

Gaskins, N. (2022, September 7). Interrogating AI Bias through Digital Art. Just Tech. Social Science Research Council.. DOI: https://doi.org/10.35650/ JT.3039.d.2022

Hofmann, V., Kalluri, PR, Jurafsky, D. et al. (2024). AI generates covertly racist decisions about people based on their dialect. Nature 633, 147 – 154. https://doi.org/ 10.1038/s41586-024-07856-5

Jackson, K. (2024, August 26). Breaking Down Global Government Spending on AI. ISC24 Coverage. https://www.hpcwire.com/2024/08/26/breaking-down-global-government-spending-on-ai/

Kapten, S. (2024). Estonia is bringing AI into education. E-Estonia. https://e-estonia.com/sten-kapten-estonia-is-bringing-ai-into-education/

Krizhevsky, A., I. Sutskever, G. E. (2022). Hinton. ImageNet Classification with Deep Convolutional Neural Networks. Advances in Neural Information Processing Systems 25 (NIPS 2012), pp. 1097 – 1105.

Likens, S. (2023). Sizing the prize: PwC's Global Artificial Intelligence Study: Exploiting the AI Revolution. PricewaterhouseCoopers. https://www.pwc.com/gx/en/issues/ artificial-intelligence/publications/artificial-intelligence-study.html

Misuraca, G., Noordt, C. van & Boukli, A. (2020). The use of AI in public services. https://doi.org/10.1145/3428502.3428513

Mudassir, H., Munir, K., Ansari, S. & Zahra, A. (2024, September 26). AI Can (Mostly) Outperform Human CEOs. Harvard Business Review. https://hbr.org/2024/ 09/ai-can-mostly-outperform-human-ceos

OECD Committee on Digital Economy. (2023). The State of Implementation of the OECD AI Principles Four Years On. OECD Artificial Intelligence Papers, No. 3, prepared for publication by the OECD Secretariat. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/ 835641c9-en.pdf?expires=1729525487&id=id&accname=guest&checksum= 3F358433DB9946034B3938CBE5F9D9A3

OECD. (2019, June 11). Artificial Intelligence in Society. https://www.oecd.org/ content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/06/artificial-intelligence-in-society_c0054fa1/eedfee77-en.pdf

O'Neil, C. (2017). Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy, Penguin Random House LLC, New York.

Rights, Democracy and the Rule of Law. Treaty Series – No. 225. https://rm.coe.int/ 1680afae3c

Scott, M. (2023). How the tech bros won on AI rulemaking. https://www.politico.eu/newsletter/digital-bridge/how-the-tech-bros-won-on-ai-rulemaking/

Smuha, Nathalie A. (2021). Beyond the individual: governing AI's societal harm. Internet Policy Review 10 (3). https://policyreview.info/articles/analysis/beyond-individual-governing-ais-societal-harm

Turney, D. (2024). AI models believe racist stereotypes about African Americans that predate the Civil Rights movement – and they 'try to hide it when confronted'. https://www.livescience.com/technology/artificial-intelligence/common-ai-models-believe-racist-stereotypes-about-african-americans-that-predate-the-civil-rights-movement-and-they-try-to-hide-it-when-confronted

Valle-Cruz, D., Ruvalcaba-Gómez, E. A., Sandoval-Almazán, R. & Criado, J. I. (2019). A Review of Artificial Intelligence in Government and its Potential from a Public Policy Perspective. https://doi.org/10.1145/3325112.3325242.

Xavier, B. (2024) Biases within AI: challenging the illusion of neutrality. AI & Soc. https://doi.org/10.1007/s00146-024-01985-1

Zuiderwijk, A., Chen, Y. & Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda [Review of Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda]. Government Information Quarterly, 38(3), 101577. Elsevier BV. https://doi.org/10.1016/j.giq. 2021.101577

АВТОМАТИЗИРАНИ СИСТЕМИ ЗА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ (ADMS) В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Николай Инджов[1]

Резюме

Системите за автоматизирано вземане на решения (ADMS) навлизат все повече и по-бързо в публичния сектор. Тези системи, базирани първоначално на алгоритми, а напоследък все по-често и на изкуствен интелект (AI), предоставят огромни възможности за по-бърза обработка на данни и така подпомагат вземането на решения. ADM системите носят много ползи като например по-бързо и точно вземане на решения, прилагане на еднакъв критерии, прозрачност и отчетност и др. Те обаче крият и много рискове като например потенциално несъответствие със законови норми, етични проблеми като запазване на предразсъдъците и дискриминация и т.н. Настоящият доклад предоставя кратък обзор по темата.

Ключови думи: *автоматизирано вземане на решения, изкуствен интелект, публично управление*

JEL: *D73, H10, H11*

AUTOMATED DECISION MAKING SYSTEMS (ADMS) IN THE PUBLIC SECTOR

Nikolay Indjov[*]

Abstract

Automated decision-making systems (ADMS) are entering the public sector more and more rapidly. These systems, based initially on algorithms and more recently increasingly on artificial intelligence (AI), provide enormous opportunities to process data more quickly and so support decision-making. ADM systems bring many benefits such as faster and more accurate decision making, application of uniform criteria, transparency and accountability, etc. However, they also pose many risks such as potential non-compliance with legal norms, ethical issues such as perpetuation of prejudice and discrimination, etc. This report provides a brief overview on the subject.

Keywords: *Automated decision-making, artificial intelligence, public governance*

JEL: *D73, H10, H11*

[1] Магистър по публична администрация, Университет за национално и световно стопанство – София, e-mail: nindzhov_2274012@unwe.bg

[*] MA in Public administration, University of National and World Economy – Sofia, e-mail: nindzhov_2274012@unwe.bg

Въведение

Дефиницията за автоматизирано вземане на решения (ADM), съдържаща се в Член 22 от Общия регламент за защита на данните (GDPR)[1] гласи: „Автоматизирано индивидуално вземане на решения, включително профилиране се отнася до решение, взето с автоматизирани средства без човешко участие. Тези решения могат да се основават на всякакъв вид обработка на данни, включително профилиране, което е автоматизирана обработка на лични данни за оценка на определени неща за дадено лице.“ Автоматизираните системи за вземане на решения (ADMS) са технологии, които могат да вземат решения без човешка намеса. Тези системи често се основават на алгоритми и/или изкуствен интелект (AI) и намират приложение в различни области, като определяне на кредитен рейтинг, отпускане на социални услуги, митнически и граничен контрол, одобрение на разрешителни, здравеопазване и др.

Базираните на алгоритми ADM системи разчитат на набор от предварително дефинирани правила и процедури за вземане на решения (Gursoy, Kakadiaris, 2022). Тези правила обикновено са статични и не се променят, освен ако не бъдат актуализирани мануално. Те работят, като следват строг набор от критерии или дървета на решения, за да стигнат до дадено решение (Kim, Routledge, 2022). От друга страна, базираните на изкуствен интелект ADM системи използват техники за машинно обучение, по-специално дълбоко обучение (Deep Learning), за да анализират данни и да вземат решения. Тези системи могат да обработват огромни количества неструктурирани данни, като например изображения, текст или аудио, и да идентифицират сложни модели без изрично програмиране за всеки отделен сценарий (Högberg, 2023). Когато става въпрос за ADM системи в настоящето изследване се има предвид, че те могат да бъдат и от двата гореспоменати вида или смесени и ще се правят уточнения, само когато е необходимо.

Съществуват много и различни класификации на системите за автоматично вземане на решения (Cobbe, 2019; Ivanov, 2023; Widlak, Peeters, 2020; Wihlborg et al., 2016); (Roehl, 2022). При голяма част от тях преобладаващо се оказва човешкото участие във вземането на решение. Най-общо казано съществуват три вида ADM системи. Първият вид са ADM системи, които подпомагат административния служител при вземането на решение чрез например обработка и класификация на данни. Вторият вид са такива системи, които предлагат готово решение по зададения казус, което решение трябва да бъде потвърдено или *de facto* взето от администратора. Третият вид ADM системи, са такива, които вземат изцяло самостоятелни решения.

