

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 17/ Number 2/ May 2026



GOOD GOVERNANCE

THE ROLE OF INTERNAL AUDIT IN THE OPERATION AND GOVERNANCE OF PUBLIC ORGANIZATIONS

Michail Zarifopoulos

ИНДИВИДУАЛНИТЕ ОЦЕНКИ НА КЛИЕНТСКИЯ РИСК - ОСНОВА ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ И ФИНАНСИРАНЕТО НА ТЕРОРИЗМА/ ASSESSMENT OF INDIVIDUAL CLIENT RISK AS A BASIS FOR PREVENTING MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING

Недко Крумов / Nedko Krumov

ОТВЪД ТЕХНОЛОГИЯТА. ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО УЧЕНЕ КАТО ДВИГАТЕЛ НА ИИ ТРАНСФОРМАЦИЯТА В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР / BEYOND TECHNOLOGY. INSTITUTIONAL LEARNING AS THE DRIVER OF AI TRANSFORMATION IN THE PUBLIC SECTOR

Павел Иванов, Таня Иванова-Чикова / Pavel Ivanov, Tanya Ivanova-Chikova

ECONOMY, POLITICS, POLICY

ПУБЛИЧНИ РАЗХОДИ НА ЕС ПРИ РЕАКЦИЯ НА ХУМАНИТАРНИ КРИЗИ И ОТБРАНА В ПЕРИОДА 2021-2027. ПРЕОСМИСЛЯНЕ НА ЗЕЛЕНИТЕ ПРИОРИТЕТИ/ EU PUBLIC EXPENDITURE ON HUMANITARIAN AID & DEFENSE IN 2021-2027. RECONSIDERING THE GREEN PRIORITIES

Филип Петков / Filip Petkov

ПАДАНЕТО НА ПРАВИТЕЛСТВОТО НА ФИЛИП ДИМИТРОВ. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ВЕРСИИТЕ НА ОЧЕВИДЦИТЕ ОТ СРЕДИТЕ НА СДС / THE FALL OF THE GOVERNMENT OF FILIP DIMITROV. COMPARATIVE ANALYSIS OF THE EYEWITNESS VERSIONS FROM THE CIRCLES OF THE UNION OF DEMOCRATIC FORCES (UDF)

Атанас Ждребев / Atanas Zhdrebev

ИСТОРИЯ И СЪВРЕМЕННИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА НА ВАУЧЕРИ ЗА ХРАНА В БЪЛГАРИЯ. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДАНЪЧНИТЕ, СОЦИАЛНО-ПОЛИТИЧЕСКИТЕ И МАКРО КОНТЕКСТИТЕ НА СИСТЕМАТА / HISTORY AND CONTEMPORARY CHALLENGES OF THE FOOD VOUCHER IN BULGARIA. A STUDY OF THE FISCAL, SOCIO-POLITICAL, AND MACRO CONTEXTS OF THE SYSTEM

Димитър Чобанов, Евгени Райков, Красен Станчев, Красимир Лаков / Dimitar Chobanov, Evgeni Raykov, Krasen Stanchev, Krasimir Lakov

EDUCATIONAL POLICY

КООПЕРАТИВНОСТТА КАТО ИНОВАТИВЕН ПОДХОД ЗА ЕФЕКТИВНО
ИЗВЪНКЛАСНО МУЗИКАЛНО ОБУЧЕНИЕ / COOPERATIVENESS AS AN
INNOVATIVE APPROACH FOR EFFECTIVE EXTRACURRICULAR MUSIC EDUCATION

Марта Танева / Marta Taneva

GOOD GOVERNANCE

THE ROLE OF INTERNAL AUDIT IN THE OPERATION AND GOVERNANCE OF PUBLIC ORGANIZATIONS

Michail Zarifopoulos¹, Greek Ministry of Finance

Abstract

Internal audit is a key mechanism for ensuring transparency, accountability and good governance in public administration. The article examines the role and importance of internal audit in the operation and management of public organizations in Greece, with emphasis on the contribution of the General Accounting Office of the State as a central coordinating body. Through the analysis of international standards and guidelines, such as the COSO and INTOSAI frameworks, the importance of integrating international best practices is highlighted to enhance the efficiency, transparency and credibility of the public sector. At the same time, the main challenges and obstacles faced by the implementation of internal audit in Greek public administration are presented, such as the lack of cooperation between agencies, limited human resources and resistance to organizational change. Finally, the importance of education, institutional cooperation and the use of technology is emphasized as critical factors for improving accountability and the quality of public governance.

Keywords: internal audit; public administration; accountability; transparency; good governance.

INTRODUCTION

Internal audit is considered a fundamental tool for ensuring the efficiency and transparency of public organizations. In modern administration, there is a need to increase trust, accountability and justice, as citizens demand fair and efficient management of government resources. Internal audit is not limited to detecting errors or mistakes, but also provides advice and policy development to strengthen governance and reduce problems. In Greece, the development of the public audit service is important, especially after the economic crisis and international demands for public reform. The State Audit Service has emerged as a central body for the organization, monitoring and management of the activities of local and public bodies. Its mission is to ensure consistency in the application of audit procedures, to comply with international standards and to strengthen cooperation between national organizations (Ministry of Finance, 2022).

¹ Michail Zarifopoulos is a PhD student at the Public Administration Department of the Faculty of Philosophy at the Sofia University "St. Kliment Ohridski" and a Financial Auditor at the Greek Ministry of Finance.

The literature review highlights that local governments are closely linked to good governance, organizational effectiveness and accountability. According to the OECD (OECD, 2021), good governance requires the provision of mechanisms to ensure the effective implementation of policies, the enforcement of laws and the efficient use of public resources. Internal audit provides the tools to fulfil this responsibility, allowing for the assessment of performance, the identification of weaknesses and the introduction of improvements where necessary. Of particular interest is the international experience, which highlights the importance of incorporating international standards, such as COSO and INTOSAI guidelines, in the design and implementation of internal audit (INTOSAI, 2020; COSO, 2019).

The implementation of these frameworks in the operations of the Greek public sector requires coordination between management departments, cooperation with the State Audit Office and regular training in the field of audits. The integration of international best practices will contribute to improving the effectiveness of audits, increasing public awareness and increasing citizens' trust in public administration (Dimitriou & Kyriazis, 2022).

The article under study focuses on the analysis of the role of internal audit in the operation and management of public organizations, emphasizing primarily the role of the General Accounting Office of the State. The aim is to examine methodological approaches, present international and national frameworks, discuss collaborative approaches and identify challenges and good practices that can improve accountability and quality.

INTERNATIONAL STANDARDS AND GUIDELINES AND THEIR IMPLEMENTATION IN GREECE

International literature highlights the importance of implementing clear policies and procedures to improve the effectiveness of internal audit in public organizations. The COSO framework (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2019) is one of the most widely used tools for linking risk management to organizational strategies and processes. COSO places particular emphasis on integrating internal audit activities into the overall organizational strategy, with the aim of improving effectiveness, transparency and accountability.

In addition, the INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions, 2020) guidelines emphasize that audit is improved through collaboration between research institutions, knowledge sharing and institutional integration. Specifically, INTOSAI encourages public bodies to measure the impact of their audit activities, continuously improve their performance, adopt audit methodologies and use common performance indicators (INTOSAI, 2020).

In Greece, the implementation of international standards is overseen by the State Audit Office, which acts as the main audit function. The general accounting office ensures consistency in the implementation of international standards across all government sectors, while providing training, guidance and guidance for the integration of these practices into the daily operation of organizations (Ministry of Finance, 2022).

The integration of COSO and INTOSAI guidelines in the Greek public administration is not a simple process, but is about achieving transparency, accountability and cooperation between the audit and management sectors. One of the main challenges facing Greece in implementing these standards is the need to strengthen cooperation between different institutions. According to recent studies, the effective implementation of international standards requires not only the existence of institutional structures, but also the development of an organizational culture that promotes cooperation and information exchange (Dimitriou & Kyriazis, 2022).

In this context, the role of the State Audit Office is crucial, as it functions as a network and coordination mechanism, ensuring that the various audit departments follow common guidelines and implement best practices. Furthermore, the adoption of international standards reduces the risk of systemic failures and increases the credibility of public institutions. For example, COSO provides tools for identifying and managing risks, while INTOSAI promotes independence and transparency in the evaluation of processes (Bringselius, 2020).

The combination of the two standards in Greece allows for the creation of an integrated audit system that integrates prevention, evaluation and improvement processes, while ensuring consistency and transparency. To implement these standards, the State Audit Office has implemented a number of initiatives. These include training auditors in accordance with international standards, developing common guidelines and manuals for audits, and developing systems for monitoring audit results (Ministry of Finance, 2022).

These initiatives have strengthened citizens' trust in the governance of public affairs and ensured that resources are managed effectively and responsibly. International experience has shown that the integration of frameworks such as COSO and INTOSAI requires continuous evaluation and adaptation. In Greece, cooperation between different organizations and guidance from the State Audit Office are key factors for the successful implementation of the standards (OECD, 2021). Strengthening knowledge, creating performance measurement systems and developing collaborative strategies allow the integration of international good practices in public administration.

THE ROLE OF INTERNAL AUDIT IN ACCOUNTABILITY AND GOOD GOVERNANCE

Ensuring transparency and accountability are key principles of good governance, which are directly linked to internal audit. The OECD (OECD, 2021) emphasizes that good governance requires organizational structures that ensure that public decisions and administrative actions are subject to continuous evaluation and audit. Internal audit is a tool that transforms the accounting process into an action process, allowing for the identification of irregularities, the evaluation of processes and the improvement of the results of public policies. In the Greek government, the General Accounting Office of the State has played a key role in promoting accountability through internal audit. The supervision and coordination it provides ensure that public bodies implement uniform management procedures, comply with international standards and incorporate good

practices in the management of resources (Ministry of Finance, 2022). In this way, internal audit processes are directly linked to accountability, as each institution can demonstrate that its decisions are based on transparent and verifiable processes. Accountability is achieved not only through process reviews, but also through operational guidance and continuous monitoring of audit results. The degree of integration of internal audit, as INTOSAI (2020) has shown, enhances the credibility of the system, as information exchange and coordination between different departments help reduce the likelihood of systematic errors. In Greece, the State Audit Office oversees the implementation of such integration strategies, ensuring that audit teams do not work in isolation but as part of an integrated internal audit system (Bringselius, 2020). It is also related to the impact of internal audit on public governance and risk management. The COSO (2019) framework provides a tool for identifying, assessing and managing risks at all levels of management, ensuring that decision-making processes are based on sufficient evidence and assessments. The integration of COSO in the Greek public administration, under the leadership of the General State Accounting Office, allows the development of a system that combines audit capabilities with the development of strategic organizational activities. Beyond the technical aspect, internal audit strengthens organizational culture and improves governance. The presence of transparent processes and continuous performance evaluation create a system of trust between citizens and public administration (Koutoupis & Tsamis, 2020). In this context, the General State Accounting Office functions not only as an audit system, but also as an organization that promotes organizational culture, providing training, guidance and good practices that promote transparency and trust.

International experience has shown that accountability and a collaborative internal audit system enhance the effectiveness of public administration. In countries such as Sweden and Germany, cooperation between internal and external auditors and the application of international standards lead to transparency and citizen trust (Dimitriou & Kyriazis, 2022). Greece can benefit from these practices, and the leadership of the State Audit Office is essential for their successful integration into the Greek public sector. Finally, strengthening internal audit contributes to the prevention of corruption and the promotion of civil society activities. Collaboration and knowledge create a sense of unity that makes civil society more effective, transparent and accountable, while the supervision and coordination of the State Audit Office ensure the implementation of these practices at the national level (Zopounidis & Karampinis, 2021).

CHALLENGES, OBSTACLES AND GOOD INTERNATIONAL PRACTICES IN INTERNAL AUDIT

The implementation of internal audit in the public sector faces various difficulties and obstacles related to cultural, institutional and cultural factors. Despite the recognition of its role, its implementation often faces challenges that limit the effectiveness of the evaluation processes. One of the main problems is the lack of cooperation between different public organizations, which leads to burdensome procedures or ineffective actions (Dimitriou & Kyriazis, 2022).

In Greece, the General Accounting Office of the State is the main body for resolving these difficulties. Through its leadership and supervision, it seeks to create a single framework for the implementation of local government, aiming to reduce gaps and ensure good procedures in the public sector (Ministry of Finance, 2022). The integration of procedures and the development of common standards are important strategies for overcoming business obstacles.

Another issue is the availability of appropriate human resources and training in assessments. Education and continuous training of internal auditors is important for the implementation of international standards and the development of action plans. COSO (2019) and INTOSAI (2020) point out that the effectiveness of the audit depends largely on the knowledge, skills and independence of auditors. In Greece, the State Audit Office has established educational and training programs to raise awareness and promote the dissemination of best practices in the public sector (Zopounidis & Karampinis, 2021).

Cultural differences are another important obstacle. Resistance to change, cultural processes and lack of cultural integration can reduce the effectiveness of assessment processes. Globalization shows that creating a culture of responsibility requires planning, communication and the participation of all stakeholders (Bringselius, 2020). In Greece, the involvement of the State Reform contributes to strengthening this culture, promoting common ways of working and introducing measures to improve corporate culture. Despite the challenges, there are international initiatives that can serve as a guide for the Greek government. In the Nordic countries, much of the internal audit work is strengthened through data exchange systems, common performance indicators and regular evaluation of audit results (OECD, 2021). The implementation of these actions in Greece, under the leadership of the General Accounting Office of the State, can lead to greater transparency, accountability and efficiency of public organizations. In addition, the use of technological tools and the development of information systems to support internal audit have emerged as important tools for solving organizational problems. Evaluating processes and introducing a data-driven management system allow for continuous project evaluation, early problem detection, and decision-making support (Koutoupis & Tsamis, 2020).

The General Accounting Office of the State has already initiated efforts to integrate technology into the internal audit process, increasing the accuracy and reliability of the results.

More generally, it can be stated that addressing the challenge requires a solid strategy that combines education, cooperation, technical support and business leadership. Globalization refers to organizations that implement internal organizations and organizational mechanisms to achieve higher levels of knowledge, responsibility and efficiency (Dimitriou & Kyriazis, 2022). Greece can learn from these efforts, with the General Accounting Office of the State having a leading role in ensuring the effectiveness of local government systems at the national level.

CONCLUSION

The analysis developed in the previous sections shows that internal audit is important for ensuring the quality, accountability and transparency of government activities. International

practices and standards, such as COSO and INTOSAI guidelines, provide a reliable theoretical and practical framework, which can be successfully implemented in Greece under the guidance of the State Audit Office (INTOSAI, 2020; COSO, 2019).

The integration of these standards helps to integrate processes, develop work plans and create an organizational culture of integrity and knowledge. A review of the Greek experience shows that the State Audit Office has a role in guiding and supervising all local audit services. Through guidance, training and the introduction of a monitoring system, it increases the effectiveness and efficiency of audit processes (Ministry of Finance, 2022).

The creation of a single framework for the implementation of international standards will reduce gaps and problems, increasing transparency and accountability in public administration. The main problems identified are the lack of consistency, the need to strengthen auditors' skills and a culture that resists change (Dimitriou & Kyriazis, 2022).

Addressing them requires planning, teamwork and training efforts, as well as the use of technical tools to improve monitoring and evaluation processes (Koutoupis & Tsamis, 2020). International experience shows that the successful implementation of internal audit depends on cooperation, independence of audit bodies and the implementation of common performance indicators (Bringselius, 2020). Greece can build on these efforts, with the State General Accounting Office playing an important role in ensuring the stability, reliability and integrity of the internal management system at the national level.

It is proposed to further develop the system of cooperation between the entire civil society, to continue training and studying evaluations in accordance with international standards, to strengthen the quality of the work process and to establish a system for the continuous evaluation of the results of local authorities. The implementation of these activities in a general way will increase the quality of public administration, increase transparency and increase citizens' trust in public services. In short, internal audit is not only an implementation tool, but also a mechanism for promoting good governance and cooperation. Guidance and coordination from the General Statistical Service are essential for the effective integration of international standards in the Greek public administration. The implementation of these ideas will contribute to the development of a new public system, transparent and efficient, capable of responding to the needs of citizens and best practices in the world.

REFERENCES

Bringselius L. (2020) Internal auditing and governance in public administration: Comparative insights, *Public Money & Management*, Vol.40, No.5, 365–374.

COSO (2019) Enterprise risk management—Integrating with strategy and performance, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Dimitriou D., Kyriazis N. (2022) Enhancing public sector accountability: Collaborative strategies in internal audit, *International Journal of Public Administration*, Vol.45, No.10, 876–892.

INTOSAI (2020) Guidelines for internal audit in public sector organizations, International Organization of Supreme Audit Institutions.

Koutoupis P., Tsamis A. (2020) Technology-enabled internal auditing in the Greek public sector, Journal of Government Financial Management, Vol.69, No.4, 22–33.

Ministry of Finance (2022) Annual report of the General Accounting Office of Greece, Hellenic Republic.

OECD (2021) Principles of public governance: Accountability and transparency, Organisation for Economic Co-operation and Development.

Zopounidis C., Karampinis I. (2021) Risk management and internal audit in Greek public administration: Challenges and perspectives, Journal of Risk Research, Vol.24, No.7, 945–961.

ИНДИВИДУАЛНИТЕ ОЦЕНКИ НА КЛИЕНТСКИЯ РИСК - ОСНОВА ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ И ФИНАНСИРАНЕТО НА ТЕРОРИЗМА

Недко Крумов¹, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Оценката на риска от изпиране на пари и финансиране на тероризма (ИП/ФТ) стои в основата на прилагането на адекватни мерки, основани на риска, за управление на негативните процеси, произтичащи от този вид престъпни деяния. Тази оценка обаче не е хомогенен процес и включва няколко пирамидално структурирани нива, а именно (от най-ниското към най-високото): Оценка на индивидуалния клиентски риск; Оценка на риска на задълженото лице по отношение използването на предоставяните от него продукти и услуги за целите на ИП/ФТ; Секторна оценка на риска; Национална оценка на риска; и в някои случаи, дори наднационална оценка на риска (пример: Европейският Съюз).