Настоящото изследване има за цел да предостави исторически преглед на използването на ADM системи в публичния сектор, да даде примери за областите на приложение на тези системи, а също така да очертае техните плюсове и

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679

минуси. Не на последно място ще се опитаме също така да скицираме възможни теми за бъдещи изследвания в областта на автоматизираното вземане на решения.

1. Исторически преглед

Историята на използването на ADM системи в публичния сектор е изненадващо дълга. По-долу ще се опитаме да направим преглед на основните моменти в развитието и навлизането на ADM системи в публичния сектор.

Системи за подпомагане на вземането на решения – Decision Support Systems, DSS **(1960)**

Предшествениците на ADM системите са системите за подпомагане (на вземането) на решения (DSS). Първите такива системи са разработени в Canregy Institute of Technology и Massachusetts Institute of Techniology. Те се характеризират с относително опростен дизайн на интерфейса и могат да изпълняват интерактивни заявки, да изготвят отчети или графики и да извършват други сравнително прости операции (Shim et al., 2002).

Ранно използване на автоматизирани системи в публичния сектор (1970 – 1980)

Първоначалното използване на автоматизирани системи в публичния сектор през 70-те години на XX век до голяма степен се отнася до основни административни дейности, като например изплащане на заплати, събиране на данъци и управление на социалните помощи. Ранните системи се фокусират върху обработката на големи масиви от данни, а не върху вземането на самостоятелни решения. Тези системи често се основават на правила, като работят по предварително определени алгоритми. Службата за вътрешни приходи на САЩ (IRS) е една от първите институции, които внедряват подобни системи, за да автоматизират обработката на данъци (Bovens, Zourdis, 2002).

Възникване на ADM системите (90-те години)

През 90-те години на XX в. започва използването на по-сложни системи за автоматизирано вземане на решения (ADM) благодарение на напредъка на технологиите и нарастващата наличност на данни в електронен формат. По това време се появяват системи за откриване на измами в програмите за социално подпомагане и данъчните администрации, като се използват техники за извличане на данни. Тези системи са проектирани така, че да автоматизират откриването на аномалии, като например „Автоматизираната система за откриване на измами“ в сектора на социалното подпомагане в САЩ (Henman, 2010). Европейски държави като Обединеното кралство и Нидерландия въвеждат малко по-късно подобни системи.

Основа за внедряване на ранни системи за ADM в области като подаването на данъчни декларации онлайн в САЩ става Националният преглед на ефектив-

ността на администрацията на Клинтън през 1993 г., в който се набляга на модернизацията на държавното управление чрез развитие на технологиите (Dunleavy et al., 2008).

Възход на ADM, основаващ се на големите данни (след 2010 г.)

През 2010 г. се наблюдава значителен скок в системите за ADM с появата на технологиите за големи данни (Big Data). Тези системи вече използват огромни масиви от данни за вземане на решения в реално време, особено в области като правоприлагането и обществената безопасност. Системите за прогнозна полицейска дейност, като COMPSTAT и PredPol, стават централни за правоприлагащите институции в много американски щати. Тези системи анализират исторически данни за престъпността, за да разпределят полицейските ресурси и да прогнозират потенциални горещи точки за евентуално извършване на бъдещи престъпления (Brayne, 2017).

В съдебната система инструменти като COMPAS, които имат за цел да прогнозират степента на рецидивизъм, биват включени в процесите на вземане на решения в съда. Тази система обаче поражда опасения за расова пристрастност, особено след като в доклад на ProPublica бива подчертано, че COMPAS непропорционално етикетира чернокожите обвиняеми като високорискови (Mattu, 2016).

Големите данни започват да играят роля и в областта на социалните грижи, където се използват за прогнозиране на резултатите и разпределяне на ресурсите, което води до по-целенасочени интервенции в области като здравеопазването и социалните услуги. (Henman, 2010).

Интеграция на изкуствения интелект (2015 г. – настояще)

Включването на изкуствения интелект (AI) в системите на ADM започва около средата на 2010 г. Технологията на AI, по-специално машинното обучение (machine learning) и дълбокото обучение (deep learning), позволява на тези системи да излязат извън рамките на простите модели, основани на правила, като позволява по-автономно и адаптивно вземане на решения. Тези системи, управлявани от AI, биват внедрени в различни сектори, включително социалното подпомагане, общественото здраве и имиграцията (Eubanks, 2018)

Системите с изкуствен интелект в социалните служби, например, започват да предвиждат вероятността от безработица или бедност, като съответно коригират обезщетенията или стратегиите за намеса. Вирджиния Юбенкс подчертава вредното въздействие на тези системи върху маргинализираните общности в книгата си „Автоматизиране на неравенството“, в която се разглежда как високотехнологичните инструменти в публичния сектор допринасят за системното неравенство (Eubanks, 2018).

Към 2019 г. системите с изкуствен интелект са вече широко разпространени и при обработката на имиграционни документи и откриването на измами. AI се използва за обработка на заявления за визи и идентифициране на рискове за сигурността в Канада и Европейския съюз. Тези системи с AI обаче пораждат опасения

относно справедливостта, отчетността и прозрачността, тъй като някои от тях функционират като „черни кутии“ с непрозрачни процеси на вземане на решения (Molnar, 2020).

Бъдещи тенденции

Историческото развитие на системите за ADM показва, че все повече ще се разчита на тези технологии за подобряване на ефективността на вземането на решения в публичния сектор. Въпреки това, критици като Кати О'Нийл подчертават, че тези системи – особено когато са задвижвани от изкуствен интелект – могат да засилят съществуващите неравенства, поради което е наложително внимателно да се регулира тяхното използване (O’Neil, 2016).

2. Примери за приложението на ADM

Алгоритми за оценка на риска на новобезработни лица – Датските бюра по труда използват системата ASTA за оценка на риска от дългосрочна безработица сред новобезработните лица. Система използва около петдесет фактора като например: възраст, здравословно състояние, ниво н образование, трудов стаж и други, и анализира постъпилата информация на базата на исторически данни, за да калкулира нивото на риск от дългосрочна безработица за новобезработни (Næsborg-Andersen et al., 2023).

Оценка на благосъстоянието на децата – „Системите на САЩ за благосъстояние на децата (CWS) е натоварена с подобряването на резултатите за приемните младежи; въпреки това те са претоварени и недофинансирани. За да преодолеят това ограничение, няколко щати се обърнаха към алгоритмични системи за вземане на решения, за да намалят разходите и да определят по-добри процеси за подобряване на резултатите от CWS“. (Saxena et al., 2020)

Системи за потвърждаване на присъди – „Това по същество са алгоритми, които имат за цел да предскажат вероятността дадено лице да извърши престъпление в бъдеще. Въпреки че тези предсказуеми алгоритми бяха приложени за първи път за определяне на условията за условно освобождаване, те станаха все по-популярни сред съдилищата и сега се използват рутинно във всички фази на наказателното производство“ (Carlson, 2017).

Автоматизирано вземане на решения в социалните услуги в Швеция – „дигитализацията в социалните услуги има положителен ефект върху дискреционните практики на държавните служители главно по отношение на техните етични, демократични и професионални ценности“. Ранеръп и Хенриксен стигат до извода, че е необходимо автоматизираният процес на вземане на решения да се „разопакова“, за да стане по-приемлив за обществото (Ranerup и Henriksen, 2022).

Процеси на одобрение на разрешителни и лицензи – „Последните технологични постижения в областта на архитектурата, инженерството и строителството (AEC), включително внедряването на информационно моделиране на сгради и

автоматизирани инструменти за събиране на данни, позволиха на AEC индустрията да започне своето дигитално пътешествие в ерата на големите данни. През последното десетилетие практиките за издаване на електронни разрешения бяха въведени в много общински администрации по света, целящи да заменят традиционните и неефективни практики базирани на хартиен носител“ (Shahi et al., 2019).

Митнически и граничен контрол – машините за автоматизиран граничен контрол (ABC) са разположени по целия свят като част от инфраструктурата на eBorder за автоматизирано обработване на пътниците. (Gorodnichy et al., 2014) .

Обществени поръчки в публичния сектор – подобряването на ефективността на възлагащите организации и разработването на модели за оценка, базирани на ADM, се оказват от съществено значение за улесняване на процедурите за електронни обществени поръчки (Bansal and Jain, 2023).

3. Ползи от внедряването на ADM системи

Повишаване на ефективността

ADM системите могат значително да повишат ефективността на администрацията, като автоматизират рутинни задачи и намалят времето за обработка. По този начин човешките грешки биха могли да бъдат светени до минимум. При отпускането на социалните помощи например, автоматизацията може да оптимизира изготвянето на оценки за допустимост и изчисленията на помощите, което би довело до по-бързо предоставяне на услуги. Някои автори (Peffers и Ma, 2003) **подчертават как автоматизацията на правителствените услуги намалява разходите за обработка и увеличава скоростта на предоставяните услуги, което от своя страна може да доведе до по-висока удовлетвореност на гражданите.**

Повишена точност на решенията

Системите за ADM използват огромни количества данни, за да вземат информирани решения с по-голяма точност, отколкото е възможно само с човешка преценка. В областта на наказателното правосъдие инструменти като COMPAS са изследвани за способността им да прогнозират рецидивизма по-точно от традиционните методи. Brennan et al. (2009) обсъждат как статистическите модели, използвани в ADM системите, могат да подобрят справедливостта и точността на оценките на риска.

Прозрачност и отчетност

Въпреки че ADM системите пораждат опасения относно прозрачността, когато са правилно проектирани, те всъщност могат да увеличат както прозрачността, така и отчетността при вземането на решения в публичния сектор. Използването на отворени алгоритми и данни може да помогне на гражданите да разберат как се вземат решенията. Margetts и Dunleavy (2013) обсъждат потенциала

на технологиите за управление в цифровата ера за подобряване на прозрачността чрез по-добри практики за обработка на данни и алгоритмична отчетност.

Подобрено предоставяне на обществени услуги

Системите на АДМ могат по-ефективно да адаптират обществените услуги към индивидуалните нужди, като по този начин подобряват предоставянето на услуги. В образованието автоматизираните системи, които се адаптират към темпото и стила на учене на учениците, доказано подобряват резултатите от обучението. Изследване на Means et al. (2009) предоставя доказателства, че технологично базираното обучение може значително да подобри постиженията на учениците.

4. Рискове и съображения, свързани с употребата на ADM

Рисковете и съображенията, свързани с употребата на ADM системи като цяло, а не само в публичния сектор, могат да бъдат групирани в няколко основни области, а именно – технологични, правни и етични.

4.1. Технологични рискове

Според Ivanov (2023) прекалената зависимост от системите за управление на ресурсите може да доведе до загуба на човешките умения за вземане на решения. В случай на срив на системата хората може да се затруднят да поемат задачи, които преди това са били автоматизирани, което може да има сериозни последици.

Защита на личните данни – притесненията относно защитата на личните данни са едни от централните, що се отнася до употребата на ADM системи. Върху това акцентират множество автори като например (Monarcha-Matlak, 2021; Cobbe et al., 2020; Kuziemski и Misuraca, 2020). Общият регламент относно защитата на данните (GDPR/ОРЗД) на ЕС изрично забранява вземането на решения, основаващи се единствено на автоматизирано обработване, включително профилиране (чл. 22 от ОРЗД). Използването на АДМ в публичната администрация поражда обаче опасения, че гражданите могат да бъдат подложени на решения без адекватна прозрачност, човешки надзор или възможност за обжалване, които са гарантирани от ОРЗД (Monarcha-Matlak, 2021). Според (Hänold, 2018) „Чл. 22 ОРЗД в действителност постига само ограничена защитна функция. Това е така, защото неговият обхват обхваща само решения, основани единствено на автоматизирано обработване, но не и ситуации, в които методите за профилиране се използват само за подпомагане на вземането на решения“.

Заплахи за сигурността във финансовите системи – Иванов (2023) изтъква, че автоматизирана система за търговия на фондовата борса може да предизвика масови разпродажби, което да доведе до значителни смущения на пазара при проблеми с ADM системите.

4.2. Правни рискове

В основата на правните съображения относно използването на ADM системи е спазването на основните човешки права (Karkliniewska, 2022). Въз основа на пример от периода 2015 – 2020 г., когато Министерството на вътрешните работи на Обединеното кралство внедрява автоматизирана система за подпомагане на вземането на решения за издаване на визи, Palmito (2023) стига до заключението, че системата ADM има потенциал да засегне тези основни права.

ADM системите трябва да отговарят на различни законови изисквания, включително задължения за недискриминация и закони за защита на данните. Сложността на тези системи може да затрудни гарантирането на съответствието им с всички правни стандарти, което може да доведе до правни проблеми и нарушения на правата на индивида (Cobbe et al., 2020).

Cobbe (2019) отбелязва също така, че прилагането на съществуващите законови стандарти към системите за ADM може да се окаже предизвикателство, тъй като законът може да не е в крак с технологичния напредък. Някои изследователи предполагат, че почти всички държави трябва да преразгледат своите правила за надлежна административна процедура и да ги актуализират с оглед на използването на системи за автоматизирано вземане на решения (Suksi, 2020). Hofmann (2021) изтъква, че „ADM се основава на набор от процедурни правила, предназначени да допринесат за превода на абстрактните законодателни задължения към конкретното индивидуално вземане на решения и по този начин да функционира за всички практически цели като административно нормотворчество“.

Особено значим е въпросът за отчетността и контрола върху ADM системите, използвани в здравеопазването. Все по-широкото използване на тези системи в здравеопазването поражда опасения относно отчетността, прозрачността и потенциалните пристрастия (Cobbe et al., 2021; Nalbandian, 2022). Изследователите предлагат различни рамки за справяне с тези проблеми, включително „възможност за преглед“ и цялостна отчетност (Cobbe и Singh, 2020), а също така и значителен човешки контрол (Hille et al., 2023). От решаващо значение е да се балансират потенциалните ползи от здравните грижи, подпомагани от ADM системи, с етичните съображения (Lysaght et al., 2019).

4.3. Етични съображения

Етичните съображения относно използването на ADM системите в публичния сектор могат да бъдат групирани в няколко основни области.

Първата от които е ***справедливост и безпристрастност*** при вземането на решения. Справедливостта при автоматизираното вземане на решения включва гарантиране, че алгоритмите не дискриминират лица или групи въз основа на характеристики като раса, пол или възраст. Това е от решаващо значение, за да се предотврати затвърждаването на съществуващите обществени неравенства и да се насърчи справедливото третиране на всички лица (Grenawalt, 2023). Пристра-

стията при автоматизираното вземане на решения могат да имат значителни непредвидени последици, като например утвърждаване на нелоялни практики, засилване на стереотипите и създаване или задълбочаване на обществените неравенства (Chen, 2023).

Пряка и непряка дискриминация: Дискриминацията в системите за автоматизирано вземане на решения може да се прояви както пряко, така и непряко. (Larsson et al., 2024; MacCarthy, 2019). Дискриминацията от ADM може да е по пол (Dastin, 2022), расов произход (Obermeyer et al., 2019), възраст (Stypinska, 2023) и др.

Липсата на ***прозрачност и обяснимост***, е изтъквана от много автори като друг голям недостатък на ADM системите. Diakopoulos (2016) отбелязва, че много алгоритми за машинно обучение, използвани в кредитното оценяване, се считат за „черни кутии“, тъй като са изключително сложни и непрозрачни. Непрозрачните алгоритми в области като кредитното оценяване могат да доведат до проблеми с отчетността, тъй като причините за решенията често са недостъпни или неразбираеми за хората.

Други автори виждат ***риск за запазването на човешкото достойнство и дехуманизация*** при използването на ADM системи. Според Madva (2016) автоматизираните системи за наемане на работа, особено тези, които разчитат на системите за ADM, могат да допринесат за дехуманизация, като сведат кандидатите до обикновени данни. Тези системи често вземат решения единствено въз основа на алгоритмични оценки на автобиографии, профили в социалните мрежи или видеоинтервюта, като пренебрегват човешките качества, които не могат да бъдат уловени с данни.

Заключение

Направеният по-горе преглед по темата за системите за автоматизирано вземане на решения (ADM), дава основание да бъдат направени следните изводи. ADM системите, и особено тези, базирани на изкуствен интелект, ще намират все по-широко приложение в публичния сектор, допринасяйки за по-бързи, точни и качествени решения, вземани в публичния сектор. От друга страна, употребата на тези системи носи своите рискове от технологичен, правен и етичен характер.