В този смисъл, настоящата статия се опитва да изследва ролята на оценката на индивидуалния клиентски риск като основа за измерването и разбирането на всички останали рискове по веригата. Още повече, че тази основа следва да бъде основен инструмент за измерване на ефектите от предприетите политики за превенция и противодействие на ИП/ФТ, както и да предоставя обратна връзка по отношение на стратегическото планиране в областта.

Друг прочит на основните заключения от настоящата статия е свързан с даването на отговор защо оценката на индивидуалния риск от ИП/ФТ има и практически позитиви за лицата, които за законово задължени да го извършват (лицата по чл. 4 от Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП)).

Ключови думи: изпиране на пари; финансиране на тероризма; оценка на клиентския риск; риск-базиран подход.

¹ Недко Крумов е завършил „Публична администрация“ в СУ и е докторант към ФФ. Има 20 години професионален опит в областта на противодействието на изпирането на пари и финансирането на тероризма. Научните му интереси са в областта на анализа на риска, стратегическо планиране и развитие на политики в съответствие със стандартите на Financial Action Task Force и европейската регулаторна рамка. Публикува основно по въпросите на практическото прилагане на риска-базирания подход и изграждането на ефективни механизми за оценка и управление на риска.

ASSESSMENT OF INDIVIDUAL CLIENT RISK AS A BASIS FOR PREVENTING MONEY LAUNDERING AND TERRORIST FINANCING

Nedko Krumov², Sofia University St. "Kliment Ohridski"

Abstract

Assessing the risk of money laundering and financing terrorism (ML/TF) is the basis for implementing adequate risk-based measures to manage the negative processes arising from these types of criminal activities. However, this evaluation is not a homogeneous process and includes several pyramidal structured levels, namely (from the lowest to the highest): Assessment of individual client risk; Assessment of the risk of the obligated person regarding the use of the products and services provided by him for the purposes of ML/TF; Sectoral risk assessment; National risk assessment; In some cases, even a supranational risk assessment (for example, the European Union) is required.

In this sense, this article explores the role of individual customer risk assessment as a basis for measuring and understanding all other risks in the chain. Moreover, this basis should be the primary tool for measuring the effects of the policies undertaken to prevent and counter ML/TF and provide feedback regarding strategic planning in the field.

Another reading of the main conclusions of this article is related to answering why the assessment of the individual risk of ML/TF has practical positives for the persons who are legally obliged to carry it out (the persons under Article 4 of the Law on Measures against Money Laundering (LMML)).

Keywords: money laundering; terrorist financing; customer risk assessment; risk-based approach.

УВОД

Изпирането на пари и финансирането на тероризма (ИП/ФТ) са противоправни актове, които се свързват със сложни процеси по прикриване на произхода и/или предназначението на финансовите активи. В този смисъл, подходите за превенция и противодействие на ИП/ФТ на ниво политики основно се свързват с въвеждане на изисквания за прозрачност на собствеността и произхода на активите, както и оценка на риска как даден актив може да бъде използван за подобни цели. В настоящата статия ще се спрем подробно на един от тези компоненти, а именно как индивидуалните оценки на клиентския риск могат да служат като основа за оценката и разбирането на цялостните

² Nedko Krumov graduated in Public Administration from Sofia University "St. Kliment Ohridski" and is currently a PhD candidate at the Faculty of Philosophy. He has 20 years of professional experience in the field of anti-money laundering and counter-terrorist financing. His research interests focus on risk analysis, strategic planning, and policy development in accordance with the standards of the Financial Action Task Force and the European regulatory framework. His publications mainly address the practical implementation of the risk-based approach and the development of effective mechanisms for risk assessment and risk management.

рискове и следователно да послужат за въвеждане на ефективни политики за тяхното управление.

Въвеждането на изисквания за извършване на индивидуални оценки на клиентския риск във връзка с прилагане на мерките за превенция и противодействие на ИП/ФТ не е нов феномен. За пръв път подобно изискване се въвежда с изменението на препоръките³ на Групата за финансово действие (Financial Action Task Force, или FATF – тук ще използваме английската абривиатура, тъй като е по-позната на експертите в областта) от 2012 г. и на методологията⁴ от 2013 г.

Препоръките на FATF са и основният международен стандарт в областта на превенцията и противодействието на ИП/ФТ. Това са общо 40 на брой препоръки, които въвеждат минимални изисквания за имплементиране на различни правила и процедури, от криминализиране на ИП/ФТ като престъпни деяния, до изисквания към задължените лица за познаване на клиентите и прозрачност на действителната собственост на юридически лица и други правни образувания. FATF обаче не спира само и единствено с въвеждане на изисквания за техническо съответствие с тези стандарти, а измерва и ефективността при прилагането им в различните държави.

Препоръка 1, критерий 10 на FATF въвежда изискване към финансовите институции (FI) и другите нефинансови бизнеси и професии (DNFBPs) да предприемат подходящи стъпки за идентифициране, оценка и разбиране на собствените ИП/ФТ рискове (по отношение на техните клиенти, държави или географски зони, продукти, услуги, транзакции и механизмите за доставка). Важно уточнение е, че естеството и обхватът на този вид оценки на ИП/ФТ рисковете трябва да бъдат съобразени с естеството и размерите на търговката дейност на лицата, които ги извършват. С други думи, водещ принцип е, че оценките на риска следва да се съобразяват с размера и естеството на работа на институцията, която ги извършва. Така например дадена банка или друга финансова институция следва да извършва много по-задълбочени оценки на риска от ИП/ФТ от един нотариус или счетоводител. От своя страна една банка с висок пазарен дял и капитализация следва да извършва много по-задълбочени и комплексни оценки от друга банка с по-нисък пазарен дял и капитализация. Към тези различни подходи обаче ще се върнем по-нататък в настоящата статия.

Критерий 10 на препоръка 1 продължава със следващите изисквания, а именно, че FI/DNFBPs трябва да:

- (а) документират извършените оценки на риска;
- (б) вземат под внимание всички относими рискови фактори преди определяне на крайното ниво на риск и подходящото ниво и вид мерки за управлението на риска;
- (в) поддържат оценките на риска актуални; и

³ <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>

⁴ <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html>

(г) въведат подходящи механизми за предоставяне на информация за оценените рискове на компетентните органи.

В допълнение, Критерий 11 на препоръка 1 въвежда изисквания към FI/DNFBPs за имплементиране на политики, практики и процедури, които да са одобрени от висшия мениджмънт и да позволяват управлението и адресирането на идентифицираните рискове. Всички тези изисквания на международните стандарти на FATF, както и на директивите на ЕС и по-специално Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията⁵, са имплементирани и в българското законодателство. Това е извършено основно в Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП) и Правилника за неговото прилагане (ППЗМИП).

ЗАЩО ЕФЕКТИВНОТО ИЗМЕРВАНЕ И РАЗБИРАНЕ НА ИНДИВИДУАЛНИЯ КЛИЕНТСКИ РИСК Е ОСНОВОПОЛАГАЩО ЗА ПО-НАТАТЪШНОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ВСИЧКИ РИСКОВЕ ОТ ИП/ФТ?

Основателен е въпросът дали имплементирането на горепосочените изисквания в ЗМИП и ППЗМИП е извършено пълно и ефективно. Целта на настоящата статия не е да даде такава оценка. Същата е изготвена и приета от Комитета МОНИВАЛ (MONEYVAL) към Съвета на Европа през май 2022 г. Именно негативните резултати отчетени в този доклад на МОНИВАЛ са основна причина през октомври 2023 г. България да бъде включена в т.нар. „сив списък“⁶ на FATF с държави, които имат сериозни пропуски при прилагането на мерките за превенция и противодействие на ИП/ФТ. Това включване следва да има сериозни репутационни, икономически и политически последици за държавата, които обаче няма да бъдат разглеждани в настоящата статия. Важно е да се отбележи обаче, че с цел изваждане на България от този списък, страната следва да адресира редица мерки, специално посочени в action plan, одобрен от FATF, което за пореден път означава реактивно прилагане на политики в областта, а не тяхното имплементиране на база индивидуален, държавен и проактивен стратегически подход. Тук е редно да разгледаме двата различни подхода при приемане и въвеждане на политики в областта на превенцията и противодействието на ИП/ФТ. Условно ще ги определим като:

1. Реактивен – основан на външни фактори като доклади, директиви, action plans и т.н. Всички тези фактори са външни за държавата и тя има малко или никакви механизми да влияе на тяхното приемане или съдържание;

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN>

⁶ Financial Action Task Force (FATF) (2026) Bulgaria. Available at: <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/detail/Bulgaria.html> (Accessed: 14 May 2026).

2. Стратегически – подход основан на стратегия/и приети от държавата на база вътрешни икономически и/или политически фактори, които да определят как държавата желае да управлява измерените рискове и като цяло да определи насоките за развитие на политиките в тази област. Стратегическите подходи следва изконно да отразяват вътрешните разбирания за това как дългосрочно да се развиват политиките в дадена сфера, как да достигнем едно бъдещо и желано ниво на съответствие с някакви стандарти или обществени отношения. Последното съвсем не означава затваряне и неприемане на външни препоръки или указания, а означава тяхното подчиняване на по-висшата стратегическа цел, така че те да работят за нея, а не срещу нея.

Разбира се, като част от глобалните усилия за борба с ИП/ФТ, България не може да остане изолирана и да прилага мерки само на база собствени виждания, а в своите стратегически подходи следва да взема под внимание и относимите международни изисквания, но тук по-скоро е въпрос на оценка кой от двата подхода е водещ.

Определено оценката на риска от ИП/ФТ е в основата на всеки стратегически подход, в т.ч. и индивидуалните оценки на клиентския риск.

За целите на настоящата публикация ще се фокусираме върху практическите ползи от извършването на такива клиентски оценки на риска от ИП/ФТ.

Но нека преди това се върнем за кратко на Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП). В чл.3, ал. 4 от този закон се казва, че една от *мерките за превенция на използването на финансовата система за целите на изтирането на пари* е оценка на риска от изпиране на пари и финансиране на тероризма. Учудващо е, защо оценката на риска от ИП/ФТ е счетена от законодателя за мярка по превенция само и единствено от изпирането на пари, но не и от финансирането на тероризма. В доказателство, аналогичен текст липсва изцяло в Закона за мерките срещу финансирането на тероризма (ЗМФТ), което може да се счита за фундаментален пропуск в българското законодателство. Следователно, оценката на риска от ИП/ФТ не е предвидено да бъде мярка за превенция на използването на финансовата система за целите на финансирането на тероризма. В чл. 95 от ЗМИП е частично въведено подобно условие по отношение на Националната оценка на риска (НОР), което обаче не адресира несъответствието в чл. 3 от ЗМИП.

По същество, чл. 98, ал. 1 от ЗМИП въвежда изискване към лицата по чл. 4 (задължените лица, които най-общо покриват определението, дадено от FATF за FI/DNFBPs) да установят, разберат и оценят рисковете от изпиране на пари и финансиране на тероризма, като изготвят собствени оценки на риска, отчитайки съответните рискови фактори, включително тези, които се отнасят до клиентите, държавите или географските зони, предлаганите продукти и услуги, извършваните операции и сделки или механизмите за доставка.

В допълнение, чл. 98, ал. 9 от ЗМИП въвежда изискване, че въз основа на изготвените оценки на риска лицата по чл. 4 от ЗМИП определят рисковия профил на клиента и на

деловото взаимоотношение с него и прилагат мерките по този закон в съответствие с определения рисков профил (на клиента)

Фигура 1. Структура на оценките на риска от ИП/ТФ



От така изведените нормативни изисквания трябва да посочим няколко важни елемента, а именно, че лицата по чл. 4 от ЗМИП (задължените лица) трябва да могат да идентифицират, впоследствие измерят и на база на това да разберат рисковете от ИП/ФТ, които биха възникнали при влизането в клиентски отношения с физически лица, юридически лица или други правни образувания. Тук е много важно да посочим, че измерването на рисковете не е самоцел или отделен елемент, а по-скоро съвкупност от действия, които са взаимосвързани. В крайна сметка измерването на рисковете следва да доведе до ментален елемент на тяхното осъзнаване и разбиране, което естествено да премине и в тяхното управление.

Какви обаче са ползите за лицата по чл. 4 от ЗМИП и защо те следва да отделят ресурси, за да идентифицират, оценят и разберат рисковете от ИП/ФТ?

За да отговорим на този въпрос, следва да се върнем назад и да оценим еволюцията на стандартите на FATF. Самата организация е създадена през 1989 г. в Париж от държавите от Г-7. По-малко от година по-късно, през април 1990 г. е подготвен доклад с четиридесет препоръки, които е следвало да предоставят цялостен план за действия, необходими за противодействието на изпирането на пари. През 2001 г. са изработени и първите стандарти за противодействие на изпирането на пари, а през 2003 г. са приети и още девет специални препоръки за борба с финансирането на тероризма. До ревизията на тези стандарти през 2012 г. всички изисквания са били унифицирани и идентични по тяхната тежест и интензитет на прилагане за всички задължени лица (reporting entities), неправителствени организации, компетентни държавни органи и други лица, които попадат в обхвата на

стандартите на FATF. Това означава, че на практика една голяма банка ще следва да прилага списък от мерки за превенция на ИП/ФТ, които да бъдат идентични с тези, прилагани от по-малка банка или друга финансова институция. Същото важи и за всички видове клиенти, независимо дали са физически или юридически лица, местни или чуждестранни, независимо от вида и обхвата на предоставяните им услуги и т.н.

Много скоро държавите-членки на FATF, както и останалата международна общност, осъзнават, че не всички услуги, категории задължени лица или техни клиенти са еднакви и представляват еднакъв риск от ИП/ФТ. Рисковете са различни на наднационално/регионално, национално, секторно, индивидуално и клиентско равнища. В този смисъл, прилагането на идентични по интензитет и обем мерки за превенция и противодействие на ИП/ФТ е просто загуба на ресурс и липса на ефективност. Всички участници, които са задължени да прилагат мерките за превенция и противодействие на ИП/ФТ, работят в условия на ограничени ресурси. Ето защо, първата и основна цел е фокусиране на ресурсите според нивото на нуждите.

Ако приемем, че наднационалната/регионална, национална, секторна и индивидуална (това е оценка на рисковете от използване дейността на самото задължено за целите на ИП/ФТ, т.е. например кои от предоставяните услуги са по-високо рискови, защото могат да доведат до анонимност на ползвателите на услугата, или кои от групите клиенти са по-високо рискови, защото са граждани или са регистрирани в държави с по-висок риск и т.н.) оценки на риска са обосновани и необходими, възниква въпросът дали влизането в най-ниското ниво, а именно измерването на клиентския риск за всеки клиент, е такова? Именно тук говорим за стотици-хиляди клиенти на лицата по чл. 4 от ЗМИП. Няма ли това да коства твърде много ресурси само по себе си, несъизмерими с ползите от това измерване и последващо управление на тези клиентски рискове?

Преди да бъде даден отговор по същество, следва да бъде обяснено, че клиентският риск е фундаментално различен от другите, изброени по-горе. Основната разлика е, че той следва да бъде изготвян за всеки един клиент поотделно и ако другите боравят с някакъв определен вид обобщени данни, то клиентският риск е конкретен и специфициран за всеки отделен клиент. Например, в дадена банка всеки един клиент трябва да бъде разгледан и оценен поотделно. Първото, което прави впечатление, е огромният брой на тези индивидуални оценки и масивите от данни, които ще бъдат създадени, обработвани и съхранявани. По-долу ще бъде обърнато внимание на тези обеми от информация и защо на практика това не би трябвало да създава големи затруднения.

ЗАЩО ОЦЕНКАТА НА ИНДИВИДУАЛНИЯ КЛИЕНТСКИ РИСК ОТ ИП/ФТ Е ВАЖЕН ЗА ЗАДЪЛЖЕНИТЕ ЛИЦА (ПО ЧЛ. 4) ПО ЗМИП?

Сега обаче да се върнем на въпроса. За да отговорим на него, трябва да разгледаме едно изследване⁷ на UN Office on Drugs and Crime (UNODC), според което между 3-5% от глобалния БВП, или между 800 млн. и 2 трлн. долара са обект на изпиране всяка година. Това определено е сериозна сума, при все усилията на международната общност за предотвратяване на това явление, което означава, че този вид престъпно деяние нанася огромни щети на държавните бюджети на страните. Средства, които иначе биха се използвали за образование, здравеопазване и други социални услуги. Някои от престъпленията (трафик на наркотици и хора, корупция, трафик на оръжие и др.), които са най-доходоносни и водят след себе си до най-сериозни опити за изпиране на пари, са и такива, които нанасят най-много щети на обществото. Защо обаче всичко това е от значение за задължените лица? Това е така, защото тяхната успешна търговска дейност зависи от възможността на държавите да им предоставят честни и ефективни услуги - както на тях и така и на техните клиенти и служители.

От друга страна, от икономическа гледна точка, едно от най-важните изисквания за развитието на успешен бизнес е наличието на високо ниво на интегритет в самите FI/DNFBPs. Всички добросъвестни клиенти искат да влизат в бизнес отношения само с партньори с прозрачна структура, които спазват съществуващите правила и норми. В тази връзка, малцина клиенти биха искали да вложат средствата си в банка, за която е известно, че поддържа отношения с лица, уличени в корупция, наркотрафик или трафик на хора например.

Наличието на определена информация обаче не стига. И до сега лицата по чл. 4 от ЗМИП са били задължени да събират големи обеми от информация за своите клиенти. Ако тази голяма по обем информация обаче не бъде използвана рационално, то нейното събиране би било безсмислено. Като първа стъпка за правилното използване на информацията и другия инструментариум, с който разполагат лицата по чл. 4 от ЗМИП, е именно оценката и разбирането на риска. И тук обаче следва да се подходи в правилната последователност, а именно лицата по чл. 4 от ЗМИП следва първо да оценят кои от предлаганите продукти и услуги са по-уязвими от това да бъдат използвани за целите на ИП/ФТ, както и още няколко други по-общи рискови модела, и едва тогава да започнат ефективно да оценяват и рисковете по отношение на техните клиенти и клиентски взаимоотношения.