Както е видно от направения обзор, примерите за ADM системи и научните разработки по темата касаят използването на тези системи най-вече в САЩ, Обединеното Кралство, Европейския съюз и особено скандинавските страни. Ето защо от само себе си се налага проучването на въпроса на българска почва. До този момент е известна само една публикация на български автори по тема, сходна, но по-широка от тази за използването на ADM системите (Borissov & Hristozov, 2024), а именно за възможностите за използване на AI в публичната администрация. Би могло да се проучат наличието и потенциалните възможности за внедряване на ADM системи в публичния сектор, не само в публичната адми-

нистрация, да се изследват детайлно както от техническа, така и от организационно-административна гледна точка как работят тези системи и в кои области се използват, или биха могли да се използват. Не на последно място би могла да се проучи и законовата база, доколкото такава съществува, дали тя съответства на законодателството на ЕС и дали защитава в достатъчна степен правата на гражданите, обект на решения, взети от ADM системи.

Използвана литература

Borissov, B. & Hristozov, Y. (2024). Potential for Using Artificial Intelligence in Public Administration. ECONOMICS, 12(3). https://doi.org/10.2478/eoik-2024-0034

Bovens, M. & Zourdis, S. (2002). FROM STREET LEVEL TO SYSTEM LEVEL BUREAUCRACIES. Public Administration Review, 62(2), pp. 174 – 184.

Brayne, S. (2017). Big Data Surveillance: The Case of Policing. American Sociological Review, 82(5), pp. 977 – 1008.

Brennan, T., Dieterich, W. & Ehret, B. (2009). Evaluating the Predictive Validity of the Compas Risk and Needs Assessment System. Criminal Justice and Behavior, 36(1), pp. 21 – 40. https://doi.org/10.1177/0093854808326545

Carlson, A. M. (2017). The Need for Transparency in the Age of Predictive Sentencing Algorithms. IOWA LAW REVIEW, p. 103.

Chen, Z. (2023). Ethics and discrimination in artificial intelligence-enabled recruitment practices. Humanities and Social Sciences Communications, 10(1), pp. 1 – 12. https://doi.org/10.1057/s41599-023-02079-x

Cobbe, J. (2019). Administrative law and the machines of government: Judicial review of automated public-sector decision-making. LEGAL STUDIES, 39(4), pp. 636 – 655. https://doi.org/10.1017/lst.2019.9

Cobbe, J., Lee, M. S. A., Janssen, H. & Singh, J. (2020). Centering the Law in the Digital State. Computer, 53(10), pp. 47 – 58. https://doi.org/10.1109/MC.2020.3006623

Dastin, J. (2022). Ethics of Data and Analytics: Concepts and Cases. In Amazon Scraps Secret AI Recruting Tool that Showed Bias against Women. CRC Press.

Diakopoulos, N. (2016). Accountability in algorithmic decision making. Communications of the ACM, 59(2), pp. 56 – 62. https://doi.org/10.1145/2844110

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2008). Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government. OUP Oxford.

Eubanks, V. (2018). Automating Inequality: How High-Tech Tools Profile, Police, and Punish the Poor. St. Martin's Publishing Group.

Gorodnichy, D., Yanushkevich, S. & Shmerko, V. (2014). Automated border control: Problem formalization. 2014 IEEE Symposium on Computational Intelligence in Biometrics and Identity Management (CIBIM), pp. 118 – 125. https://doi.org/10.1109/CIBIM.2014.7015452

Grenawalt, T. (2023, October 3). Machine Learning Ethics: Understanding Bias and Fairness | Vation Ventures Research. https://www.vationventures.com/research-article/machine-learning-ethics-understanding-bias-and-fairness

Gursoy, F. & Kakadiaris, I. A. (2022). System Cards for AI-Based Decision-Making for Public Policy (arXiv:2203.04754). arXiv. http://arxiv.org/abs/2203.04754

Hänold, S. (2018). Profiling and Automated Decision-Making: Legal Implications and Shortcomings. pp. 123 – 153. [Perspectives in Law, Business and Innovation]. Springer. https://econpapers.repec.org/bookchap/sprperchp/978-981-13-2874-9_5f6.htm

Henman, P. (2010). Governing Electronically: E-Government and the Reconfiguration of Public Administration, Policy and Power. Springer.

Hille, E. M., Hummel, P. & Braun, M. (2023). Meaningful Human Control over AI for Health? A Review. Journal of Medical Ethics, jme-2023-109095. https://doi.org/10.1136/jme-2023-109095

Hofmann, H. C. H. (2021, June 23). An Introduction to Automated Decision Making (ADM) and CyberDelegation in the Scope of EU Public Law. https://project-indigo.eu/wp-content/uploads/2021/07/June2021_INDIGO-Working-Paper-ADM-HOFMANN.pdf

Högberg, C. (2023). Big Data: Automated Decision-Making in Public Policy. In M. van Gerven, C. Rothmayr Allison & K. Schubert (Eds.). Encyclopedia of Public Policy, pp. 1 – 6. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-90434-0_59-1

Ivanov, S. H. (2023). Automated decision-making. Foresight, 25(1), pp. 4 – 19. https://doi.org/10.1108/FS-09-2021-0183

Karkliniewska, I. (2022). Building Transparency and Robustness of AI/ADM Management in Public Sector. AIxPA@ AI* IA. pp. 1 – 7.

Kim, T. & Routledge, B. (2022). Why a Right to an Explanation of Algorithmic Decision-Making Should Exist: A Trust-Based Approach. Busine Ethics Quarterly, 32(1), pp. 75 – 102.

Kuziemski, M. & Misuraca, G. (2020). AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. Telecommunications Policy, 44(6). https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101976

Larsson, S., White, J. M. & Bogusz, C. I. (2024). The Artificial Recruiter: Risks of Discrimination in Employers' Use of AI and Automated Decision-Making. Social Inclusion, 12(0). https://doi.org/10.17645/si.7471

Lysaght, T., Lim, H. Y., Xafis, V., & Ngiam, K. Y. (2019). AI-Assisted Decision-making in Healthcare. Asian Bioethics Review, 11(3), pp. 299 – 314. https://doi.org/10.1007/s41649-019-00096-0

MacCarthy, M. (2019, December 6). Fairness in algorithmic decision-making. Brookings. https://www.brookings.edu/articles/fairness-in-algorithmic-decision-making/

Madva, A. (2016). Virtue, Social Knowledge, and Implicit Bias. In M. Brownstein & J. Saul (Eds.). Implicit Bias and Philosophy, Volume 1 pp. 191 – 215. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198713241.003.0008

Margetts, H. & Dunleavy, P. (2013). The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web. Philosophical Transactions. Series A.

Mathematical, Physical and Engineering Sciences, 371, 20120382. https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382

Mattu, J. A., Jeff Larson, Lauren Kirchner, Surya. (2016, 05). Machine Bias. ProPublica. https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing

Means, B., Toyama, Y., Murphy, R., Bakia, M. & Jones, K. (2009). Evaluation of Evidence-Based Practices in Online Learning: A Meta-Analysis and Review of Online Learning Studies [Monograph]. Centre for Learning Technology. https://repository.alt.ac.uk/629/

Molnar, P. (2020). Technological-Testing-Grounds-2020.pdf. EDRi. https://edri.org/wp-content/uploads/2020/11/Technological-Testing-Grounds.pdf

Monarcha-Matlak, A. (2021). Automated decision-making in public administration. Procedia Computer Science, 192, 2077 – 2084. https://doi.org/10.1016/j.procs.2021.08.215

Næsborg-Andersen, A., Hammerslev, O. & Ullits, J. (2023). Beslutningsunderstøttende algoritmer i det offentlige: Påvirkningen af sagsbehandlerens skøn og begrundelse. Politica, 55(3), Article 3. https://doi.org/10.7146/politica.v55i3.140267

Obermeyer, Z., Powers, B., Vogeli, C. & Mullainathan, S. (2019). Dissecting racial bias in an algorithm used to manage the health of populations.