С развитието на новите технологии, оценките на риска могат да бъдат сериозно подпомогнати от различни софтуерни решения за събиране, систематизиране, обработка, оценка и съхраняване на данни. Това обаче съвсем не означава, че разбирането на тези рискове може да стане само по този начин. Както беше посочено по-горе, разбирането е ментален процес, който не може да подлежи на автоматизация. Ето защо самото измерване

⁷ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (n.d.) Money laundering overview. Available at: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html> (Accessed: 14 May 2026).

на рисковете може да се извърши или подпомогне от информационните технологии, но лицата по чл. 4 от ЗМИП следва да могат да разберат защо рисковете са точно такива, каквито са измерени. Именно по-този начин те ще могат да приложат и реципрочни мерки за управление. В този смисъл, ЗМИП е сравнително „благосклонен“ към задължените лица, като определя в много голяма степен какви мерки за комплексна проверка следва да бъдат приложени при различните нива на риск. Отворен остава единствено случаят на висок риск, където могат да бъдат приложени и други подходящи мерки.

Именно чрез тези способности, задължените лица могат да фокусират използването на ограничените си ресурси, да бъдат по-ефективни при превенцията на ИП/ФТ и в крайна сметка да запазят своя интегритет и да гарантират на своите клиенти прозрачност.

Има ли обаче негативи за лицата по чл. 4 от ЗМИП?

Лаконично, не. Разбира се, всяко едно от тези лица трябва да вложи допълнителни ресурси за измерване и управление на рисковете, но влагането на ресурси е единствената възможност за генериране на ползи. В българското публично пространство отдавна битува схващането, че ако един субект прилага дадена мярка, а друг не, то този, който я прилага е в губеща позиция и, едва ли не, всички клиенти ще отидат при другия. Това е, защото клиентите ще спестят време, а и допълнителната услуга, която им се предоставя (в случая това е по-скоро осезаема услуга по превенция на ИП/ФТ) ще бъде калкулирана в цената на единия субект, но не и в тази на неговия конкурент.

Тук отново следва да се подчертае, че наличието на интегритет е печеливша стратегия в дългосрочен план. Например в случая с т.нар. „Panama Papers“ и Мосак Фонсека. Става въпрос за панамска юридическа кантора, която стои в основата на скандал за подпомогне на множество физически лица със съмнителни доходи да прикрият техния произход чрез инкорпориране на юридически лица и други правни образувания с непрозрачна структура. Това беше извършено чрез предоставянето на различни услуги, включително и откриване на т.нар. shell companies (фиктивни компании). Тази юридическа кантора вече не съществува (беше ликвидирана), а самото ѝ споменаване или възможността за свързването им с нея води до изключително високи репутационни рискове.

Подобни примери вече има много в световната практика. Един от тях беше свързан с швейцарската Credit Suisse. Само можем да спекулираме, дали този скандал е причинен от преднамерено неизпълнение на добрите практики и законовите задължения за превенция на ИП/ФТ. Това, което със сигурност може да кажем, е, че дори и да е извършван качествен анализ на клиентския риск, то той не е бил съвестно използван за управление на идентифицираните рискове.

КАК РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИНДИВИДУАЛНИТЕ ОЦЕНКИ НА КЛИЕНТСКИЯ РИСК ПОДПОМАГАТ СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ПОДХОДИ ПРИ ВЪВЕЖДАНЕ НА ПОЛИТИКИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА ИП/ФТ?

Прилагането на стратегически подходи следва да бъде основано на съответните статистически данни и познаване на средата, в която се въвеждат политиките. Именно тук е една от най-високите добавени стойности от индивидуалните оценки на клиентския риск от ИП/ФТ. Те не само позволяват събирането на статистически данни за най-ефективните мерки по управление на ИП/ФТ рисковете, но и спомагат за повишаване на нивото на разбиране на тези рискове от страна на задължените лица по чл. 4 от ЗМИП и на компетентните държавни органи.

Как точно обаче става това? Както беше посочено по-горе, ЗМИП и Правилника за неговото прилагане (ППЗМИП) дават насоки за мерките, които трябва да бъдат предприемани за управление на рисковете по отношение на индивидуалните клиенти. Не всички мерки обаче се прилагат за всеки клиент, като тяхното групиране зависи от множество фактори като вида дейност на задълженото лице, естеството и интензитета на риска и други. Това означава, че задълженото лице по чл. 4 от ЗМИП следва да извършва индивидуална преценка във всеки отделен случай. Така се събират данни за ефекта от тези мерки, увеличава се нивото на осведоменост на задълженото лице и се прилага приоритизация на мерките. Това естествено следва да се комуникира с компетентните държавни органи чрез индивидуални срещи, посредством секторните и националната оценка на риска от ИП/ФТ и чрез други форми на взаимодействие.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. КАКВО СЛЕДВА ОТТУК НАТАТЪК?

Възможните сценарии са няколко, като следващите стъпки трябва да бъдат насочени към правилното приоритизиране на мерките за управление на рисковете. Даден риск може да бъде управляван чрез различни по естество, интензитет и обхват мерки. Следва да могат да бъдат изградени количествени математически модели за избор на различните възможности за управление на даден риск, като под внимание бъдат взети и очакваните резултати (кога и какви). Това, разбира се, е сложен процес, който изисква както познания, така и усилия от страна на задължените лица и компетентните държавни органи. Измерването на остатъчните рискове (т.е. стойността на риска след неговото първоначално измерване и управление) е много важен компонент в този смисъл.

Все повече е ясно, че компетентните държавни органи, задължените лица и заинтересовани граждански организации следва да бъдат в постоянен диалог, за да може да се постигне висока степен на ефективност и да се запази интегритета на финансовата система на страната.

Новите технологии са както в помощ, така представляват и предизвикателство за всички заети в превенцията и противодействието на ИП/ФТ. Например DiFi⁸, NFTs, deep fake и много други тепърва ще бъдат нерегламентирано използвани за такива цели. Тяхното влияние следва да бъде разбрано, оценено и управлявано от страна на задължените лица по чл. 4 от ЗМИП, включително и чрез оценка на клиентския риск от ИП/ФТ, т.е. тепърва се очаква развитие в тази посока, което следва да бъде използвано от компетентните институции за формиране/изменение на стратегически подходи при въвеждането на политики.

Резултатите от управлението на клиентските рискове следва да носи основна информация както на задължените лица по чл. 4 от ЗМИП, така и на компетентните органи за ефективността на прилаганите мерки за управление и политики за превенция и противодействие на ИП/ФТ. Именно тази обратна връзка би следвало да е част от стратегическите подходи при въвеждането на нови политики или изменението на вече съществуващи такива. Така информацията следва да бъде получавана естествено от нейния източник, а не (основно) от доклади на международни институции или директиви на ЕС.

БИБЛИОГРАФИЯ

Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията [Direktiva (ES) 2015/849 na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 20 may 2015 godina za predotvratyavane izpolzvaneto na finansovata sistema za tselite na izpiraneto na pari i finansiraneto na terorizma, za izmenenie na Reglament (ES) № 648/2012 na Evropeyskia parlament i na Saveta i za otmyana na Direktiva 2005/60/EO na Evropeyskia parlament i na Saveta i na Direktiva 2006/70/EO na Komisiyata].

Financial Action Task Force (FATF) (2025) The FATF Recommendations. Available at: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html> (Accessed: 14 May 2026).

Financial Action Task Force (FATF) (2022) FATF methodology. Available at: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html> (Accessed: 14 May 2026).

Financial Action Task Force (FATF) (2026) Bulgaria. Available at: <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/detail/Bulgaria.html> (Accessed: 14 May 2026).

⁸ Sharma, R. (2026) Understanding decentralized finance (DeFi): Basics and functionality. Investopedia. Available at: <https://www.investopedia.com/decentralized-finance-defi-5113835> (Accessed: 14 May 2026).

Sharma, R. (2026) Understanding decentralized finance (DeFi): Basics and functionality. Investopedia. Available at: <https://www.investopedia.com/decentralized-finance-defi-5113835> (Accessed: 14 May 2026).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (n.d.) Money laundering overview. Available at: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html> (Accessed: 14 May 2026).

ОТВЪД ТЕХНОЛОГИЯТА. ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО УЧЕНЕ КАТО ДВИГАТЕЛ НА ИИ ТРАНСФОРМАЦИЯТА В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Павел Иванов¹, Таня Иванова-Чикова², Институт за публична администрация

Резюме

Настоящата статия разглежда изкуствения интелект като реална трансформационна сила за държавната администрация, но защитава тезата, че крайният ефект зависи не толкова от наличието на технологии, колкото от степента на институционална адаптация към нова среда на работа, учене и вземане на решения. Готовността за ИИ се разбира не като техническа наличност, а като организационна способност на институциите да изграждат стратегическа яснота, вътрешни правила, експертно диференцирани компетентности и култура на непрекъснато учене. Статията стъпва върху международна академична литература и управленски рамки, които показват, че успешната адаптация към ИИ в публичния сектор изисква комбинация от компетентности, управленски практики, лидерство и институционална култура на учене.

Емпиричната част използва данните от Индекса за готовност за изкуствен интелект в държавната администрация, разработен от Института по публична администрация. Анализът показва, че българската администрация се намира във фаза на изграждащ се капацитет, но по-важният извод е, че готовността е асиметрична. Налице е интерес към ИИ, висока потребност от обучение и човешки потенциал за развитие, но организационната среда изостава по отношение на лидерство, вътрешни правила, визия и институционална подредба. Това изследователско наблюдение е осмислено през концепцията за капацитет за усвояване на знание (absorptive capacity), която разкрива разминаване между потенциала за усвояване и реалната способност за прилагане. Съпоставката с Хърватия потвърждава, че този модел не е изолиран, а се вписва в по-широк европейски контекст на ранна адаптация, при която интересът към ИИ изпреварва управленската и нормативната готовност.

¹ Павел Иванов е изпълнителен директор на Института за публична администрация в България и застъпник на модерно, ефективно и готово за бъдещето публично управление. Професионалната му дейност съчетава институционални реформи, развитие на лидерски умения и иновации в публичния сектор. Той се занимава по-специално със стратегическите и организационните промени, необходими в контекста на преобразуването на администрацията, изготвянето на политики и предоставянето на публични услуги чрез изкуствен интелект. Приносът му се състои в превръщането на сложните предизвикателства, свързани с трансформацията, в практични институционални решения с дългосрочна обществена полза.

² Таня Иванова-Чикова е възпитаник на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, където придобива висшето си образование в областта на педагогиката. Със значителен професионален опит в обучението на възрастни, тя успешно съчетава практическата си експертиза с нарастващ интерес към прилагането на изкуствения интелект в процесите на институционално учене и развитие на компетентности. В Института по публична администрация работи като експерт в разработването и дизайна на обучителни програми за публичния сектор. Наред с това участва в разработването и провеждането на изследването „Индекс на готовността за изкуствен интелект в държавната администрация“.

Основният извод на статията е, че липсващата част от пъзела на ИИ трансформацията в публичната администрация е институционалната адаптация, в основата на която стои културата на учене. Организациите, които умеят да учат, да обменят знания, да изграждат доверие и да превеждат технологичната промяна в интелигентно управление, са тези, които ще извлекат реална стойност от ИИ. Организационната готовност и културата на учене не са външна предпоставка за ИИ трансформацията. Те са самата същност на успешната трансформация.

Ключови думи: изкуствен интелект; публична администрация; институционална адаптация; организационно учене; трансформация чрез изкуствен интелект.

BEYOND TECHNOLOGY. INSTITUTIONAL LEARNING AS THE DRIVER OF AI TRANSFORMATION IN THE PUBLIC SECTOR

Pavel Ivanov³, Tanya Ivanova-Chikova⁴, Institute of Public Administration

Abstract

This article examines artificial intelligence as a genuine transformative force for public administration, but argues that its ultimate effect depends not so much on the availability of technology as on the degree to which institutions have adapted to a new environment of work, learning, and decision-making. AI readiness is understood not as technical availability, but as the organizational capacity of institutions to build strategic clarity, internal rules, expertly differentiated competencies, and a culture of continuous learning. The article draws on international academic literature and management frameworks that show that successful adaptation to AI in the public sector requires a combination of competencies, management practices, leadership, and an institutional culture of learning.

The empirical section draws on data from the Artificial Intelligence Readiness Index in Public Administration, developed by the Institute of Public Administration. The analysis shows that the Bulgarian administration is in a capacity-building phase, but the more important conclusion is that readiness is asymmetrical. There is interest in AI, a high need for training, and human potential for development, but the organizational environment lags behind in terms of leadership, internal rules, vision, and institutional structure. This finding is interpreted through the concept

³ Pavel Ivanov is Executive Director of the Institute of Public Administration in Bulgaria and an advocate of modern, capable, and future ready public governance. His professional work brings together institutional reform, leadership development, and innovation in the public sector. He is particularly engaged with the strategic and organisational changes required as artificial intelligence reshapes administration, policymaking, and public service delivery. His contribution lies in translating complex transformation challenges into practical institutional solutions with long term public value.

⁴ Tanya Ivanova-Chikova holds a degree in Pedagogy from Sofia University "St. Kliment Ohridski". With extensive experience in adult education, she combines strong practical expertise with an increasing focus on the integration of artificial intelligence into institutional learning processes and competency development. She works at the Institute of Public Administration as an expert in the development and design of training programmes for the public sector. In addition, she contributes to the development and implementation of the study "AI Readiness Index in the State Administration".

of absorptive capacity, which reveals a discrepancy between the potential for absorption and the actual ability to apply it. The comparison with Croatia confirms that this pattern is not isolated but fits into a broader European context of early adaptation, in which interest in AI outpaces managerial and regulatory readiness.

The main conclusion of the article is that the missing piece of the AI transformation puzzle in public administration is institutional adaptation, underpinned by a culture of learning. Organizations that know how to learn, share knowledge, build trust, and translate technological change into intelligent management are the ones that will derive real value from AI. Organizational readiness and a culture of learning are not external prerequisites for AI transformation. They are its very essence.

Keywords: artificial intelligence, public administration, institutional adaptation, organizational learning, AI transformation.

ВЪВЕДЕНИЕ

Изкуственият интелект все по-често се представя като новата универсална технология на модернизацията на администрацията и управлението. Тази тенденция е удобна, но и подвеждаща. Удобна е, защото създава впечатление, че достъпът до технология автоматично ще доведе до по-добро управление. Подвеждаща е, защото прикрива същинския въпрос, а именно дали институциите са в организационно и процесно състояние да се адаптират по-бързо към ерата на ИИ.

В публичната администрация технологиите никога не навлизат във вакуум. Те трябва да се приложат в съществуваща правна рамка, в държавни институции, които по презумпция пазят публичния интерес, в обществена среда, изискваща отчетност, прозрачност и демократична легитимност. ИИ не може да се разглежда като автоматично решение за натрупаните административни дефицити. Той е инструмент, а трансформацията остава човешки и институционален процес (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 8-11).

Решаващият въпрос днес не е дали администрацията използва ИИ, а как го използва, при какви правила, с какви хора и с каква организационна логика. Когато липсва добра институционална подредба, администрацията може лесно да започне да се движи на автопилот, без да е ясно кой управлява процеса на вземане на решения, как се упражнява човешкият контрол и в кого остава отговорността. Точно тогава се появява ефектът на черната кутия. Администрацията вижда входа - данните, заявленията...преписките. Вижда и изхода - одобрение или отказ от услуга, разпределение на бюджетен ресурс...решението, което засяга конкретен гражданин или бизнес. Но между двете стои алгоритмична логика, която остава непрозрачна за самата институция. Решението е взето, но никой вътре не може да проследи как. В публичен контекст това не е технически проблем. Това е проблем на доверие, отчетност и управленска способност (Berryhill et al., 2019, 109-113).

Международната литература все по-ясно показва, че внедряването на ИИ в публичния сектор не е въпрос само на инфраструктура или софтуер, а на промяна в компетентностите, управленските практики, организационната култура и моделите на учене. Необходими са

не само отделно обучени експерти, но и институции, които формират експертно-ролеви пътеки за развитие, насърчават участие в професионални мрежи на практики и свързват техническите промени със системна трансформация на организационните процеси (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 6, 42-43). Данните от българския Индекс за готовност за ИИ в държавната администрация потвърждават тази логика. Интересът и потенциалът за адаптация са налице, но организационната среда, която следва да ги организира, изостава (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 6-9, 16).

На тази основа защитаваме тезата, че ключовата част от пъзела на ИИ трансформацията в публичната администрация е институционалната адаптация, разбрана като способност на институцията да превръща технологичната възможност в стратегическа яснота, адекватна управленска практика, култура на учене, нови експертни профили и среда за отговорно експериментиране. Това изисква да се мисли отвъд двете подвеждащи крайности в съвременния дебат за ИИ. Първата е очакването, че технологията ще реши проблемите самостоятелно. Втората е институционалният страх, че тя неизбежно ще обезсмисли човешкия труд. Технологията вече е част от работната среда. Истинският въпрос е дали публичната администрация ще я включи в процес на институционално учене и интелигентно управление, или ще я остави да се наслаждава върху старата рутина без реална промяна в начина, по който институцията мисли, учи и действа.

Статията предлага двоен принос. Първо, изгражда обяснителен модел на институционалната адаптация чрез култура на учене в публичния сектор. Второ, използва българския емпиричен случай, за да покаже как този модел може да се приложи в диагностика, обучение и организационно развитие.

МЕЖДУНАРОДНА ТЕОРЕТИЧНА ОСНОВА НА ИИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

Международната литература и водещите рамки за ИИ в публичния сектор все по-ясно се отдалечават от технологично фокусирания модел, според който готовността за изкуствен интелект се изчерпва с инфраструктура, достъп до инструменти и наличност на данни. Вместо това се утвърждава разбирането, че успешната ИИ трансформация зависи от фино изтъкана институционална шевица от ясна стратегическа посока, управленска способност, институционална култура, изградени компетентности и механизми за учене. Именно затова въпросът за ИИ готовността в публичната администрация вече не се поставя като въпрос на технологично възприемане, а като въпрос на организационна трансформация, обществена стойност и адаптивно управление (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 8-11). От анализа на водещите международни източници могат да бъдат изведени четири теоретични акцента, които задават рамката на настоящата статия.