O'Neil, C. (2016). Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy. Crown.

Palmiotto, F. (2023). When is a Decision Automated? A Taxonomy for a Fundamental Rights Analysis. SSRN Electronic Journal. https://doi.org/10.2139/ssrn.4578761

Peffers, K., & Ma, W. (2003). An Agenda for Research About the Value of Payment Systems for Transactions in Electronic Commerce. Journal of Information Technology and Application (JITTA), 4:4, 1 – 16.

Ranerup, A. & Henriksen, H. (2022). Digital Discretion: Unpacking Human and Technological Agency in Automated Decision Making in Sweden's Social Services. Social Science Computer Review, 40(2), 445 – 461. https://doi.org/10.1177/0894439320980434

Roehl, U. B. U. (2022). Understanding Automated Decision-Making in the Public Sector: A Classification of Automated, Administrative Decision-Making. In G. Juell-Skielse, I. Lindgren & M. Åkesson (Eds.). Service Automation in the Public Sector, pp. 35 – 63. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-92644-1_3

Saxena, D., Badillo-Urquiola, K., Wisniewski, P. J. & Guha, S. (2020). A Human-Centered Review of Algorithms used within the U.S. Child Welfare System. Proceedings of the 2020 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems, 1 – 15. https://doi.org/10.1145/3313831.3376229

Shahi, K., McCabe, B. Y. & Shahi, A. (2019). Framework for Automated Model-Based e-Permitting System for Municipal Jurisdictions. Journal of Management in Engineering, 35(6), 04019025. https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000712

Shim, J. P., Warkentin, M., Courtney, J. F., Power, D. J., Sharda, R. & Carlsson, C. (2002). Past, present, and future of decision support technology. Decision Support Systems, 33(2), 111 – 126. https://doi.org/10.1016/S0167-9236(01)00139-7

Stypinska, J. (2023). AI ageism: A critical roadmap for studying age discrimination and exclusion in digitalized societies. AI & SOCIETY, 38(2), 665 – 677. https://doi.org/10.1007/s00146-022-01553-5

Suksi, M. (2020). Administrative due process when using automated decision-making in public administration: Some notes from a Finnish perspective. Artificial Intelligence and Law, 29(1), 87 – 110. https://doi.org/10.1007/s10506-020-09269-x

Widlak, A. & Peeters, R. (2020). Administrative errors and the burden of correction and consequence: How information technology exacerbates the consequences of bureaucratic mistakes for citizens. International Journal of Electronic Governance, 12(1), 40 – 56. Scopus. https://doi.org/10.1504/IJEG.2020.106998

Wihlborg, E., Larsson, H. & Hedström, K. (2016). „The computer says no!“ – A case study on automated decision-making in public authorities. In Sprague R.H. & Bui T.X. (Eds.), Proc. Annu. Hawaii Int. Conf. Syst. Sci. (Vols 2016-March, pp. 2903 – 2912). IEEE Computer Society; Scopus. https://doi.org/10.1109/HICSS.2016.364

ПРЕДПРИЕМАЧЕСКИ ПОДХОДИ В ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ – СРЕДА ЗА РАЗВИТИЕ НА КАПАЦИТЕТА НА МЛАДИТЕ ХОРА И ТЕХНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Лилия Еленкова[1]

Резюме

Докладът има за цел да обясни как използването на някои подходи на публичния мениджмънт, които спомагат ефективността, отговорността и гъвкавостта на младежкия сектор, може да подобри провеждането на политиката за младите хора.

Фокус на доклада също е към различни инструменти за управление и изпълнение като стратегии на национално ниво, както и съответните съпътстващи програми. Разглеждат се и различни инструменти, които спомагат прилагането на принципите на публичния мениджмънт – правителство, което е собственост на общността; резултатно ориентирано; насърчаващо участието на частни субекти; водено от мисия.

В настоящия доклад се проследява как включването на публично-частно партньорство пряко ангажира заинтересованите страни в изпълнението на политиката, окуражава конкурентното поведение сред различните организации и подобрява предоставяните услуги. Ангажирането на заинтересованите страни пряко с процесите, както по изпълнение на политиките, така и по управление на проекти оказва влияние върху развитието на знания и умения, а оттук и на овластяването на младите и техните организации да решават проблеми.

Ключови думи: *ефективно правителство, инструменти за публично управление, овластяване на млади хора*

JEL*: H10, L32, L38*

ENTREPRENEURIAL APPROACHES IN PUBLIC GOVERNANCE – AN ENVIRONMENT FOR DEVELOPING THE CAPACITY OF YOUNG PEOPLE AND THEIR ORGANIZATIONS

Liliya Elenkova[*]

Abstract

The report aims to explain how the use of some public management approaches that promote the effectiveness, accountability and flexibility of the youth sector can improve the implementation of the policy for young people.

[1] Асистент, доктор, катедра „Индустриален бизнес“, Университет за национално и световно стопанство – София, e-mail: liliya.elenkova@unwe.bg

[*] Assistant, PhD, Department of Industrial Business, University of National and World Economy – Sofia, e-mail: liliya.elenkova@unwe.bg

The focus of the report is also on various management and implementation tools such as national level strategies as well as relevant accompanying programmes. Various tools are also considered that help implement the principles of public management – government that is owned by the community; results oriented; encouraging the participation of private entities; mission driven.

This report traces how the inclusion of public-private partnerships directly engages stakeholders in policy implementation, encourages competitive behavior across organizations and improves service delivery. Engaging stakeholders directly in both policy implementation and project management processes has an impact on the development of knowledge and skills, thereby empowering youth and their organizations to solve problems.

Keywords: *effective government, public management tools, youth empowerment*

JEL*: H10, L32, L38*

Въведение

Върху развитието на капацитета на младите хора и техните организации влияние оказват редица фактори, които се формират както в семейната, така и в училищната, и обществената среда. Дали едни млади хора ще бъдат по-предприемчиви, активни, самостоятелни, уверени, отговорни, смели или ще бъдат пасивни, не умеещи да поемат отговорност, страхливи, подли започва да се формира още в семейната среда. Националните формални системи за социализация и окултуряване успяват до известна степен да приближат различните нагласи, възгледи и възприятия в едно общоприето поведение. Допълнително към тези два основни стълба на младежката социализация, голяма роля има „обществената среда“, в това число как младите хора усвояват своето свободно време. Там се срещат допълнителни възможности за израстване или потъване.

Младежката политика основно интервенира в свободното време на младите хора, като предприема различни подходи, приемайки че младите хора не са хомогенна, а хетерогенна група и едни ще имат нужда от предварително създадена за тях среда, други ще имат нужда да я създадат сами. В процеса на управление на политиката за младежта държавата е избрала класически стратегически подход със съответния инструментариум за изпълнение – програми, план за изпълнение, отчети и доклади. Ангажира заинтересованите страни с пряко участие в изпълнението на политиката чрез разработване на проекти по двете национални програми. Като в разглеждания период насърчава развитието на публично-частно партньорство съвместно с областна и общинска управа с цел да се предоставят качествени и устойчиви услуги от младите хора за младите хора.

Основна цел на настоящия доклад е да разгледа предприемачески подходи, които държавата чрез ресорната институция решава да използва при изпълнението на държавната политика за младежта и да овласти заинтересованите страни да бъдат част от решаването на обществени проблеми. За постигането на тази цел ще се представят теоретични основи на младежката политика; ще се разгледат

различните инструменти за управление и изпълнение и ще се направи оценка на постигнатите резултати.

1. Теоретични основи на младежката политика

Концептуализирането на понятието „младеж“ среща своите предизвикателства, като „в основата на това проблематизиране е и дилемата дали младежката политика трябва да подкрепя младия човек да „бъде млад“, или да го подкрепи и насърчи в прехода му от дете към възрастен, или да е комбинация/баланс от двете“ (Еленкова, 2023). Затова и в различните държави може да се и наблюдава социологически спор дали „младеж“ е биологично (възрастово) порастване, или по-скоро е свързано с етапите на формирането на личността. Според Закона за младежта от 2012 г. млади хора са всички на възраст между 15 – 29 години, което спомага отделянето на тази група при провеждането на „младежки“ проучвания за определяне на техните нужди, нагласи, възгледи, състояние и пр. От една страна, преходът от дете към възрастен не е плавен, линеен, безпрепятствен, а това е комплексен процес, който е свързан с преминаването от привързаност към автономност, от регулация към саморегулация, външна към вътрешна валидация. Видно е, че това не е хомогенна група, за която може да се говори в цялост. Различни характеристики могат да се обособят и в отделни възрастови подгрупи – 15 – 18 (до пълнолетие), 19 – 24 и 25 – 29 години. Разлики се намират по отношение взаимодействието с родителите, пристъпването към интимния живот, с включването в работен процес, с участието в задължителен учебен процес, с разбирането за живота, при връзките с връстници, отношенията с колеги и пр. От друга страна, всеки млад човек изживява по различен начин различните етапи на формиране, върху което оказва влияние както семейната, така и училищната, и обществената среда. Интересно наблюдение прави и Арнет (2014) по отношение на промяната какво се възприема като „преход към зряла възраст“, ако за неговото поколение това е било свързано със социологически дефиниции като „приключване на образование“, „започване на работа на пълен работен ден“, „брак“, „родителство“, то днес според него са повече психологически дефиниции като „да поемеш отговорност за действията си“, „да вземаш независими решения“, „да си финансово независим“. Други автори (Шварц и др., 2013) също потвърждават, че проблемите, които днешните млади преодоляват, са по отношение на тяхната независимост от родители, намиране на работа и финансова стабилност.

Младежката политика, от една страна, има за обект социализацията на младите хора към определени обществени ценности, нагласи, действия, от друга страна, трябва в координация с другите секторни политики, които разглеждат младите хора като обект на интервенция, да направят синхрон, така че да създадат хармонизирана среда на младежка адаптация и развитие. Както се отбеляза, нормативно определената младежка възраст започва на 15 години. Преди това за социализацията на младите хора в първите стъпки от прехода дете-възрастен

основна роля има семейната среда и формалната образователна среда (включително ясли, детски градини, предучилищна подготовка). В зависимост от четирите родителски стилове (авторитетен, авторитарен, снизходителен и безразличен) на Коут (2009) се оформя различно поведение в младите и различен подход към формиране на личността. Още в детските години вследствие на родителския стил се формира или не: критичното мислене, самостоятелност, увереност, контрол върху импулсивността, саморегулация, дефицит на внимание и пр. Педагогическият подход може да допринесе към задълбочаването на вече съществуващи черти, но и може да направи корекции. Може да се каже, че средно една трета от времето младият човек прекарва със семейството, една трета – в училище и една трета би трябвало да е свободното време на младия човек, условно. Младежката политика интервенира в свободното време на младия човек, там е създаването на или членуването в младежки организации и организации, които работят с и за младите хора, доброволчески и младежки инициативи, създаването на младежките пространства и зони, взаимодействието с младежките работници и пр. Това е третият основен стълб на младежката социализация. Трите стълба са самостоятелни, но в постоянно взаимодействие и те са взаимно допълващи. Провеждането на успешна политика за младите хора е гаранция за по-добра социализация на младите и по-сполучлив преход от дете към възрастен.

2. Инструменти за управление и изпълнение на политиката за младежта

Политиката за младежта в България нормативно е определена чрез Закона за младежта, приет през 2012 г. Съгласно закона държавната политика за младежта е целенасочена и последователна дейност на държавата, общините, младежките организации и обществото, която има за цел създаване на благоприятни условия за пълноценно личностно развитие на младежите и участието им в обществения и икономическия живот, както и приобщаването им в управлението на местно, областно и национално ниво чрез дейности, насърчаващи развитието на младежите в страната (чл. 2). Провежда се от Министерски съвет чрез министъра на младежта и спорта и в съответствие с Националната стратегия за младежта. Законът предвижда начин на приемане, времева рамка и съдържание на стратегията. Законът изисква разработването на доклад на две години, които да отразява измененията и тенденциите в социално-икономическото положение на младите хора в следствие на изпълнението на стратегията, както и работата в координация с другите секторни политики. Планът за изпълнение е едногодишен. Инструменти за изпълнението на стратегията са национални програми за младежта, които се приемат от Министерски съвет.

В изпълнение на предходната (2010 – 2020) и на текущата младежка стратегия (2021 – 2030) има приети от Министерски съвет две национални програми – Национална програма за младежта (НПМ) и Национална програма за изпълнение на младежки дейности (НПИМД). Обект на този доклад е НПМ и то в период 2010 –

2020 година, когато в програмата като част от дейностите по изпълнение на стратегическите цели е включено развитието на мрежа от младежки информационно-консултативни центрове (МИКЦ), които предоставят „качествени услуги за младите хора“ и чиито проекти се изпълняват в публично-частно партньорство.

В годишния доклад 2010 – 2012 година се потвърждава, че през 2011 г. е направена финална оценка на предходни национални програми, от което се вижда, че МИКЦ от 2007 г. до 2010 г. са били изведени като самостоятелна програма. В следващия петгодишен период са интегрирани в голямата национална програма като подпрограма, като се отбелязва, че са отчетени потребностите на младите хора. НПМ в изследвания период е структурирана в подпрограми, като за първия период има четири: Развитие на мрежата от МИКЦ; национални младежки инициативи и кампании; младежко доброволчество и участие в доброволчески инициативи и развитие и признаване на младежката работа. Във втория период (2016 – 2020) НПМ е с две подпрограми: Развитие на мрежата от МИКЦ и Национални младежки инициативи и кампании. Втората подпрограма се изпълнява по тематични области: Тематична област 1. Младежко доброволчество и участие в доброволчески инициативи; Тематична област 2. Развитие и признаване на младежката работа; Тематична област 3. Насърчаване на здравословния начин на живот сред младите хора; Тематична област 4. Активизиране на младите хора в малки населени места; Тематична област 5. Младежко предприемачество; Тематична област 6. Европейски политики и председателство на България на Съвета на ЕС. Отделеният бюджет за този 10 годишен период (таблица 1) надхвърля 8 000 000 лева държавна субсидия.

Таблица 1. Бюджет на НПМ за десет годишен период по ПМС

Година	Бюджет (лв.)	Година	Бюджет (лв.)
2011	800 000	2016	800 400
2012	800 000	2017	800 400
2013	800 000	2018	800 400
2014	920 000	2019	800 400
2015	900 400	2020	800 400
Общо	**8 222 400**		

Източник: Министерство на финансите, държавен бюджет

Държавната политика за младежта взема под внимание хетерогенността на младежката група и предприема различни подходи на взаимодействие със заинтересованите страни (младежки организации, организации, които работят с и за млади хора, младежки работници, неформални младежки групи). Освен като обект на интервенция е видно, че държавата разглежда и организациите на мла-

дите хора като субект на действие. Създаването на проект за Младежки информационно-консултативен център е в задължително партньорство с областна или общинска администрация. В центровете, ситуирани в областните градове на страната, младежите получават безплатни информационни и консултантски услуги под формата на семинари, обучения, консултации, както и участие в кампании и инициативи в зависимост от техните интереси и потребности. Също това, което трябва да се подчертае по отношение на изпълнението на проекти по НМП (както по всяка програма), е развитието на предприемачески умения в една „санитарна" среда. От една страна, създаването на организация от млади хора (младежка организация) изисква развитие на конкретни умения, свързани с разработване на уставни документи, свикване на уставни срещи и тяхното процедурно и документално обезпечаване, управление на процеси и хора, базови счетоводни умения и пр. От друга страна, разработването на проект обхваща знания и умения за един жизнен проектен цикъл: от идентифициране на проблем, изработване на възможни решения, планиране, изпълнение и приключване, наблюдение и оценка, управление на риска. Допълнително, управлението и предоставянето на услуги също допринася за развитието на предприемачески умения. Това е подкрепено както от изпълнителната власт на национално ниво чрез обезпечаване на цялостна съпътстваща документация, консултиране и процес по наблюдение на изпълнението, така и от изпълнителната власт на областно и местно ниво, които са определени като „надеждни партньори с устойчивост на постигнатите резултати" (ГД, 2011 – 2012).