Първият акцент е върху няколко измерения на готовността. Рамката на ЮНЕСКО разглежда зрелостта за ИИ в публичната администрация през шест стълба: стратегия и стойност, хора и култура, технология и инфраструктура, операции и екосистема, управление, етика и риск, и данни. Значението на тази рамка е, че международно

утвърденото разбиране за готовност е значително по-широко от технологичната подготвеност. Институционалната култура, организационното учене и управленската подредба не са вторични елементи, а същински компоненти на зрелостта (UNESCO, 2025, 6-10). Този извод не е нов в литературата по публично управление. Още преди две десетилетия Fountain (2001, 88-91) показва, че технологиите в публичния сектор не се внедряват директно, а се пречупват през съществуващите институционални структури, организационни форми и когнитивни рамки на бюрокрацията, процес, който тя определя като технологично пречупване. Институцията не приема технологията пасивно, а я пречупва през собствената си логика. По-скорошната литература потвърждава тази перспектива в контекста на цифровата трансформация. Mergel, Edelmann и Haug (2019, 12-13) дефинират дигиталната трансформация в публичния сектор не като технологично обновяване, а като промяна в организационната култура, процесите и обслужването, основана на дигитални компетентности на всички нива на управление. В контекста на ИИ Wirtz, Weyerer and Geyer (2019, 600-610) предлагат интегриран модел, в който успешното внедряване зависи от съчетаването на технологични, организационни и регулаторни фактори, а Bullock (2019, 754-758) подчертава, че автоматизацията на публични решения поставя фундаментални въпроси за отчетност, човешка преценка и легитимност, които надхвърлят технологичната оптимизация.

Вторият акцент е свързването на индивидуални компетентности с управленски практики. Докладът на ОИСП „Здравей, свят“ показва, че правителствата трябва да изграждат програми за учене през целия професионален живот и да ги адаптират във времето, което извежда ИИ готовността извън рамката на еднократно обучение и я поставя в контекста на дългосрочно институционално развитие (Berryhill et al., 2019, 122, 126). Medaglia, Mikalef и Tangi доразвиват тази логика, като подчертават, че скоростта на адаптация и стойността, която организациите могат да извлекат от ИИ, зависят именно от съчетаването на индивидуални компетентности с управленски практики (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 6). В приложен план същите автори препоръчват интердисциплинарни обучителни програми, специализирани обучителни пътеки и укрепване на неформални професионални мрежи от практики (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 70-74).

Третият акцент е институционалното учене като свързващ механизъм. Съвместният изследователски център на ЕК (JRC) показва, че генеративният ИИ навлиза както в публичните услуги, така и във вътрешната административна работа, а в много случаи използването започва на индивидуално ниво, преди да е институционално подредено. JRC подчертава, че успешната интеграция зависи не само от технологията, а и от изграждане на капацитет, организационна промяна, вътрешна експертиза, лидерство и институционално учене (European Commission, 2025, 121-123). Именно институционалното учене е механизмът, който свързва индивидуалната компетентност с организационната способност за действие.

Четвъртият акцент е критичната преценка на технологичните наративи. Sundberg et al. (2025) показват, че публичният дискурс за технологиите в управлението нерядко се изгражда върху силно несигурни допускания и признато незнание, без това да е видимо за участниците в дебата. С други думи, обещанията за трансформация могат да звучат убедително, без зад тях да стои достатъчно емпирично основание. Институционалната адаптация е и защита срещу този риск. Администрацията, която умее да учи, умее и да различава реалната полза от технологичния шум.

На тази основа настоящата статия извежда пет взаимосвързани измерения на институционалната адаптация: стратегическа посока, вътрешно управление, експертни компетентности, култура на учене и способност за контекстно експериментиране. Тези пет измерения задават аналитичната рамка на статията и ще послужат за прочитане на емпиричните данни от България. Преди това обаче е необходимо да се изясни как ИИ трансформацията се проявява в специфичния контекст на държавната администрация.

ИИ-ТРАНСФОРМАЦИЯТА В ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Контекст на ИИ в държавната администрация

Цифровата трансформация и ИИ трансформацията не са тъждествени процеси. Първата е насочена към дигитализиране, интегриране и оптимизиране на услуги и работни процеси. Втората засяга по-дълбоки нива. Тя променя начина, по който се извършват анализът, предварителната преценка, категоризирането на събития, формулирането на изводи и подготовката на решения. Изкуственият интелект не е следващ технически етап на дигитализацията. Той е фактор с потенциал да реструктурира едновременно организационните рутини, разпределението на ролята и взаимодействието между човешката експертиза и машинно генерираните изводи (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 8-11).

Тази промяна вече има конкретни проявления. Данните на Съвместния изследователски център на ЕК показват, че генеративният ИИ навлиза както в публичните услуги, така и във вътрешните административни процеси: при анализ, мониторинг, регулиране (European Commission, 2025, 121-123). Националните администрации по-често се насочват към оптимизиране на вътрешни процеси, докато местните власти акцентират върху приложения, ориентирани към гражданите. Използването на ИИ при разработването на политики обаче остава ограничено. Много администрации все още се намират в междинна фаза между оперативно приложение и по-дълбока аналитична интеграция (пак там).

ОИСР предоставя по-широка управленска рамка за тези наблюдения. Навлизането на ИИ в публичния сектор променя не само инструментите, но и уменията, необходими за предоставяне на услуги, ролята на ръководителите и способността на служителите да тълкуват резултатите на ИИ и да ги допълват с професионална преценка. Правителствата трябва едновременно да изграждат вътрешен капацитет, да развиват ИИ грамотност в

рамките на цялата организация и да поддържат собствена роля в задаването на посока и стандарти (Berryhill et al., 2019, 122, 142). В по-новата си рамка ОИСР е още по-категорична. ИИ следва да се оценява през приноса му към продуктивност, отзивчивост и отчетност, но само когато този принос е подкрепен от подходящи данни, умения и управленски механизми. В противен случай съществува реален риск да бъдат автоматизирани неефективни практики вместо те да бъдат преодолени (OECD, 2025, 9-10, 107).

Администрацията работи в условия на правна рамка и по презумпция за защита на общественния интерес. Контекстът на използване на ИИ е затова преди всичко институционален и управленски. Въпросът не е дали една администрация разполага с достъп до ИИ технология, а дали може да я вгради в среда на правна определеност, човешки надзор, организационна координация и обществена отговорност. Тук се намира и същинската разлика между дигитализацията и ИИ трансформацията. Първата цели модернизация на процеси. Втората променя начина, по който институцията мисли, преценява и действа.

Тази разлика поставя под въпрос и традиционния модел на експертност в администрацията. Той е вертикален, тоест задълбочен в конкретна предметна област, изграден върху натрупване на нормативно познание и изпълнение на установени процедури. Такъв модел работи в среда на относителна стабилност. ИИ обаче променя тази стабилност и прави вертикалната експертиза недостатъчна. Експертът може да познава много добре собствената си тясна функция, но да не вижда процеса като цялост, да не разбира данните, да не проследява ефекта върху други звена и да не може да прецени как една автоматизирана намеса променя цялата организационна логика. ИИ технологиите няма да навлизат само в една функционална област. Те ще пресичат функции и ще засягат едновременно данни, право, процедури, обслужване, контрол, отчетност, етика, киберсигурност и управленски риск.

Хората са в центъра на трансформацията

В сърцевината на ИИ трансформацията стоят не машините и технологиите, а хората с техните нагласи, умения и способност да взаимодействат интелигентно с технологията. Именно затова адаптацията към ИИ не може да се мисли като просто внедряване на инструмент, а като процес на промяна в нагласите, ролите, уменията и професионалната преценка. Неуспехът на ИИ инициативите в публичния сектор няма да произтече от липсата на технологии. Той ще произтече от съпротивата срещу промяната, от страха от замяна, от недостатъчната яснота за предназначението на ИИ и от отсъствието на увереност как той да бъде използван отговорно. Точно затова е необходимо „демитифициране“ на ИИ, така че той да бъде възприеман не като магическа или заплашителна сила, а като инструмент за подсилване на човешката работа и организационната способност за действие (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 8).

Busuioc (2021) допълва тази логика, като показва, че автоматизацията на публични решения повдига дълбоки въпроси за мисловния човешки контрол, тоест за способността на служителите да разбират, проверяват и коригират алгоритмично генерирани изводи, а не просто да ги утвърждават формално. ИИ грамотността в администрацията следователно не може да бъде сведена до базово познаване на инструмент.

Демистифицирането на ИИ ще позволи на администрацията да се фокусира върху същинския въпрос, а именно как да изгради способност да работи с ИИ разумно, критично и в обществен интерес. В публичния сектор има нужда от този зрял подход, тъй като ИИ не е самоцел, нито самостоятелен носител на решения. В този смисъл в центъра на трансформацията е начинът, по който хората го включват ИИ в процесите на анализ, комуникация, подготовка на решения и предоставяне на услуги.

ОИСР достига до сходен извод. Изграждането на ИИ грамотност в рамките на цялата организация може да намали тревожността на служителите и да промени начина, по който възприемат технологията. Но по-съществената препоръка е друга. Институциите трябва да развиват програми за учене през целия професионален живот и да ги адаптират във времето, вместо да възприемат подготовката за ИИ като еднократен акт на обучение (Berryhill et al., 2019, 122, 126).

Оттук следва, че ИИ грамотността в администрацията не може да се сведе до базово познаване на инструмент или до умение за работа с интерфейс. Тя включва способност за критично тълкуване на резултатите, за преценка на ограниченията на модела, за разпознаване на риск от неточност, изкривяване или прекомерно доверяване и за съобразяване на технологичното приложение с административния контекст. Това е особено важно, защото в публичните институции решенията рядко имат само технически характер. Те почти винаги са свързани с правни последици, обществена отговорност и необходимост от обосновка. Поради това ролята на експерта в ИИ трансформацията не отслабва, а се усложнява и изисква по-високо равнище на професионална преценка. Тук е ролята на всяка една от институциите - да създава среда за постоянно учене, не да дебатира вътрешно дали се разрешават еднократни обучения, дали служителят има ИИ функции в длъжностна характеристика, дали да лимитират избора за обучения на държавните служители. Ако ИИ се развива бързо, а организациите учат бавно, между технологията и администрацията неизбежно възниква пропаст. А пропастта не чака, тя се разширява.

Тази логика може да бъде разбрана и през по-широката рамка на учещата организация. Инструментът на Института по публична администрация „Учеща ли е Вашата администрация?“ показва, че институционалното учене не зависи само от достъпа до обучение, а от три взаимосвързани условия: подкрепяща ученето организационна култура, механизми и процеси на учене и лидерски стил, който насърчава критичното мислене и работата в екип, и учене в процеса на работа и вземане на решения. В контекста на ИИ това е особено важно. Хората не се адаптират към технологията чрез инструкции. Те се

адаптират чрез среда, в която могат да задават въпроси, да споделят затруднения, да обсъждат рискове и постепенно да изграждат увереност в реални работни ситуации (Николов и Стефанов, 2025, 6-7).

Тук се разкрива и връзката между човешкия фактор и институционалната способност за адаптация. Администрацията не се трансформира чрез наличие на ИИ система. Тя се трансформира чрез хора, които могат да работят с нея без наивно доверие и без парализиращ страх. Трансформацията е процес на изграждане на нова професионална среда, в която човешката преценка, ИИ грамотността и културата на учене действат съвместно. Именно затова хората са в центъра на трансформацията. Не защото технологията е второстепенна, а защото без човешка способност за разбиране, критика и отговорно използване тя остава външно наложен слой върху бюрократични практики. Целта не е внедряване на ИИ. Целта е интелигентно управление. За интелигентно управление решаващият фактор е лидерството. Без него стратегиите остават документи, обученията остават епизоди, а технологията остава фон.

Пътят за ИИ трансформация в държавната администрация

Готовността за изкуствен интелект в държавната администрация не може да бъде сведена до наличие на технология, достъп до инструменти или отделни примери за употреба. По-точно е тя да бъде мислена като степен на институционална адаптация и като степен на създадена среда за учене. Решаващо не е дали администрацията разполага с ИИ, а дали е способна да преобразува технологичната възможност в нова организационна логика, нови правила на работа, нови форми на координация и устойчива способност за учене. Затова интеграцията на ИИ следва да се разбира не като добавяне на технология към съществуващата система, а като процес на приспособяване на самата система към нов тип взаимодействие между човек, данни, организация и машинно подпомагане (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 8, 10-11).

Институционалната адаптация може да бъде разгърната в пет взаимосвързани измерения. Първото е стратегическата посока, тоест ясно институционално разбиране защо, къде и с каква обществена цел се използва ИИ. Второто е вътрешното управление, включително правила, роли, механизми за одобрение, човешки надзор и отчетност. Третото е изграждането на ясно дефинирани експертни компетентности, а не обща и абстрактна технологична грамотност. Четвъртото е културата на учене. Тя превръща знанието от еднократен ресурс в траен организационен навик и определя дали останалите измерения ще останат формални или ще придобият реална устойчивост. Петото е способността за контекстно експериментиране, при което институцията не се парализира от риска, но и не абдикира от контрол.

Настоящата статия се съсредоточава върху четвъртото измерение, културата на учене, защото именно тя е свързващият механизъм между останалите четири. Без нея стратегията

остава документ, правилата остават формални, компетентностите остават индивидуални, а експериментирането остава епизодично.

Фигура 1. Петте измерения на институционалната адаптация с културата на учене като свързващ механизъм.

ПЕТ ИЗМЕРЕНИЯ НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА АДАПТАЦИЯ

Културата на учене е свързващото измерение, което определя дали останалите ще придобият реална устойчивост.



Източник: Авторска разработка.

Този модел стъпва върху едно от най-важните разграничения в съвременната литература за ИИ в публичния сектор, а именно разграничението между индивидуални компетентности и управленски практики. Именно тези две измерения определят доколко бързо публичните организации могат да възприемат изкуствения интелект и каква стойност са способни да извлекат от него (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 6). Нито знанията на отделните служители са достатъчни без институционална рамка, нито правилата имат реална стойност, ако не могат да бъдат приложени от подготвени хора. Свързващото звено между тези два полюса е именно институционализираната култура на учене, процесът, чрез който индивидуалното знание се превръща в споделена организационна способност.

Културата на учене не може да бъде изградена по универсален шаблон. Тя се формира в конкретния институционален контекст, в конкретните практики на координация и в конкретните предизвикателства, пред които стои всяка администрация. Различните организации отговарят за различни услуги и поради това приложенията на ИИ ще бъдат от различно естество и ще изискват контекстно специфичен подход (Medaglia, Mikalef and

Tangi, 2024, 68). Способността да се учи от собствения контекст, а не механичното пренасяне на готови модели, отличава администрациите, които създават устойчива стойност от ИИ, от тези, които остават на равнището на формално внедряване.

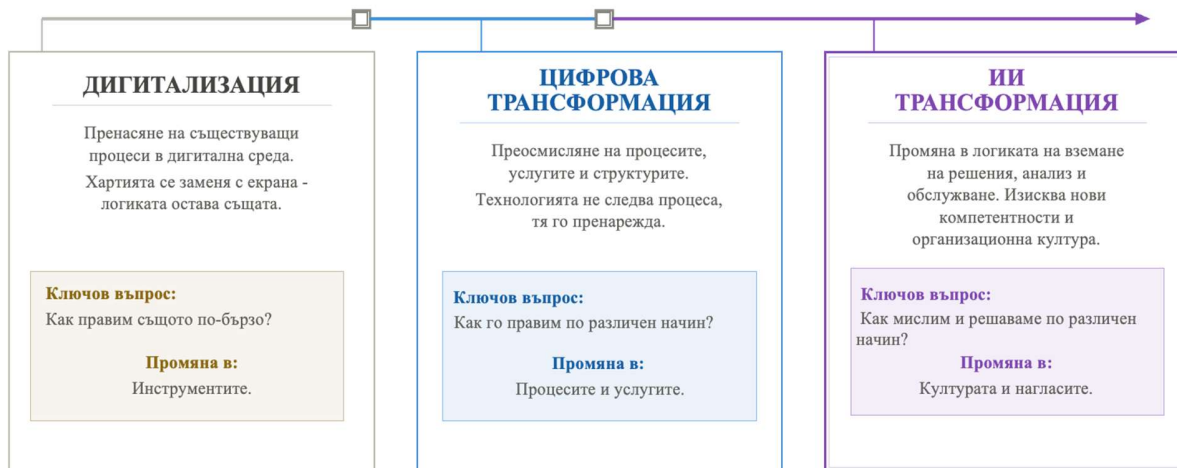
Културата на учене има ясно организационно измерение. Тя не се изгражда изолирано в отделни звена, а се формира именно в пространството на сътрудничество между различни професионални и управленски равнища. ИИ трансформацията не е задача само на ИКТ звената и не е въпрос на технологичен избор. Тя изисква съвместна работа между ръководители, експерти по политики, експерти по човешки ресурси, одит, правни звена, специалисти по данни и технически екипи. Липсата на междуетипни компетентности и на работа отвъд функционалните граници е сериозен източник на проблеми в ИИ проектите, докато координацията между различни екипи повишава вероятността за успешно внедряване (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 42-43). ЮНЕСКО потвърждава тази логика. Зрелостта за ИИ е резултат от съгласуването между управленска посока, институционални механизми, културна среда и реална способност за изпълнение, а не от наличието на отделен технологичен ресурс (UNESCO, 2025, 6-10).