3. Резултати от предприемачески подходи при взаимодействието със заинтересованата общност

Подходите, които ще избере една институция за формулиране, изпълнение, мониторинг и оценка на политиките, както инструментариума, механизми и начини на взаимодействието със заинтересованата общност много зависи от ролята на държавата. През последните десетилетия множество държави предефинират ролята на самата държавата и на база на това променят вида и преоценяват необходимия капацитет на публичната администрация. Исторически могат да бъдат разграничени три основни стадия на развитие на публичната администрация: традиционната публична администрация, нов публичен мениджмънт и ново публично управление. Всеки от трите стадия съдържат специфики, повлияни от съответната историческа, социално-икономическа и културна среда. Основните характеристики са изведени в таблица 2.

Таблица 2. Основни характеристики на трите стадия на публичната администрация

Критерий	Традиционна публична администрация	Нов публичен мениджмънт	Ново публично управление
Отношение между гражданина и държавата	Подчинение	Оправомощаване	Овластяване
Пред кого се представят държавните служители	Политици	Клиенти	Клиенти Заинтересовани страни (граждани, политици, бизнес и др.)
Ръководни принципи	Строго спазване на правилата и регулациите	Ефикасност и постигане на целите	Отчетност, прозрачност и участие
Критерий за административен капацитет	Извършена работа	Постигнат резултат	Цялостен обществен ефект от взаимодействията
Основна характеристика	Неутрална компетентност	Управление на ограничени ресурси	Откритост към обществото, отзивчивост към заинтересованите страни

Източник: Маринов, 2016

Модерното общество от втората половина на XX век има своето специфично развитие и започва да се интересува освен от въпроса дали е справедлив редът, който държавата внася в общността, но и дали се постига по ефикасен, ефективен, прозрачен и ангажиращ начин. Представеното по-горе развитие и „преминаване“ през различните стадии на публично управление има силно отражение, но не последователно, в полето на формулирането и провеждането на политиките в България. В днешния по-сложен и глобализиран свят монолитната държавна машина, изобразена във Веберовата теория на бюрокрацията, изглежда тромава и недостатъчна и сякаш естествено е допълнена от две други явления – появата на мрежите и нови начини на предоставяне на услуги, като се разчита повече на партньорства с неправителствените организации и саморегулацията. В различните български институции могат да се намерят проявления и на трите стадия. Администрацията осъществява своята дейност съгласно ясно разписани законови принципи, които са повече в синхрон с публичния мениджмънт и публичното управление. Въпреки това могат да се срещнат и представители на разбиранията за традиционната публична администрация, които предпочитат подчинението по отношение на гражданите, спазването на строгите правила и регулации, отчитат предимно извършената работа, въпреки че това може да влезе в колизия с основни принципи като ефективност, предвидимост и усъвършенстване на ка-

чеството. Това може да окаже влияние върху начина, по който се управлява и се взаимодейства със заинтересованите страни, независимо от ясно разписаните посоки и насоки.

В този контекст се проследява управлението на политиката за младите чрез разписаната стратегия и резултатите, които са постигнати, както и се разглежда съответствието с заложените цели. За изпълнението на младежките стратегически цели и по специално стратегическа цел 2.1. *Улесняване на достъпа до качествени услуги за специална подкрепа на пълноценното личностно и обществено развитие на младите хора в съответствие с потребностите и интересите им* е формулирана оперативна цел 2.2.2. *Осигуряване на достъп до услуги за развитие, основани на младежката работа, индивидуалния подход и оценка на конкретните потребности и особености на младежката възраст* с конкретни:

- ***Задача 6*** Развитие на мрежата от МИКЦ чрез: подобряване капацитета на МИКЦ да продължат да обслужват своите общности; повишаване на качеството на услугите; разширяване на кръга на обслужваните от тях млади хора и на предлаганите услуги;
- ***Задача 8*** Разширяване на мрежата и развитие на капацитета на доставчиците на услуги за развитие на младите хора – професионални консултанти, търговски дружества, кооперации, юридически лица с нестопанска цел, читалища, културни институти, спортни организации, организации за социален туризъм, общини, бизнес центрове, бизнес инкубатори и др.

Изпълнението на тези задачи директно водят до постигането на заложените оперативна и стратегическа цел. Проследяването през годишните отчети и доклади създава ясна представа за съответствието между очаквани и постигнати резултати (таблица 3 и таблица 4).

Таблица 3. Очаквани резултати от изпълнението на програмата за целия период

	Очакван резултат	**До 2015 г.**	**До 2020 г.**
1.	МИКЦ	30	30
2.	Консултирани млади хора	300 000	147 000
3.	Специализирани консултантски услуги	20 000	-
4.	Младежко участие в инициативи	100 000	3200
5.	Млади хора, положили дългосрочен доброволен труд/ участвали в доброволчески инициативи	2000	3100
6.	Младежки работници в мрежа/повишен капацитет	200	200

Източник: Годишни доклади за младежта от 2010 до 2020 г.

Таблица 4. Постигнати резултати от изпълнението на проекти по Програмата

Години	МИКЦ, брой	МИКЦ информационни услуги	МИКЦ консултантски услуги	МИКЦ обучения	МИКЦ инициативи
2010 – 2012	30	89 216	20 798	6130	69 495
2013	31	142 941	27 063		74 462
2014	32	-	-	-	-
2015		107 523	32 776	10 830	107 523
2016	36	0	0	0	0
2017	36	214 133			
2018	Не се отваря процедура				
2019	Не се отваря процедура				
2020	Не се отворя процедура				

Източник: Годишни доклади за младежта от 2010 до 2020 г.

Проектите за изграждане и развитие на МИКЦ се реализират в партньорство с местните власти (общинска или областна администрация), както и с други местни структури и институции, работещи с целевата група. Част от МИКЦ-овете са привлекли за партньори други местни неправителствени организации, работещи в подкрепа и за развитие на младите хора в страната. Видно от публикуваните резултати в периода 2010 – 2015 г. е, че подходът на публично частно партньорство води до постигането на заложената стратегическа и оперативна цел. В продължение на пет последователни години оперират над 30 центрове, които успяват да достигнат до над 20% от младите хора в страната всяка година. Това са директни услуги, които подлежат на оценка на качество и как въздействат върху живота на възползващите се.

Промяната в числата на очакваните резултати е обяснено с желанието на отговорната институция през новия програмен период на Национална програма за младежта (2016 – 2020) да бъде повишен капацитета на организациите, осъществяващи проекти за МИКЦ, както и да бъде повишено качеството на услугите, извършвани в центровете, не толкова да се постигнат количествени показатели. За целта са въведени повишени изисквания и стандарти по отношение на изпълняваните проекти. Проектите и съответните дейности на младежките центрове стартират в началото на 2017 г., поради което през 2016 г. е няма постигнати резултати. През следващите три години отговорната институция решава да не отваря процедури за кандидатстване по Подпрограма 1. Въпреки че отчетените резултати през 2017 г. надхвърлят очакваните, трябва да се има предвид че младите хора в съответните населени места са променяща и динамична група. Обхваща-

нето през една година на по-голям брой от предвиденото трябва да бъде подкрепено с доказателства, че това са поредни поколения, както и предоставените услуги, консултации и информация могат да продължат да действат пълноценно в следващите три години. Решението да не се отварят процедури до известна степен противоречи на формулираната цел – да се повиши качеството на услугите и капацитета на организациите. Качеството при предоставяне на младежки услуги изисква време, постоянство, взаимодействие, компетентност, отношение и пр. Видно от таблица 1 е, че предоставеният бюджет е един и същи през поредните години, предполага се, че това ще въвежда и равен темп на партньорството с организациите и предоставяните от тях услуги. Не може да се разчита, че едни партньори, които предоставят услуги по изпълнение на публични стратегически цели могат да продължат дейността без подкрепа. Ако те са получили определени средства през 2017 г. и са успели да постигнат резултати, които са предвидени за целия програмен период, това би трябвало да мотивира отговорната институции да продължи партньорството, не да го прекрати. В периода 2011 – 2015 г., въпреки липсващите пълни данни за 2014 г. се вижда, че разпределението на средства е пропорционално, като количествените резултати се повишават. Управлението чрез стратегии, както казва Танев (2008) е свързано „със самооценка на смисъла на съществуването“ и посоката на движение на общността. Инвестицията в младите хора е въплъщение на инвестиция в общите ценности на светогледа, които ще определят социалното поведение както на отделните индивиди, така и на самата общност. Когато се желае развитие на знания, умения и промяна на нагласи, то времето, устойчивостта, постоянството и стабилността са ключов фактор.