Готовността за ИИ не е статично състояние и не е равнозначна на технологичен достъп. Тя е степен на институционална адаптация, чийто вътрешен двигател е културата на учене. Организацията превръща опита в знание, знанието в практика, а практиката в устойчив организационен капацитет. Колкото по-дълбоко е вкоренена тази култура, толкова по-голяма е вероятността ИИ да създава обществена стойност, вместо да възпроизвежда бюрократична инерция и нови форми на непрозрачност. ИИ трансформацията не започва от нулата. Тя е следствие и надгражда предишните етапи на дигитализация и цифрова трансформация, което е изобразено на Фигура 2.

Фигура 2. Пътят на трансформацията: от дигитализация към ИИ готовност

ПЪТЯТ НА ТРАНСФОРМАЦИЯТА: ОТ ДИГИТАЛИЗАЦИЯ КЪМ ИИ ГОТОВНОСТ

Три последователни, но качествено различни етапа - всеки следващ изисква нова организационна логика.



Пропускането на етап или преминаването без организационна готовност създава псевдотрансформация, нова технология върху старо мислене

Източник: Авторска разработка.

Фигурата не описва линейна технологична прогресия, а три качествено различни логики на това как организациите разбират и упражняват своята функция. При дигитализацията въпросът е оперативен, а именно как да се изпълнява съществуващото по-ефективно. Логиката е запазена, носителът е сменен. При цифровата трансформация въпросът е структурен. Процесите се преосмислят, услугите се реконфигурират. При ИИ трансформацията въпросът е институционален - кой и как взема решение, каква е ролята на преценката спрямо алгоритъма. Тук промяната настъпва в самата логика на управление. Именно затова тя изисква нова организационна култура, а не само нова инфраструктура. Готовността не е крайна точка. Тя е институционален капацитет да се превръща знание в практика и опит в знание, да се създава устойчива култура на учене. Организациите, изградили тази способност, не просто внедряват ИИ. Те го използват като механизъм за излизане от рутината и инерцията.

От рутина и инерция към интелигентно управление

Преходът към изкуствен интелект в държавната администрация не навлиза от нищото. Администрацията действа в условия на формализирани йерархии, ограничено пространство за грешка и култура на предпазливост, често съпътствана с неохота за поемане на риск. ИИ трансформацията се извършва в тази среда, не извън нея. Въпросът затова не е само дали новата технология е налична, а дали институцията е способна да я вгради в собствената си логика на действие, без тя да бъде погълната от инерцията на съществуващите практики. Тоест, ИИ трансформацията не е просто внедряване. Тя е

целенасочено преобразуване на рутините, така че администрацията да използва технологията, без да губи контрол върху целите, процесите и отговорностите си (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 10-11).

Тук се откроява и един от най-съществените рискове пред публичния сектор - движението на институционален автопилот. Това е състояние, при което практическата употреба на ИИ се разширява по-бързо от вътрешните правила, от управленската яснота и от способността на организацията да упражнява човешки надзор. Тогава администрацията започва да работи с нови инструменти, без да е достатъчно ясно кой носи отговорност за преценката, как се валидират резултатите и какво се случва, когато технологията греши, опростява или насочва решенията в непроверима посока. Именно в такава среда възниква и ефектът на черната кутия, при който входовете и изходите са видими, но вътрешната логика на алгоритмично подпомаганото действие остава слабо прозрачна за самата институция. В научни публикации изрично се подчертава необходимостта публичните администрации да „отворят“ черната кутия на ИИ, за да разберат по-дълбоко неговите материални характеристики и техните последици за организационната работа (Tangi, Rodriguez Müller and Janssen, 2025, 1, 8-11).

Този риск е особено значим в публичния сектор, защото институциите не трябва да оценяват ИИ единствено през призмата на ефективността. Използването на ИИ в държавното управление следва да се мисли през неговия принос към продуктивност, отзивчивост и отчетност, но само когато този принос е подкрепен от подходящи данни, умения и управленски механизми. Тук се крие и дълбокият проблем на рутината. Тя не е просто навик на администрацията. Тя е механизъм, чрез който новата технология бива сведена до стар модел на действие. Администрацията може да въведе чатбот, но да го използва единствено за да замени човека при „досадните обаждания на граждани“, без да промени нито процеса, нито качеството на обслужване, нито начина, по който се анализира обратната връзка. Технологията е нова, но логиката е старата. Именно така се ражда псевдотрансформация, при която ИИ обслужва инерцията вместо да я преодолява.

Ако институцията отказва да учи, да тества и да натрупва собствен опит, тя не намалява риска. Тя го отлага и оставя технологичната промяна да се случва извън организирана рамка. Apolitical (2024, 2, 6) предупреждава именно за тази опасност - прекомерната предпазливост поражда своя собствена парализа и подчертава, че вътрешните насоки и ограничения трябва да балансират риска от прибързано действие с риска от институционално бездействие, което забавя ученето и натрупването на капацитет.

Преходът от рутина и бюрократична инерция към интелигентно управление не може да мине нито през безконтролно внедряване, нито през институционален отказ от промяна. Тук заслужава внимание един предупредителен аналитичен образ, който можем да наречем „изкуствена администрация“ или „ИИ бюрокрация“. Това е състояние, при което изкуственият интелект не разширява институционалната интелигентност, а механично усилва съществуващи рутинни практики, без да повишава качеството на преценката,

отчетността и публичната стойност. Администрацията изглежда „по-модерна“, без действително да е станала „по-умна“. Гражданското общество и анализаторите трябва да разпознават тази опасност. Същинският въпрос не е дали ИИ ще навлезе в управлението. Въпросът е дали навлизането му ще бъде подредено като процес на институционално учене, координация и отговорно действие.

ГОТОВНОСТ ЗА ИЗКУСТВЕН ИНТЕЛЕКТ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ НА БЪЛГАРИЯ

Какво е индексът за готовност за въвеждане на ИИ в публичната администрация и защо е нужен?

Индексът за готовност за изкуствен интелект на Института по публична администрация не следва да се разбира като самоцелно измерване или като изолиран количествен показател. Неговото значение е по-широко и се разгръща едновременно на национално и на институционално ниво. От една страна, индексът дава систематизирана картина за състоянието на държавната администрация в условията на преход към изкуствен интелект. От друга страна, той е замислен като аналитична рамка, чрез която отделните администрации могат да осмислят собственото си организационно състояние, своите дефицити, ресурси и възможности за адаптация. В този смисъл индексът не е просто средство за измерване, а част от по-широк процес на институционално учене и развитие. В методологично отношение индексът е композитен показател, разработен с цел да оцени цялостния капацитет на администрациите да прилагат изкуствен интелект. Той обединява два основни аспекта на готовността, организационна готовност и индивидуален капацитет. Първият отразява наличие на политики, инфраструктура, практики и управленски нагласи към ИИ на ниво институция. Вторият отразява нивото на знания и умения на служителите в областта на ИИ. Двата компонента са комбинирани в общ индекс чрез претеглено средно, при което организационната компонента има 65% тежест, а индивидуалната 35%. Това съотношение е показателно, защото поставя институционалната рамка в центъра на готовността за ИИ в публичния сектор (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 10-11). В методологически план индексът е изграден върху онлайн анкетно проучване, проведено сред служители от централната и териториалната държавна администрация през юни 2025 г. Инструментът включва въпроси, структурирани в две основни секции - организационна готовност и индивидуален капацитет. Общият брой валидни отговори е 6254. Процентът на участие варира между институциите, като за целите на националния индекс се включват всички получени отговори, а за институционалните доклади се прилага праг от минимум 10% участие от съответната администрация (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 10-11). Отговорите са събрани предимно чрез Ликертови скали, като агрегирането следва логиката на полюсно обединяване. Следва да се отбележи, че данните отразяват самооценката на служителите, а не обективно измерване на технологична инфраструктура

или институционални процеси, което е съзнателен методологически избор, тъй като целта на индекса е да улови възприятията, нагласите и готовността на хората в администрацията. Тук е необходимо и още едно по-прецизно концептуално уточнение. Индексът не измерва преимуществено наличието на технологични системи, а институционалната готовност през възприятията, практиките, нагласите и самооценката на хората в администрацията. Именно това го прави особено ценен като диагностичен инструмент. Той позволява да се видят не само формално изградените елементи на готовността, но и онези по-трудно уловими измерения на адаптацията, които се проявяват в лидерството, културата, осведомеността, вътрешните правила и потребностите от обучение.

Подходът на ИПА не се изчерпва с националното обобщение. Предвиден е и механизъм за анализ на институционално ниво. Преди започване на изследването ИПА насърчава всички държавни организации да участват, като всяка от тях може да заяви интерес към индивидуален доклад за собствената си институция. Такива доклади се изготвят при минимална представителност, приетото условие е поне 10% от съответната администрация да е участвала в анкетата. На тези институции се предоставят обобщени резултати и сурови данни, така че да могат да извършат собствен анализ, да идентифицират вътрешния си профил и да осмислят състоянието си по отношение на ИИ.

Тук се разкрива и по-специфичната роля на ИПА в България. Институтът не действа като външен оценител, а като независима платформа за анализ, ангажираност и институционално разчитане на резултатите. Националният индекс осигурява общата картина, но същинската добавена стойност се проявява, когато данните бъдат интерпретирани в контекста на конкретната институция. Индексът е необходим не само за да покаже къде се намира държавната администрация като система, а и за да създаде връзка между националната картина и вътрешното развитие на отделните организации. Числото е важно, но не е най-същественото. По-важно е каква аналитична картина разкрива за състоянието, посоката и дефицитите на администрацията и дали самите институции ще я използват активно за собствено развитие.

Общият индекс на готовност за изкуствен интелект в държавната администрация е 49 от 100, което съответства на фаза на изграждащ се капацитет. Основите са положени, но са необходими допълнителни действия, ресурсна подкрепа, стратегическо лидерство и целенасочени инвестиции в обучение и организационно развитие (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 6, 10-11). Индексът не е крайна оценка. Той е начална рамка за институционална адаптация. Предназначението му не е да затвори разговора за готовността, а да го отвори на по-високо аналитично ниво, да свърже измерването с институционалната рефлексия, а диагностиката с възможността за адаптация.

Нагласи на администрацията и текущото състояние

Нагласите към изкуствения интелект в българската държавна администрация не са нито ясно позитивни, нито ясно негативни. Те формират смесена картина между интерес,

колебание и ограничена институционална увереност. Това е една от най-ценните емпирични находки на индекса. Преходът към ИИ не се случва в среда на категорично отхвърляне, но и не разполага с достатъчно силна организационна подкрепа, за да се разгърне сам. Любопитството и готовността за развитие изпреварват управленската и институционалната подредба (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 6, 19, 22-23).

В организационен план ИИ все още не е възприет като ясен институционален приоритет. В повечето администрации липсват действащи стратегии или програми за ИИ, няма определена визия за внедряване, а вътрешните указания и етичните правила са по-скоро изключение. Само 18% от анкетираните посочват, че в тяхната институция съществува някакъв вид вътрешна политика или визия за ИИ. Особено показателно е преобладаването на неутрални отговори, което говори не толкова за съзнателен скептицизъм, колкото за неосведоменост и отсъствие на ясна вътрешна комуникация по темата (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 16).

Сходна е картината и по отношение на организационната култура. Макар близо половината администрации да насърчават използването на нови технологии, това не се превръща автоматично в ясно ангажиране с ИИ. Само 16% от служителите смятат, че ръководството комуникира ясно значимостта на изкуствения интелект. Това означава, че дори когато има обща отвореност към нововъведения, тя често не е институционализирана като лидерска визия, междуетипна координация и споделена организационна посока. В този смисъл може да се говори за пасивна отвореност, но не и за зряла организационна готовност (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 19-20).

Особено показателно е разминаването между интерес и реална практика. Над половината администрации изобщо не използват ИИ в работата си, а едва 19% са предприели пилотни инициативи или частично използват ИИ инструменти. Само около 3% декларираат регулярна интеграция на ИИ в основните си работни процеси. Същевременно близо 29% заявяват интерес към ИИ, а над 40% от служителите изразяват желание за практическо включване. Потенциалът за адаптация съществува, но остава блокиран от липса на визия, правила, подкрепа и ясни пътеки за включване (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 21-23).

Към тази картина се добавя и ниската степен на нормативна готовност. Повечето администрации не са запознати в достатъчна степен с Акта за изкуствения интелект и не са започнали подготовка за изпълнение на изискванията му. И тук преобладават неутралните отговори, което подсказва ниска информираност и институционална неопределеност. Наред с тези слабости индексът показва и съществено положителна характеристика. 71% от анкетираните заявяват необходимост от специализирани обучения за развитие на ИИ компетентности, а анализът на потребностите от обучение показва висок потенциал и готовност за надграждане. Този извод променя начина, по който трябва да се чете настоящото състояние. Българската администрация не е затворена за ИИ. Тя не е институционално насочена и настроена, но има явен експертен интерес и готовност за

обучения. По-точното определение за това състояние е асиметрична готовност. Потенциалът за адаптация е налице, но още не е организиран в достатъчно ясна и поддържаща институционална среда.

Този резултат може да бъде осмислен през концепцията за капацитет за усвояване на знание (*absorptive capacity*), разработена от Cohen и Levinthal (1990) и доразвита от Zahra и George (2002). Капацитетът за усвояване описва способността на организацията да разпознава стойността на ново външно знание, да го усвоява и да го прилага в собствената си практика. Zahra и George (2002) въвеждат ключово разграничение между потенциален капацитет за усвояване (способност за придобиване и усвояване на знание) и реализиран капацитет за усвояване (способност за трансформиране и прилагане на знанието). Данните от българския индекс показват именно такова разминаване. Интересът към ИИ, мотивацията за обучение и готовността за практическо включване съответстват на потенциален капацитет за усвояване. Администрацията разпознава стойността на ИИ и проявява готовност да усвои знанието. Но липсата на вътрешни правила, стратегическа визия, лидерска подкрепа и механизми за координация означава, че реализираният капацитет за усвояване остава нисък. Знанието не се превръща в организационна практика. В този смисъл асиметричната готовност не е просто описателен етикет, а отразява конкретен теоретичен механизъм, а именно разломът между потенциала за усвояване и способността за прилагане. Това означава, че нагласите в администрацията не трябва да се четат еднозначно нито като дефицит, нито като готов успех. Те са по-скоро междинно състояние, в което интересът, несигурността, ограничената практика и нуждата от учене съществуват едновременно. Именно в тази междинна зона се решава дали изкуственият интелект ще остане външна тема с епизодични приложения, или ще се превърне в реален ресурс за институционално развитие и интелигентно управление.

Разбирането на тези данни през петте измерения на институционалната адаптация, изведени в раздел 2, позволява по-прецизна диагностика. По измерението стратегическа посока администрацията е в начална фаза като само 18% от анкетиранияте посочват наличие на вътрешна политика или визия за ИИ (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 16). По измерението вътрешно управление дефицитът е сходен - 11% свидетелстват за вътрешни указания или етични правила, а около 10% отбелязват отделен бюджет (пак там). По измерението експертни компетентности картината е по-обещаваща като 71% заявяват необходимост от специализирани обучения, а над 40% изразяват желание за практическо включване (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 6, 23). По измерението култура на учене се наблюдава пасивна отвореност като близо половината администрации насърчават използването на нови технологии, но само 16% съобщават за активно лидерско насочване на темата (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 19). По измерението контекстно експериментиране практиката е най-слаба. Едва 19% са предприели пилотни инициативи, а само около 3% декларираат регулярна интеграция на ИИ (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 21).

Тази картина потвърждава извода за асиметрична готовност. Асиметрията не е просто между „интерес" и „практика", а между различни измерения на институционалната адаптация. Човешкият потенциал за адаптация (компетентности, нагласи) е значително по-напред от организационната среда, която следва да го направлява (стратегия, правила, лидерство, експериментиране). Това означава, че интервенциите не могат да бъдат еднотипни, те трябва да адресират всяко измерение по специфичен начин.

Кратко сравнение между България и Хърватия

Сравнението между България и Хърватия има значение не само като регионална съпоставка, а и като проверка доколко тенденциите, установени в българския случай, отразяват по-широк модел на ранна институционална адаптация към изкуствения интелект в държавната администрация. Хърватското изследване е особено полезно в това отношение, тъй като също работи със същата логика на българския индекс, съчетава институционално и индивидуално измерение и е насочено едновременно към организационната готовност и към потребностите от обучение. При все това сравнението следва да се прави внимателно, тъй като не всички индикатори в двете изследвания са напълно симетрични по формулировка и обхват. С оглед по-ясното представяне на резултатите и избягването на прекомерно натоварване с технически бележки, процентите в текста се интерпретират като агрегирани дялове по полюсите на Ликерт скалата, освен когато изрично е посочено друго. В повечето случаи това означава обединяване на двете положителни, съответно двете негативни категории на отговор.

Хърватският индекс е 41, а българският 49, като и двата резултата попадат във фазата на изграждащ се капацитет. Това означава, че и в двата случая не става дума за отсъствие на предпоставки, а за налични начални основи, които все още не са превърнати в устойчива институционална способност. Най-същественото различие се очертава по линия на лидерската подкрепа. Хърватските данни показват по-благоприятно възприятие за управленската ангажираност с ИИ. Около 70% от респондентите посочват, че висшите ръководители насърчават използването на ИИ, а 59% отчитат подкрепа от страна на преките мениджъри (National School for Public Administration, 2025, 9). В българския случай картината е значително по-сдържана - съвсем малка част от служителите (16%) смятат, че ръководството комуникира ясно значимостта на изкуствения интелект (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 19).

Същевременно и в двете администрации се наблюдава сходна слабост по отношение на вътрешната организационна готовност. В хърватския случай 57% от респондентите смятат, че институциите нямат ясно определена визия за използването на ИИ или че тази визия не е достатъчно комуникирана, 84% отбелязват липса на вътрешни правила и насоки, а 73% посочват липса на финансов ресурс за ИИ проекти (National School for Public Administration, 2025, 9). В България структурата на проблема е сходна. Само 18% посочват наличие на вътрешна политика или визия, 11% свидетелстват за вътрешни указания или

етични правила, а около 10% отбелязват наличие на отделен бюджет (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 16). И в двата контекста интересът към ИИ изпреварва институционалната готовност. Разликата е в характера на дефицита - в Хърватия той е предимно свързан с липсата на системни механизми при наличие на управленска подкрепа, докато в България се задълбочава и от по-слабо изразено лидерство. А лидерството е основополагащо за ерата на ИИ трансформацията.

Сходна е картината и по отношение на практическата употреба на ИИ. В Хърватия 39% от институциите изобщо не използват ИИ и нямат проекти или инициативи, 34% отчитат интерес без предприети действия, а само 14% посочват пилотни дейности и ограничена, епизодична употреба (National School for Public Administration, 2025, 15). В България над половината администрации не използват ИИ. И в двата случая се наблюдава една и съща структурна особеност. Има отваряне към ИИ, но то все още не е превърнато в устойчива институционална практика.

Сравнението е особено показателно по отношение на нормативната готовност. В хърватската администрация 66% от респондентите заявяват, че са запознати с основните разпоредби на Акта за ИИ, но тази осведоменост не е преведена в последователни организационни действия. 98% посочват липса на анализ на необходимите мерки, 82% липса на определено отговорно лице и 95% липса на започнати действия по хармонизиране на вътрешните процедури (National School for Public Administration, 2025, 13-14). В България равнището на базова осведоменост е по-ниско, като едва 13% от служителите заявяват, че са запознати с основните изисквания на регламента, а около 8% посочват наличие на определено отговорно лице или предприети стъпки за съответствие (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 20). Следователно и в двете администрации е налице ранна фаза на нормативна готовност, но в хърватския случай тя е белязана от по-висока осведоменост, докато в българския се наблюдава дефицит и по линия на осведомеността, и по линия на организационното действие.

Най-важната обща положителна характеристика между двете държави се проявява в областта на обучението и потенциала за развитие. В хърватското изследване 75% от респондентите заявяват желание за учене и използване на ИИ (National School for Public Administration, 2025, 24-30), а в България 71%. Това показва, че и в двете администрации човешката готовност за адаптация е по-напред от институционалната среда, която би трябвало да насочва и организира експертите.

Таблица 1. Ключовите сравнителни показатели на готовността между двете държави

<i>Ключови показатели</i>	<i>България</i>	<i>Хърватия</i>
<i>Общ индекс на готовност</i>	49/100	41/100
<i>Лидерска подкрепа за ИИ</i>	~16%	~70%
<i>Наличие на вътрешна визия за ИИ</i>	~18%	~43%
<i>Вътрешни правила и етични насоки</i>	~11%	~16%
<i>Реална употреба (пилотни проекти)</i>	~19%	~14%
<i>Осведоменост за AI Act</i>	~13%	~66%
<i>Потребност от обучение</i>	71%	75%

Източник: Авторска разработка.

България и Хърватия не показват два противоположни модела на готовност, а два близки случая на ранна институционална адаптация, при които интересът към ИИ, позитивните нагласи и потребността от обучение изпреварват наличието на ясна вътрешна рамка, устойчиво лидерство и систематична организационна подредба. Разликата е в конфигурацията на тази ранна готовност. В хърватския случай по-силно изпъква лидерската подкрепа, а в българския по-ясно се откроява нуждата от вътрешно институционално структуриране на темата. По-важното е, че и в двата случая е валиден един и същ извод. Без правила, координация, учене и лидерство, ИИ трудно може да се превърне в устойчива управленска способност. Това насочва вниманието към следващия ключов въпрос за подобряване на управлението, а именно институционалната култура на учене като вътрешен механизъм на адаптацията.

Институционалната култура на учене

Готовността за изкуствен интелект не може да се сведе до технологии, правила или единични обучения, организационният механизъм за успешната трансформация е развитието на институционалната култура на учене. Тя свързва организационната готовност, лидерството, правилата, компетентностите и ежедневната практика. Без нея и най-добрите стратегии остават формални, „на хартия“, а дори и мотивираните служители трудно ще превърнат своя интерес и знания в устойчива промяна.

Предходните части на статията показаха, че организационната готовност за ИИ не е въпрос на преминати обучения или изготвени документи. Тук подходът на ИПА към учещата организация придобива особено значение. Самооценката „Учеща ли е Вашата администрация?“ стъпва върху разбирането, че превръщането на традиционна организация в учеща изисква три взаимосвързани условия. Първото е подкрепяща ученето организационна култура. Второто са конкретни процеси и механизми за учене. Третото е лидерски стил, който стимулира критичното мислене, работата в екип и ученето в процеса на вземане на решения (Николов и Стефанов, 2025, 6-7).

Тази рамка позволява институционалната адаптация към ИИ да бъде мислена не като въпрос на външни изисквания и технологични решения, а като въпрос на вътрешна способност за промяна. В учещата организация знанието не остава затворено в отделни експерти или в преминати краткосрочни обучения. То се превръща в част от начина, по който организацията наблюдава, анализира, тества и коригира собствените си действия. В условията на ИИ това е решаващо, защото новите инструменти непрекъснато променят едновременно и границите на възможното, и границите на допустимото. Способността за учене следователно не е допълнително качество на администрацията, а нейна същина.

Формалното обучение запалва искрата на познанието и гради основата, но само то не гарантира промяна в организационното поведение. Не е достатъчно служителят да учи, защото това е записано в индивидуален план или произтича от изискванията на длъжността. По-съществено е ученето да бъде възприето като начин служителят да бъде по-полезен на институцията и на гражданите. Това е преходът от формално изпълнение към вътрешно професионално усилие.

В учещата организация това усилие се поддържа от конкретна културна среда. ИПА подчертава значението на среда с психологическата сигурност, на насърчаването на различни гледни точки, на отвореността към нови идеи и на времето за рефлексия. Тези елементи са особено важни в контекста на ИИ, защото използването на нови инструменти неизбежно поражда колебания, съмнения и риск от грешки. Ако организацията не допуска различни мнения и не създава пространство за тестване, тя ще възпроизведе инерцията си дори при наличие на ИИ технологии. Показателно е, че във властово-йерархични среди критиката към формалните авторитети и спокойното приемане на грешки не са обичайни, а в много организации дори са табу (Николов и Стефанов, 2025, 8).

Международната литература потвърждава необходимостта от диференцирани, продължаващи и контекстно съобразени обучителни пътеки (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 70-71; Berryhill et al., 2019, 126). В българския контекст индексът на ИПА показва висока потребност от обучение и препоръчва институционална основа за планиране на целенасочени програми, които комбинират онлайн курсове, присъствени обучения и практически семинари с обмен на опит (Иванов, Иванова-Чикова и Стефанов, 2025, 7, 44). Развитието на ИИ компетентности не може да бъде оставено на случайно самообучение. То изисква институционално организирана среда за непрекъснато развитие, изисква компетентностен модел, изисква професионални мрежи.

Тази среда обаче предполага и структурна промяна. Необходимо е създаване на нови експертни позиции за специалисти, които разбират как работи ИИ, каква е отговорността при използването му и какъв е рискът. Експертният модел в държавната администрация е проектиран преди повече от четвърт век, в ера преди наличието на смартфони. Не може да се очаква, че той ще работи непроменен в ерата на ИИ. Нужна е както функционална, така и структурна промяна на начина, по който администрацията определя, развива и организира своята експертиза. В условията на ИИ администрациите няма да се различават

толкова по достъпа си до технологии, колкото по способността си да учат по-бързо, по-свързано и по-смислено. Институционалната култура на учене е механизмът, чрез който институцията превръща новата технологична среда от външен натиск във вътрешно овладян процес на адаптация.

Ако формалното обучение създава основата на институционалната готовност, неформалното учене е механизмът, чрез който адаптацията към ИИ започва реално да работи в ежедневните дейности на администрацията. Служителите обменят практически решения, споделят опит, обсъждат грешки, сверяват своите преценки и постепенно превръщат абстрактното знание в работеща практика. Неформалното учене не е периферно допълнение към организационната готовност. То е нейната жива вътрешна тъкан. Технологията се развива твърде бързо, за да бъде овладявана единствено чрез периодични курсове и формални указания. Там, където формалната рамка неизбежно изостава, неформалният обмен действа в реално време, той е ритъмът на промяната.

Неформалното учене има значение не само за уменията, но и за нагласите. Отношението към нова технология се променя по-лесно, когато тя се вижда в действие през доверени колеги и конкретен работен контекст. То е пряко свързвано със средата на психологическа сигурност и възможността за експериментиране. В допълнение, ефективното ръководство в контекста на ИИ трансформацията предполага активно насърчаване на участие в професионални мрежи не като периферна дейност, а като легитимна част от работното време. Когато ръководителят сигнализира, че присъствието на конференция или участието в уебинар е равносйно на изпълнение на служебен ангажимент, той променя институционалната парадигма. Ученето престава да бъде лично усилие извън работното време и се превръща в колективна отговорност на организацията (Николов и Стефанов, 2025, стр. 7-8). Международната литература подкрепя тази логика. Професионалните мрежи от практики могат бързо да ускорят обновяването на ключовите управленски практики за ИИ и да подпомогнат публичните организации в по-увереното внедряване на технологията (Medaglia, Mikalef and Tangi, 2024, 74). Apolitical подчертава, че ИИ-готовото правителство е мислено и като учещо правителство, в което знанията, мрежите и доверието между хората са също толкова важни, колкото и достъпът до инструменти (Apolitical, 2024, 2, 38).

В българския контекст този извод има пряко практическо значение. Данните на ИПА показват едновременно висока потребност от обучение и значителен интерес към практическото приложение на ИИ, но и липса на достатъчно ясна институционална рамка, която да превърне този интерес в устойчива практика. Тук неформалното учене може да изиграе ролята на ускорител. Когато администрацията създава професионални общности, вътрешни мрежи за обмен и защитени пространства за експериментиране, тя не просто повишава знанията. Тя създава среда, в която хората учат заедно, валидират опита си взаимно и изграждат обща култура на разумна употреба на ИИ. Такава среда се поддържа

чрез обмен, обратна връзка и споделено разбиране за ограниченията на инструментите. Неформалното учене е мястото, където ИИ грамотността става жива и приложима.

Ключовият извод е, че ИИ трансформацията в публичната администрация не се случва индивидуално, тя е екипен и организационен процес. Неформалното учене следва да се разглежда не като страничен ефект от добрата среда, а като недооценен механизъм на адаптацията. Там, където формалното обучение дава основата, неформалното учене създава темпо, увереност и свързаност и превръща интереса в институционално движение. В този контекст, интелигентното управление зависи не само от наличието на нови ИИ инструменти, а от способността на институциите да учат, да се коригират и да водят технологичната промяна в стойност за самата администрация. Това разбиране за институционалната култура е представено на фигури 3а и 3б.

Фигура 3а. Модел на институционална култура на учене



Източник: Авторска разработка.

Фигура 3б. Диагностична рамка

Източник: Авторска разработка.

Институционалната култура на учене не е условие за ИИ трансформацията, тя е нейният вътрешен двигател. Три измерения на фигура 3а конкретизират защо това е така. Първо институционалната култура на учене определя скоростта, с която се възприемат нововъзникващите технологии и процеси, тя изпреварва актуализирането на формалните рамки. Второ, културата на учене допринася за изграждане на доверена и надеждна среда, в която много по-бързо и успешно се осъществява и промяна в нагласите. Трето, институционалната култура на учене предотвратява натрупването на индивидуална инерция в институцията, която е системна тежест, когато са необходими промени. Институционалната култура се изгражда чрез пет основни механизма: (1) формалното обучение заедно с (2) неформалното учене и (3) експериментирането създават темпо и свързаност между отделните служители, а (4) етичността и (5) лидерската подкрепа създават условията за устойчивост.

Това, което превръща рамката в оперативна е преходът от обичайното „провеждат ли се обучения“ към „учи ли организацията доброволно“. Разликата в тези двата подхода определя и начина на приложение на ИИ в институцията - дали просто като инструмент за псевдотрансформация, или като ресурс за интелигентно управление. Фигура 3б визуализира именно тази логика в нейната цялост. Тя не описва линеен процес на внедряване, а поставя диагностичния въпрос: учи ли организацията, когато никой не я задължава? Отговорът на този въпрос определя дали ИИ ще остане инструмент без мащаб, или ще се превърне в ресурс за интелигентно управление. Разликата между двата резултата не се съдържа в технологията, а в организацията, която използва технологията.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата статия изхожда от разбирането, че изкуственият интелект е реална трансформационна сила за държавната администрация, но неговият ефект не произтича автоматично от самата технология. Същинският въпрос е дали институциите разполагат със способност да преведат технологичната възможност в стратегическа яснота, вътрешни правила, експертни роли и отговорност, култура на учене и устойчиви управленски практики. Именно затова липсващата част от пъзела на ИИ трансформацията в публичната администрация е институционалната адаптация.

Емпиричните данни от България показват, че държавната администрация не е в състояние на ниска готовност, а в състояние на асиметрична готовност. Налице са интерес към ИИ, висока потребност от обучение и човешки потенциал за адаптация, но организационната среда изостава по отношение на лидерство, визия, правила, бюджетна обезпеченост и подготовка за съответствие с правото на ИИ. Потенциалът е налице, но все още не е превърнат в достатъчно последователна институционална способност. Сравнението с Хърватия потвърждава, че България не е изолиран случай. И в двете държави се наблюдава ранна фаза на адаптация, в която интересът към ИИ и потребността от обучение изпреварват институционалната подредба. Валиден е един и същ извод: без правила, координация, учене и лидерство ИИ трудно може да се превърне в устойчива управленска способност, поради това институционалната култура на учене е с основополагащо значение.

В условията на ИИ организациите няма да се различават толкова по това дали имат достъп до инструменти, колкото по това дали умеят да учат по-бързо, по-свързано и по-смислено. Комбинацията от формални и неформални практики на учене е ключът към успешната адаптация. Формалното обучение създава основата. Неформалното учене ускорява обмена и превръща знанието в практика. То прави възможно постепенното натрупване на увереност, преценка и организационна памет. В този смисъл обучението не трябва да изгражда само умения, а и нагласи, професионална сигурност, способност за сътрудничество и култура на критично използване на технологията. Публичните администрации следва да инвестират в интердисциплинарни програми за развитие на компетентности за работа с изкуствен интелект, да изграждат специализирани обучителни пътеки за различни роли и да подкрепят професионални мрежи и общности от практики, чрез които обменът на знания и добри практики да се превърне в част от ежедневната организационна среда.

Организационната готовност и културата на учене не са външна предпоставка за ИИ трансформацията. Те са нейната същност. Бъдещето на публичната администрация няма да зависи просто от това дали ще въведе нови инструменти, а от това дали ще изгради среда, в която тези инструменти се използват с преценка, под надзор, в координация между хора и звена и в полза на обществото. Въпросът не е дали ИИ ще навлезе в администрацията. Въпросът е дали неговото навлизане ще бъде организирано като процес на

институционално учене и интелигентно управление, или ще остане нов слой върху старата рутина. Именно тук се решава дали изкуственият интелект ще се превърне в ресурс за по-добра администрация, или в пропуснатата възможност за същинска трансформация.

БИБЛИОГРАФИЯ

Иванов, П., Иванова-Чикова, Т. и Стефанов, С. (2025) Индекс за готовността за изкуствен интелект в държавната администрация в Република България. София: Институт по публична администрация [Ivanov, P., Ivanova-Chikova, T. i Stefanov, S. (2025) Indeks za gotovnostta za izkustven intelekt v darzhavnata administratsia v Republika Bulgaria. Sofia: Institut po publiczna administratsia].

Николов, Д. и Стефанов, С. (2025) Учеца ли е Вашата администрация? Самооценка на организационната култура на учене в администрацията. София: Институт по публична администрация [Nikolov, D. i Stefanov, S. (2025) Ucheshta li e Vashata administratsia? Samootsenka na organizatsionnata kultura na uchene v administratsiyata. Sofia: Institut po publiczna administratsia].

AI Index of Croatian Public Administration (2025) AI Index Research. Zagreb: National School for Public Administration.

Apolitical (2024) Building the AI-Ready Government. London: Apolitical.

Berryhill, J., Kok Heang, K., Clogher, R. and McBride, K. (2019) Hello, World: Artificial Intelligence and its Use in the Public Sector. Paris: OECD.

Bullock, J. (2019) 'Artificial intelligence, discretion, and bureaucracy', *American Review of Public Administration*, 49(7), pp. 751–761.

Busuioc, M. (2021) 'Accountable artificial intelligence: Holding algorithms to account', *Public Administration Review*, 81(5), pp. 825–836.

Cohen, W.M. and Levinthal, D.A. (1990) 'Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation', *Administrative Science Quarterly*, 35(1), pp. 128–152.

European Commission (2025) Generative AI Outlook Report 2025. Exploring the Impact of Generative AI on the Future of Work and Education. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Union (2024) Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act). *Official Journal of the European Union*, L series, 12 July 2024.

Fountain, J.E. (2001) *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Medaglia, R., Mikalef, P. and Tangi, L. (2024) Competences and Governance Practices for Artificial Intelligence in the Public Sector. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Mergel, I., Edelmann, N. and Haug, N. (2019) 'Defining digital transformation: Results from expert interviews', *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385.

National School for Public Administration (2025) Research on the Readiness of State Bodies for the Implementation and Application of Artificial Intelligence Systems (AI) and Educational Needs in the AI Area. Zagreb: National School for Public Administration.

OECD (2025) Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions. Paris: OECD Publishing. Available at: <https://doi.org/10.1787/795de142-en>.

Sundberg, L. et al. (2025) 'Toward intelligence or ignorance? Performativity and uncertainty in government tech narratives', *Government Information Quarterly*.

Tangi, L., Rodriguez Müller, A.P. and Janssen, M. (2025) 'AI-augmented government transformation: Organisational transformation and the sociotechnical implications of artificial intelligence in public administrations', *Government Information Quarterly*, 42.

UNESCO (2025) AI Maturity Framework. A Self-Positioning Guide for Public Administrations. Paris: UNESCO.

Wirtz, B.W., Weyerer, J.C. and Geyer, C. (2019) 'Artificial intelligence and the public sector - Applications and challenges', *International Journal of Public Administration*, 42(7), pp. 596–615.