Заключение

Видно от публикуваните резултати в периода 2010 – 2020 г. е, че подходът на публично частно партньорство води до постигането на заложената стратегическа и оперативна цел. Също така подпомага създаването и развитието на организациите на младите хора (младежка организация), което насърчава натрупването на конкретни знания и умения, свързани с разработване на уставни документи, свикване на уставни срещи и тяхното процедурно и документално обезпечаване, управление на процеси и хора, базови счетоводни умения и пр. Разработването на проект по принцип е един цялостен управленски цикъл, който обхваща знания и умения за идентифициране на проблем и измисляне на решения, след това планиране, изпълнение и приключване, наблюдение и оценка, управление на риска. Управлението и предоставянето на услуги като цяло допринася за развитието на предприемачески умения. Това, което остава неизяснено, е защо отговорната институция през последните години прекратява този подход на публично-частно партньорство, който, спрямо изложените резултати, е повече от успешен.

Използвана литература

Еленкова, Л. (2023). Развитие на младежката политика в България след 1989 г. ФФЕ. София (Elenkova, L. (2023). Razvitie na mladezhkata politika v Bulgaria sled 1989 g. FFE. Sofia.)

Закон за младежта (Zakon za mladezhta) https://lex.bg/laws/ldoc/2135786802

Маринов, Ал. (2016). Между еволюцията и социалното инженерство. Теория и практики на административните реформи. София. (Marinov, Al. (2016). Mezhdu evolyutsiyata i sotsialnoto inzhenerstvo. Teoria i praktiki na administrativnite reformi. Sofia.)

Министерски съвет. Национална програма за младежта 2016 – 2020. Портал за обществени консултации. (Ministerski savet. Natsionalna programa za mladezhta 2016 – 2020. Portal za obshtestveni konsultatsii.) https://www.strategy.bg/strategicdocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=986

Министерство на младежта и спорта. Годишен доклад за младежта 2010 – 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019. Национална информационна система за младежта. (Ministerstvo na mladezhta i sporta. Godishen doklad za mladezhta 2010 – 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019. Natsionalna informatsionna sistema za mladezhta.) https://nism.bg/bg/documents/nacionalni/godishni-dokladi?view=frontlist& catid[0]=54

Министерство на младежта и спорта. Национална стратегия за младежта 2010-2020. Национална информационна система за младежта. (Ministerstvo na mladezhta i sporta. Natsionalna strategia za mladezhta 2010 – 2020. Natsionalna informatsionna sistema za mladezhta.) https://nism.bg/bg/documents/nacionalni/bgstrategii?view=frontlist&catid[0]=45

Постановление № 1 на Министерския съвет от 9 януари 2013 година за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2013 г. (обн., ДВ, бр. 6 от 22 януари 2013 г.) (Postanovlenie № 1 na Ministerskia savet ot 9 yanuari 2013 godina za izpalnenieto na darzhavnia byudzhet na Republika Bulgaria za 2013 g. (obn., DV, br. 6 ot 22 yanuari 2013)

Постановление № 3 на Министерския съвет от 15 януари 2014 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2014 г. (обн., ДВ, бр. 8 от 28 януари 2014) (Postanovlenie № 3 na Ministerskia savet ot 15 yanuari 2014 g. za izpalnenieto na darzhavnia byudzhet na Republika Bulgaria za 2014 g. (obn., DV, br. 8 ot 28 yanuari 2014)

Постановление № 8 на Министерския съвет от 16 януари 2015 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2015 г. (Postanovlenie № 8 na Ministerskia savet ot 16 yanuari 2015 g. za izpalnenieto na darzhavnia byudzhet na Republika Bulgaria za 2015 g.)

Постановление № 332 на Министерския съвет от 22 декември 2017 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г. (Postanovlenie № 332 na Ministerskia savet ot 22 dekemvri 2017 g. za izpalnenieto na darzhavnia byudzhet na Republika Bulgaria za 2018.)

Постановление № 334 на Министерския съвет от 29 декември 2010 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2011 г. (Postanovlenie № 334 na Ministerskia savet ot 29 dekemvri 2010 g. za izpalnenieto na darzhavnia byudzhet na Republika Bulgaria za 2011.)

Постановление № 344 на Министерския съвет от 21 декември 2018 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2019 г. (обн., ДВ, бр. 107 от 28 декември 2018 г.) (Postanovlenie № 344 na Ministerskia savet ot 21 dekemvri 2018 g. za izpalnenieto na darzhavnia byudzhet na Republika Bulgaria za 2019 g. (obn., DV, br. 107 ot 28 dekemvri 2018)

Постановление № 367 на Министерския съвет от 29 декември 2011 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2012 г. (Обн., ДВ, бр. 106 от 30.12.2011 г., в сила от 1.01.2012 г) (Postanovlenie № 367 na Ministerskia savet ot 29 dekemvri 2011 g. za izpalnenieto na darzhavnia byudzhet na Republika Bulgaria za 2012 g. (Obn., DV, br. 106 ot 30.12.2011 g., v sila ot 1.01.2012)

Постановление № 374 на Министерския съвет от 22 декември 2016 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2017 г. (Обн., ДВ, бр. 104 от 29 декември 2016 г.) (Postanovlenie № 374 na Ministerskia savet ot 22 dekemvri 2016 g. za izpalnenieto na darzhavnia byudzhet na Republika Bulgaria za 2017 g. (Obn., DV, br. 104 ot 29 dekemvri 2016)

Постановление № 380 на Министерския съвет от 29 декември 2015 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2016 г. (Обн., ДВ, бр. 3 от 12 януари 2016 г.) (Postanovlenie № 380 na Ministerskia savet ot 29 dekemvri 2015 g. za izpalnenieto na darzhavnia byudzhet na Republika Bulgaria za 2016 g. (Obn., DV, br. 3 ot 12 yanuari 2016)

Постановление № 381 на Министерския съвет от 30 декември 2019 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2020 г. (Postanovlenie № 381 na Ministerskia savet ot 30 dekemvri 2019 g. za izpalnenieto na darzhavnia byudzhet na Republika Bulgaria za 2020)

Танев, Т. (2008) Стратегическо управление на публичната сфера. Военно издателство ЕООД. София. (Tanev, T. (2008) Strategichesko upravlenie na publichnata sfera. Voenno izdatelstvo EOOD. Sofia.)

Cote J. (2009) Identity formation and self-Development in Adolescence. Handbook of Adolescent Psychology. Third edition. Wiley John Wiley & Sons, Inc.

Arnett, J. (2014) Emerging Adulthood: The Winding Road from Late Teens through the Twenties, Second edition, Oxford: Oxford University Press

Schwartz, S. J., Zamboanga, B. L., Luyckx, K., Meca, A. & Ritchie, R. A. (2013). Identity in emerging adulthood: Reviewing the field and looking forward. Emerging Adulthood, 1, pp. 96 – 113, Sage Journals.

ПРЕОТКРИВАНЕ НА ДЪРЖАВАТА

ПРЕДПРИЕМАЧЕСКИЯТ МОДЕЛ НА ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ: 30 ГОДИНИ ПО-КЪСНО

Сборник с доклади от Национална научна конференция
по публичен мениджмънт
24 октомври 2024 г.

Българска
Първо издание

Съставители и научни редактори
доц. д-р Александър Вълков
доц. д-р Деница Горчилова

Рецензент
доц. д-р Симеон Петров

Предпечатна подготовка
Теодора Маркова

Даден за печат на 30.09.2025 г.
Формат 16/70/100. ПК 24

ISBN 978-619-232-916-7 (CD)

Академично издателство УНСС
Директор: Петър Петров, тел. 02 8195 264
Гл. редактор: Валентин Митев, тел. 02 8195 665
Университет за национално и световно стопанство
1700 София, район „Студентски“, ул. „8-ми декември“ № 19

Печатница УНСС