Zahra, S.A. and George, G. (2002) 'Absorptive capacity: A review, reconceptualization, and extension', *Academy of Management Review*, 27(2), pp. 185–203.

ECONOMY, POLITICS, POLICY

ПУБЛИЧНИ РАЗХОДИ НА ЕС ПРИ РЕАКЦИЯ НА ХУМАНИТАРНИ КРИЗИ И ОТБРАНА В ПЕРИОДА 2021-2027. ПРЕОСМИСЛЯНЕ НА ЗЕЛЕНИТЕ ПРИОРИТЕТИ

Филип Петков¹, Университет за национално и световно стопанство (УНСС)

Резюме

Настоящата статия поставя въпрос за публичните разходи на Европейския съюз в рамките на многогодишната финансова рамка 2021-2027, в частност бюджетните разходи за хуманитарна помощ. Разглеждат се първоначалното предложение за дългосрочен бюджет на ЕС и последвалите корекции предвид геополитическите събития и възникнали кризи. Установяват се нарастване на разходите за хуманитарни действия и отбрана, което от своя страна поставя допълнителни предизвикателства за бюджета на ЕС и приоритета за зелен преход.

Ключови думи: Европейски съюз; хуманитарни кризи; бюджет; Зелена сделка

EU PUBLIC EXPENDITURE ON HUMANITARIAN AID & DEFENSE IN 2021-2027. RECONSIDERING THE GREEN PRIORITIES

Filip Petkov², University of National and World Economy (UNWE)

Abstract

This article brings to a discussion the issues on EU's public expenditure within the context of the Multiannual Financial Framework 2021-2027, in particular budgetary expenditure on humanitarian aid. High level review is conducted with focus on the the initial proposal for the EU's long-term budget and subsequent adjustments in light of geopolitical events and emerging crises. An increase in humanitarian and defense spending is seen, which in turn poses additional challenges for the EU budget and the Green deal priorities.

Key Words: European Union; humanitarian aid; budget; European Green Deal

¹ Филип Петков е докторант в Университета за национално и световно стопанство с научен ръководител доц. д-р Светла Бонева. Научните му интереси са в областта на бюджетната политика на ЕС след 2020 г.

² Filip Petkov is a PhD candidate at University of National and World Economy under the supervision of Associate Professor Svetla Boneva, PhD. His research interests are focused on the budgetary policy of the European Union after 2020.

ВЪВЕДЕНИЕ

Бюджетната политика на Европейски съюз (ЕС) е стратегически инструмент, способстващ за постигане на целите на съюза и засилване на европейската интеграция както в краткосрочен така и в средно- и дългосрочен план. Многогодишната финансова рамка (МФР), понастоящем гласувана за периода 2021-2027 г., представлява агрегиран израз на тематичните разходи и приоритети пред Европейския съюз, както задава стратегическа посока към свързаните европейски институции и национални правителства за реализиране на политики, програми и дейности, заложили във и кохерентни с формалната структура и цели на одобрената седемгодишна финансова рамка.

Разходите за хуманитарна помощ и дейности към трети страни са механизъм за външно влияние, чрез който Съюзът изразява своя фокус и подкрепя към региони и държави, които са от съществено значение за ЕС. В тази връзка бюджетните и извънбюджетни инструменти за подкрепа са претърпели редица промени, особено след влизането в сила на Лисабонския договор от 1 декември 2009 г., въз основа на който Европейската комисия (ЕК) чрез своята генерална дирекция (ГД) „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“ (ЕЧНО) затвърждава централна и координираща роля при разпределението на средства за хуманитарна помощ и тяхното целесъобразно разходване.

ЕК трябва да се ръководи от принципите на неутралитет, безпристрастност и съгласно международното право съгласно чл. 214 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). От своя страна Европейският парламент и Съветът, приемат рамковите условия чрез обикновена законодателна процедура, според която рамка ЕК предоставя помощта³.

Важен за еволюцията на европейската хуманитарна помощ е и Регламент (ЕО) № 1257/96⁴ чрез който на Комисията се отрежда независима роля при определянето на условията и основните цели на операциите за хуманитарна помощ към трети страни.

Надграждането от функционална и институционална гледна точка се осъществява и чрез приемането на Европейският консенсус относно хуманитарната помощ⁵, приет съвместно от ЕК, Европейския парламент и Съвета. В него се дефинират основните принципи, добри практики и план на ЕС за предоставяне на хуманитарна помощ.

Нарастващите геополитически рискове в близост до ЕС са предпоставка за повишаване на разходите по отбрана в две направления – разгръщащи се по мащаб конфликти и едновременно с това зададени цели за преход към климатична неутралност.

³ Договор за функционирането на Европейския съюз от 13 декември 2007 година. Консолидиран текст. ОJ C 202, 7.6.2016, р. 47-360)

⁴ Регламент (ЕО) № 1257/96 на Съвета от 20 юни 1996 година относно хуманитарната помощ. ОВ L 163, 2.7.1996, р. 1–6

⁵ Съвместна декларация на Съвета и представителите на правителствата на държавите-членки, заседаващи в рамките на Съвета, Европейския парламент и Европейската Комисия. ОВ C 25, 30.1.2008, р. 1–12

Военната промишленост и свързани процеси не са изключение от целите на Европейския зелен пакт – ето защо спрямо военната индустрия има същото очакване за постигане на целите за устойчивост и неутралност спрямо природата и климата (Reis et al., 2022)⁶. Това поставя определени бюджетни предизвикателства към Европейска агенция по отбрана (EDA), подчинена на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност към ЕК.

БЮДЖЕТНИ И ИЗВЪНБЮДЖЕТНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ОТБРАНА И ХУМАНИТАРНИ ДЕЙНОСТИ

Първоначално предложената МФР след 2020 г., отразява геополитическия дневен ред на ЕС – да бъде стратегически иноватор, притежаващ и развиващ напреднали технологии, да създава необходимата макросреда за кохезия (икономическа и социална), засилвайки ролята на паричния съюз, фискалната стабилност и не на последно място - да защитава своите граници и вътрешна сигурност чрез Фонд за интегрирано управление на границите. Тези приоритети търпят развитие с оглед пандемията от COVID-19, както и военният конфликт на прага на Европа – в Украйна, и на юг – между Израел и Палестина.

Таблица 1: Поети задължения и разпределение на бюджетни кредити по години на МФР 2021-2027 г. съгласно Регламент 2020/2093 (млн. евро, по цени от 2018 г.)

Бюджетни кредити за поети задължения	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Общо 2021-2027
1 Единен пазар, иновации и цифрова икономика	19,712	19,666	19,133	18,633	18,518	18,646	18,473	132,781
2 Сближаване и ценности	49,741	51,101	52,194	53,954	55,182	56,787	58,809	377,768
2а Икономическо, териториално и социално сближаване	45,411	45,951	46,493	47,130	47,770	48,414	49,066	330,235
2б Устойчивост и ценности	4,330	5,150	5,701	6,824	7,412	8,373	9,743	47,533
3 Природни ресурси и околна среда	55,242	52,214	51,489	50,617	49,719	48,932	48,161	356,374
3а Разходи, свързани с пазара, и преки плащания	38,564	38,115	37,604	36,983	36,373	35,772	35,183	258,594
4 Миграция и управление на границите	2,324	2,811	3,164	3,282	3,672	3,682	3,736	22,671
5 Сигурност и отбрана	1,700	1,725	1,737	1,754	1,928	2,078	2,263	13,185
6 Съседните региони и светът	15,309	15,522	14,789	14,056	13,323	12,592	12,828	98,419
7 Европейска публична администрация	10,021	10,215	10,342	10,454	10,554	10,673	10,843	73,102
7а Административни разходи на институциите	7,742	7,878	7,945	7,997	8,025	8,077	8,188	55,852
ОБЩО БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ ЗА ПОЕТИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ	154,049	153,254	152,848	152,750	152,896	153,390	155,113	1,074,300
ОБЩО БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ ЗА ПЛАЩАНИЯ	156,557	154,822	149,936	149,936	149,936	149,936	149,936	1,061,058

Източник: Авторът, данни по Регламент 2020/2093

⁶ Reis, J., Rosado, D. P., Cohen, Y., Pousa, C., & Cavalieri, A. (2022). Green Defense Industries in the European Union: The Case of the Battle Dress Uniform for Circular Economy. Sustainability, 14(20), 13018.

Таблица 2: Поети задължения и разпределение на бюджетни кредити по години на МФР 2021-2027 г. съгласно първоначално предложение на ЕК⁷ (млн. евро, по цени от 2018 г.)

Бюджетни кредити за поети задължения	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Общо 2021-2027
1 Единен пазар, иновации и цифрова икономика	23,955	23,918	24,203	23,624	23,505	23,644	23,454	166,303
2 Сближаване и ценности	51,444	54,171	56,062	56,600	57,148	59,200	57,349	391,974
2a Икономическо, териториално и социално сближаване	45,597	46,091	46,650	47,212	47,776	48,348	48,968	330,642
2b -	-	-	-	-	-	-	-	-
3 Природни ресурси и околна среда	50,323	49,580	48,886	48,097	47,326	46,575	45,836	336,623
3a Разходи, свързани с пазара, и преки плащания	37,976	37,441	36,946	36,346	35,756	35,176	34,606	254,247
4 Миграция и управление на границите	3,076	4,219	4,414	4,647	4,719	4,846	4,908	30,829
5 Сигурност и отбрана	3,154	3,229	3,183	3,281	3,517	3,743	4,216	24,323
6 Съседните региони и светът	14,765	14,831	15,002	15,290	15,711	16,298	17,032	108,929
7 Европейска публична администрация	10,388	10,518	10,705	10,864	10,910	11,052	11,165	75,602
7a Административни разходи на институциите	8,128	8,201	8,330	8,432	8,412	8,493	8,551	58,547
ОБЩО БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ ЗА ПОЕТИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ	157,105	160,466	162,455	162,403	162,836	165,358	163,960	1,134,583
ОБЩО БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ ЗА ПЛАЩАНИЯ	150,168	151,482	160,631	160,631	160,631	160,631	160,631	1,104,805

Източник: Авторът, разработено по Съобщение на Комисията COM(2018) 321 final

Между първоначалното предложение на ЕК и приетият в последствие Регламент 2020/2093⁸ бяха предложени значителни промени в раздел VI - „Съседните региони и светът“. В стремежа си да постигне ефективност и по-добри взаимовръзки между различните инструменти, ЕК предлага външните действия към съседните на ЕС и третите държави да бъдат трансформирани в три стълба: Инструмент за съседство, развитие и международно сътрудничество; Инструмент за хуманитарна помощ и Инструмент за предприемаческа помощ.

Включването на Европейския фонд за развитие (ЕФР), който предоставя помощ предимно на страните от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн, ще облекчи административната тежест и ще увеличи прозрачността и гъвкавостта. Важно е да идентифицираме и едно последствие при включването на ЕФР под МФР – захранването на фонда с бюджетни кредити ще доведе до по-високи вноски от държавите-членки по отношение на таваните на собствените ресурси.

⁷ Европейска комисия. (2018). Модерен бюджет за Съюз, който закриля, предоставя възможности и защитава. Многогодишна финансова рамка за периода 2021-2027 г. COM/2018/321 final.

⁸ Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093 на Съвета от 17 декември 2020 година за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027. ОВ L 433I, 22.12.2020, p. 11–22

Според ревизираната МФР за 2021-2027 има увеличение на разходите за хуманитарна помощ до 11.57 млрд. евро по цени от 2021 г. или 10.2 млрд. евро по цени от 2018 г., което е увеличение от 5% спрямо първоначално предвидените средства по тази бюджетна линия. Макар и това представлява около 1% от общите бюджетни кредити за поети задължения в МФР, финансовата помощ за хуманитарни нужди е инструмент за външно въздействие, който би следвало да се предоставя на нуждаещи се страни без непременно това да бъде свързано с дипломатическите интереси и външни отношения на ЕС. ГД ЕСНО трябва да се ръководи именно от хуманитарни мотиви и принципа на нуждата и неотложността на помощта, което и се установява позитивно⁹ от Piron, 2022.

Възникналите кризи след първоначално приетата МФР и последваща актуализация през 2021 г. доведоха и до поредна поправка¹⁰.

Наложи се горен праг от 30 млн. евро годишно на Европейския фонд за приспособяване към глобализацията, чиято основна цел е подпомагането на работници в сфери, засегнати от прехода към климатична неутралност.

Установяват се и инструментите под Резерва за солидарност и спешна помощ с обща сума до 1.2 млрд. евро или 508 млн. евро на година: при извънредни ситуации, които в момента попадат под обхвата на фонд „Солидарност“, и операции при спешни нужди в ЕС или трети страни, чиито предвиждане не е било възможно към момента на изготвяне и гласуване на бюджета.

Създаденият специален Резерв за Украйна за финансиране на разходи по Механизма за Украйна¹¹ не може да надвишава 5 млрд. евро годишно по текущи цени като неизползваната сума може да се прехвърля в годините до 2027 г. съгласно изискванията на бюджетната процедура.

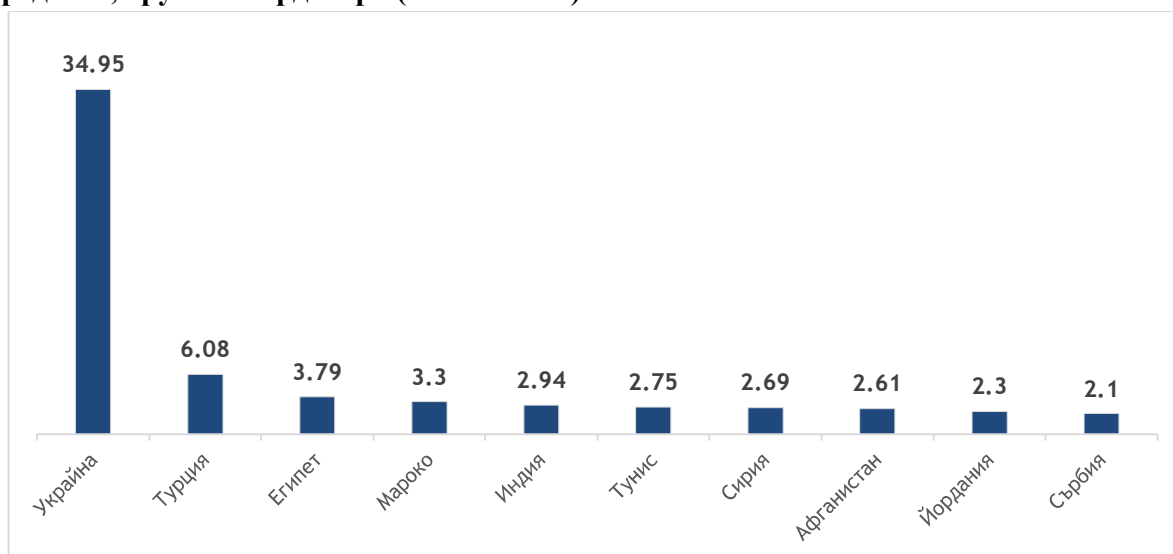
Инструментът за гъвкавост предоставя за използване средства за непредвидени разходи от бюджетни функции, чиито тавани за поети задължения и съответните бюджетни плащания не са достигнати. Таванът на годишната сума за периода 2024-27 г. е 1.35 млрд. евро по цени от 2018 г., като неусвоената годишна сума може да бъде прехвърляна за използване в последващите две години и не може да бъде пренасяна след това.

⁹ Piron, A. (2022). The EU's Humanitarian Aid Policy in the Post-Lisbon Context: An Analysis of the Decision-making Process Towards the Palestinian and Ukrainian Crises 2010-2021. College of Europe.

¹⁰ РЕГЛАМЕНТ (ЕС, Евратом) 2024/765 на Съвета от 29 февруари 2024 година за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093 за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021-2027

¹¹ Регламент (ЕС) 2024/792 на Европейския парламент и на Съвета от 29 февруари 2024 година за създаване на механизъм за Украйна

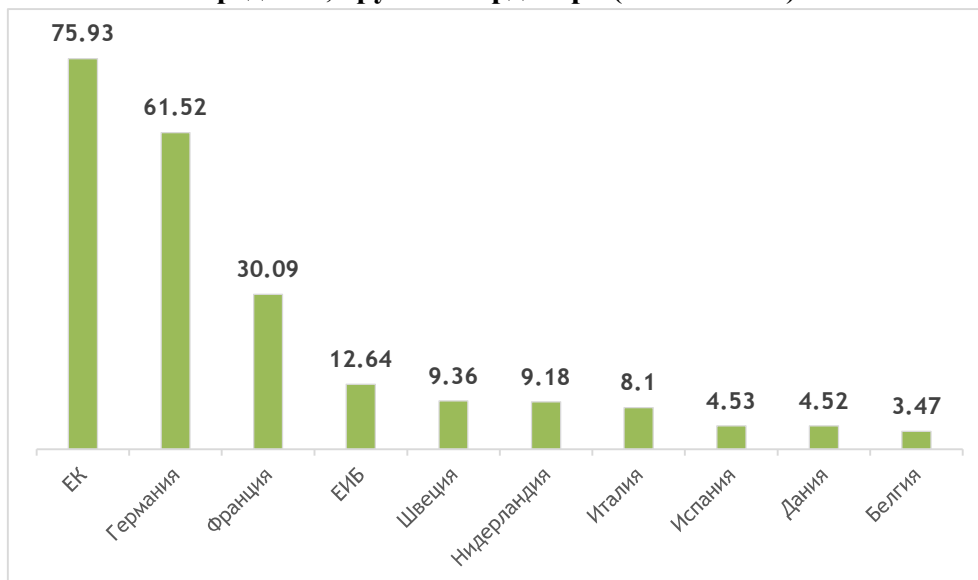
Фигура 1. Топ 10 страни реципиенти на официална помощ за развитие по изплатени средства, бруто в млрд. евро (2021-2023 г.)



Източник: Авторът, по данни на ЕК

По данните виждаме, че Украйна получава 6 пъти повече помощ отколкото вторият реципиент, а Палестина (именувана като Западен бряг и Газа в базата данни на ЕК) получава за този период 1.84 млрд. евро.

Фигура 2. Топ 10 донори от ЕС на официална помощ за развитие по изплатени средства, бруто в млрд. евро (2021-2023 г.)



Източник: Авторът, по данни на ЕК

Същевременно се наблюдава съществено повишение на разходите за отбрана в ЕС-27 и страните от Еврозоната през 2022 г. в сравнение с началната за нашето наблюдение 2019 г. На годишна база спрямо 2019 г. значителен ръст се наблюдава при България (+81%), Литва (+76%) и Люксембург (+75%).

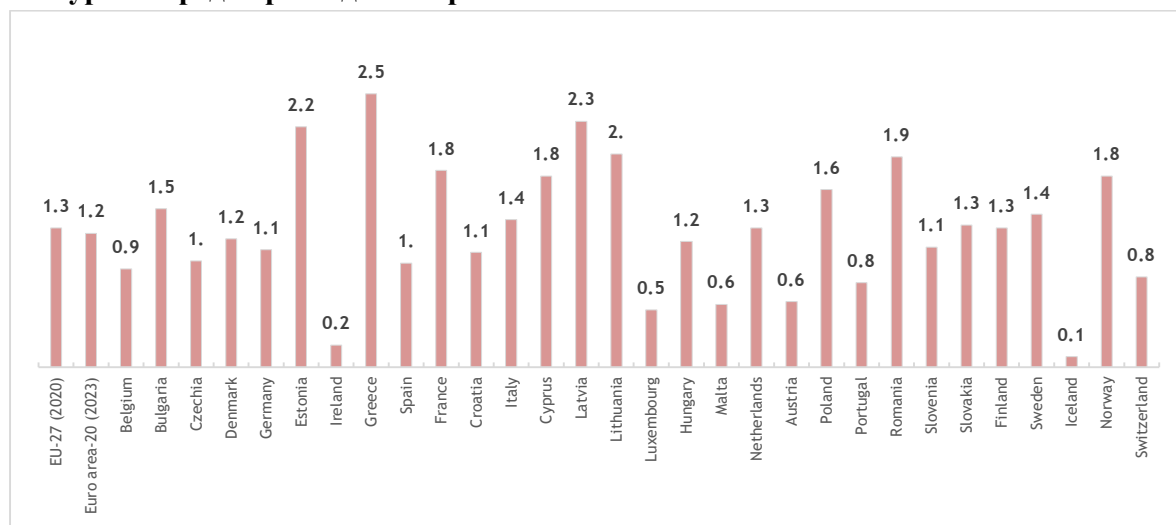
Таблица 3: Бюджетни разходи на правителствата за отбрана за периода 2019-2022 г., в млн. евро

Държава	2019	2020	2021	2022
EU-27 (2020)	168,260	177,698	184,378	203,808
Euro area-20 (2023)	142,386	148,670	154,246	167,817
Франция	42,414	44,286	44,086	48,338
Германия	36,900	38,172	39,254	39,916
Италия	22,677	22,585	24,804	24,893
Испания	10,537	10,548	11,716	15,344
Нидерландия	10,000	10,718	11,029	12,605
Полша	8,678	9,138	9,080	10,601
Швеция	5,735	6,472	7,161	9,229
Норвегия	6,879	6,469	7,138	8,005
Швейцария	5,305	5,875	5,447	6,387
Румъния	3,744	5,170	4,649	5,130
Гърция	3,630	4,244	5,039	5,392
Белгия	3,770	4,139	4,453	5,439
Дания	3,512	3,628	4,078	4,618
Финландия	2,761	3,324	2,995	3,508
Австрия	2,391	2,349	2,413	2,658
Чехия	1,977	2,198	2,298	2,733
Унгария	1,497	1,504	1,705	2,359
Португалия	1,673	1,633	1,728	1,792
Словакия	1,029	1,226	1,310	1,662
Литва	803	1,133	1,033	1,411
България	730	917	1,160	1,322
Ирландия	843	912	884	924
Латвия	581	744	802	864
Естония	588	658	640	791
Хърватска	593	557	581	680
Словения	471	494	620	656
Кипър	397	414	437	443

Люксембург	237	466	334	416
Малта	93	69	89	85
Исландия	16	16	18	27
Общо	491,107	516,426	535,605	589,850

Източник: Авторът, по данни на Евростат (gov_10a_exr)

Фигура 3. Среден разход за отбрана като % от БВП за 2019-2022 г.



Източник: Авторът, по данни на Евростат (gov_10a_exr)

Съществен е въпросът до колко повишението на разходите за хуманитарна помощ, съпроводено (или дори предхождано) от увеличение на бюджетните разходи за отбрана, ще окаже своето влияние върху приоритетите на Зелената сделка и амбициозните цели на ЕС за постигане на климатична неутралност към 2050 г.

Председателят на ЕК Урсула фон дер Лайен очертава визията за индустриалната трансформация на континента чрез намаляване на въглеродните емисии с 40% до 2030 г. съгласно Парижкото споразумение, което ЕС подкрепи¹², а до 2050 г. Европа трябва да се превърне в континент лидер в борбата с климатичните промени, постигайки пълна неутралност по отношение на вредните емисии и въздействие върху околната среда.

Европейският зелен пакт (ЕЗП), амбициозен набор от мерки и политики, които ЕК предлага¹³ и се подготвя да прилага през следващите години за постигането на целите си, предстои да бъде представен в детайли по-късно през 2020 г. В своята обосновка, ЕК посочва предизвикателствата, пред които европейците са изправени от гледна точка на климатичните и структурните промени, които предстоят да се случат. Необходим е

¹² Решение (ЕС) 2016/1841 на Съвета, ОВ L 282, 19.10.2016г., стр. 1-3

¹³ Европейска комисия. (2019). Съобщение на Комисията – Европейският зелен пакт. COM(2019) 640 final

многомерен пакт за действие, който обхваща широкото естество от проблеми (екологични, социални, икономически), произтичащи от промяната в климата и производствата на бъдещето¹⁴ (Бонева, 2007).

За постигането на целите, ЕЗП предвижда всяка инициатива, финансирана чрез бюджета на ЕС, да отговаря на определени критерии за природосъобразност и принос към климатичната неутралност. Това ще се осъществява с формално изискване част от отпуснатото финансиране да бъде изразходвано за целите на ЕЗП – т. нар. „зелено“ финансиране и инвестиции и осигуряване на справедлив преход.

За периода до 2030 г. ще са необходими 260 милиарда евро допълнителни инвестиции годишно, т.е. около 1,5 % от БВП за 2018 г., за да се постигнат целите за климата и енергетиката, изчислява ЕК. Тези инвестиции ще бъдат направени както от публични, така и от частни организации. След оповестяването на Европейската зелена сделка започна разглеждането на възможности за алтернативни източници на приходи към бюджета, които да захранват зелени проекти – например такси за страните, които не нерециклират отпадъци от опаковки от пластмаса или 20% от приходите от ETS да бъдат заделени за многогодишния бюджет на ЕС.

Бюджетната философия на Европейския зелен пакт може да обобщим като целяща *многовалентна връзка между публична и частна инвестиционна инициатива*¹⁵ (Boneva, 2016;). В планирането на многогодишната финансова рамка за хоризонта от 2021-2027 г. са заложени инструменти и механизми за финансиране, които да стимулират интереса на частните инвеститори, а публичен ресурс (бюджетна гаранция) да бъде застраховка за високорискови проекти, особено такива, свързани с научни експерименти и разработване на нови технологии.

Съществени промени са изразени в:

- Приемането на стратегически План за инвестиции за устойчива Европа;
- Засилване ангажмента на националните правителства чрез бюджетните планове на държавите членки (ко-финансиране до €114 млрд.);
- Представянето на фонда InvestEU, който комбинира вече съществуващи инструменти и нови такива за по-ефективно осъществяване на иновативни проекти;
- Нови източници на финансиране на приходната част на многогодишната финансова рамка на ЕС;
- Засилено сътрудничество между публични институции (на ниво ЕС и правителства) и частни инвеститори (национални търговски банки, инвестиционни организации и предприемачи);

¹⁴ Бонева, С. (2007). Интеграция между политиката на ЕС за опазване на околната среда с енергетичната политика на общността. In: Международна научна конференция “Предизвикателствата пред науката във връзка членството на България в ЕС” (pp. 131-139).

¹⁵ Boneva, S. (2016). The Focus of the Projects Funded by the EFSI: Priority Sectors for Strategic Investments in the EU. DUNAVSKA STRATEGIJA EVROPSKE UNIJE U 21. VEKU, 59.

- Повишение на процента финансирани зелени проекти от Европейската инвестиционна банка (50% към 2025 г.).

Основният финансов стълб на Европейския зелен пакт е Планът за инвестиции за устойчива Европа (ПИУЕ), чрез който трябва да се мобилизират €1 трилион в зелени инвестиции до 2030 г. Инвестиционният процес ще бъде подпомаган и чрез националните бюджетни планове, в които ще бъдат заложени устойчиви цели за постигане на климатична неутралност и координирани чрез процедурния цикъл на Европейския семестър. Това вече е предложено за следващия дългосрочен бюджет до 2027 г. на ЕС, който ще трябва да отдели поне 25% от всички фондове за финансиране на дейности, съобразени с приоритетите на ЕЗП. За фонда InvestEU този дял ще бъде поне 30% и всеки проект, кандидатстващ за финансиране по линия на InvestEU ще трябва да бъде доказано устойчив за климата, околната среда и социалните приоритети.

Приходната част на бюджета на ЕС също ще подпомага зелените цели – предложен бе нов собствен ресурс на приходи, а именно такса за нерециклираните пластмасови опаковки, което ще стимулира повторната употреба на пластмаси сред страните, които до момента не са отбелязали напредък в този аспект на кръговата икономика. 20% от прихода от алокираните квоти в EU ETS ще бъде внасян в многогодишния бюджет на Съюза. Предстои разглеждането на Модернизационния фонд и Иновационния фонд, които в момента са извън МФР.

Европейският зелен пакт ще разпознава приоритетно инициативите, които могат да бъдат бенефициенти по няколко ключови за европейския зелен преход фондове: Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за гарантиране на земеделието, Европейски фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд, Хоризонт Европа и климатичната програма LIFE.

Нека разгледаме в детайли Планът за инвестиции за устойчива Европа.

В основата на този план е Механизмът за справедлив преход, и подчинения към него Фонд за справедлив преход, който ще се стреми да предостави социално справедлива промяна към климатично неутрална икономика, чрез подготовка и преквалифициране на работната сила към нови отрасли, изграждането на компетенции и умения, така че най-засегнатите от климатичните промени да могат да се реализират в нови бизнес модели.

В мотивацията за съществуването на такъв механизъм и фонд, за който ще се осигурят допълнителни средства от предвидените през 2018 г. първоначални разчети за МФР след 2021 г., се отбелязва и неравенството на европейските региони по отношение климатичната им уязвимост. В ЕС съществуват региони, които ще пострадат повече от други, тъй като зависят от въглеродно интензивни отрасли или изкопаеми горива. Предложеният механизъм ще подпомага регионалните усилия за преход към климатична неутралност.

Механизмът за справедлив преход може да разделим на три стълба, които са обвързани чрез Европейския зелен пакт по своята инвестиционна философия и характерни методи на

финансиране. За реализирането на стратегията от бюджета на ЕС ще бъдат отделени €503 милиарда, които заедно с €25 милиарда вложени постъпления от EU ETS ще подпомогнат набирането на общо €1 трилион инвестиции за осъществяване на целите на Европейския зелен пакт. Това ще се осъществи чрез:

- Привличане на частни инвестиции (crowding in);
- Обезпечаване на рискове за частните инвеститори в иновативни технологии и проекти чрез бюджетна гаранция от ЕС;
- Насърчаване на публично-частните партньорства през механизъм за отпускане на заеми от Европейската инвестиционна банка;
- Предоставяне грантове от Фонда за справедлив преход на най-нуждаещите се региони в ЕС.

Фигура 4. Структура на Механизма за справедлив преход в бюджетната рамка 2021 – 2027 г.



Източник: Авторът

Все още обсъжданото предложение¹⁶ за въвеждане на граничен въглероден данък ще има пряко отражение върху бизнеса в ЕС и компаниите, които разчитат на внос от трети страни. Дискусиите за възможните ефекти от въвеждането на такъв граничен въглероден

¹⁶ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите, COM(2021) 564 final

данък трябва да продължат не само на политическо ниво, но са необходими и повече научнообосновани анализи относно спецификата на въглеродните данъци и методите на тяхното разумно прилагане (Boneva, 2020)¹⁷.

Прогресивното въвеждане на въглероден граничен данък за целия ЕС залага рискове на макроравнище, които трябва да бъдат внимателно преценени. Те се различават съществено по характер от националните специфики на таксуването на въглерод и са свързани с международните търговски потоци и начина, по който ЕС до момента е търгувал със страни извън блока – особено с тези на юг от екватора, Африка и такива в директно съседство – страни от Източна Европа, които не са членки на ЕС.

С най-висок експортен риск¹⁸ в резултат от въвеждане на граничен въглероден данък се открояват Босна и Хереговина, Алжир, Намибия, Мадагаскар, Камбоджа и Виетнам (Eicke et al., 2021). Последното е пример, който показва необходимостта от анализ не само на предисторията и вече натрупаната историческа информация за ефектите от въглеродните данъци, но и критичен поглед към текущото състояние на международната търговия, глобалните вериги за доставки предвид икономическата конюнктура след 2020 г.

Zachmann и McWilliams (2020) предоставят критичен анализ на бъдещия въглероден данък, както е предложен от Комисията в рамките на Европейския зелен пакт¹⁹. Основните трудности с дефинирането на данъка ще бъдат в разграничаването на обхванатите сектори, както и разширяването към други свързани индустрии по-нататък по веригата на стойността.

Andersen (2010) дава пример за неутралност на приходите чрез налагане на различни данъци върху CO₂ във Финландия (през 1990 г.), Швеция (през 1990 г.), Норвегия (през 1991 г.) и Дания (през 1992 г.), като същевременно се намаляват данъците върху доходите на населението²⁰. Обобщения по темата имат и български автори (Бонева, 2020). По-ранно изследване показва, че комбинацията от въглероден данък плюс субсидии за енергийна ефективност в Дания дава обещаващи резултати (Andersen, 2004)²¹.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Наблюдаваното повишение на разходите за хуманитарна помощ в преразгледаната МФР 2021-2027 г. е резултат от възникващите едновременно в повече от един региона кризи, към които за ЕС е необходимо да реагира. Това поставя многогодишния бюджет на Съюза

¹⁷ Бонева, С. (2020). Въглеродните данъци в контекста на европейската зелена сделка. Научни трудове на УНСС, 5(5), 15-29.

¹⁸ Eicke, L., Weko, S., Apergi, M., & Marian, A. (2021). Pulling up the carbon ladder? Decarbonization, dependence, and third-country risks from the European carbon border adjustment mechanism. *Energy Research & Social Science*, 80, 102240.

¹⁹ Zachmann, G., & McWilliams, B. (2020). A European carbon border tax: much pain, little gain. Policy Contribution 05/2020, Bruegel

²⁰ Andersen, P. (2010). Europe's experience with carbon-energy taxation. SAPIEN. S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society, (3.2).

²¹ Andersen, M. S. (2004). Vikings and virtues: a decade of CO₂ taxation. *Climate Policy*, 4(1), 13-24.

в положение на несигурност предвид бюджетните прагове за поети задължения и съответстващите плащания. В същото време се забелязва засилване на плащанията от националния бюджет, свързани с отбрана през 2022 г. спрямо нивата от 2019. Последните две наблюдения се случват в момент, когато Европейската комисия цели постигане на климатична неутралност чрез Зелената сделка и постигането на първата важна цел – намаляване на парниковите емисии с 55% до 2030 г. спрямо нивата от 1990 г. В този променящ се геополитически контекст е необходимо да се насочи внимание върху способността на МФР да обслужи едновременно прехода към климатична икономика чрез справедлив преход, да предостави хуманитарна помощ на нуждаещите се трети страни като в същото време запази балансираност спрямо останалите приоритети на ЕС, заложи в 7-годишната МФР.

БИБЛИОГРАФИЯ

Бонева, С. (2007). Интеграция между политиката на ЕС за опазване на околната среда с енергетичната политика на общността. В: Международна научна конференция “Предизвикателствата пред науката във връзка членството на България в ЕС” (pp. 131-139) [Boneva, S. (2007). Integratsia mezhdu politikata na ES za opazvane na okolnata sreda s energetichnata politika na obshtnostta. V: Mezhdunarodna nauchna konferentsia “Predizvikelstvata pred naukata vav vrazka chlenstvota na Bulgaria v ES” (pp. 131-139)].

Бонева, С. (2020). Въглеродните данъци в контекста на европейската зелена сделка. Научни трудове на УНСС, 5(5), 15-29 [Boneva, S. (2020). Vaglerodnite danatsi v konteksta na evropeyskata zelena sdelka. Nauchni trudove na UNSS, 5(5), 15-29.].

Договор за функционирането на Европейския съюз от 13 декември 2007 година. Консолидиран текст. ОJ C 202, 7.6.2016, p. 47-360) [Dogovor za funktsioniraneto na Evropeyskia sayuz ot 13 dekemvri 2007 godina. Konsolidiran tekst. OJ C 202, 7.6.2016, p. 47-360)].

Европейска комисия. (2018) Модерен бюджет за Съюз, който закриля, предоставя възможности и защитава. Многогодишна финансова рамка за периода 2021-2027 г. COM/2018/321 final [Evropeyska komisia. (2018) Moderen byudzhnet za Sayuz, koyto zakrilya, predostavya vazmozhnosti i zashtitava. Mnogogodishna finansova ramka za perioda 2021-2027 g. COM/2018/321 final].

Европейска комисия. (2019) Съобщение на Комисията – Европейският зелен пакт. COM(2019) 640 final [Evropeyska komisia. (2019) Saobshtenie na Komisiyata – Evropeyskiyat zelen pakt. COM(2019) 640 final].

Европейска комисия. (2021) Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за установяване на механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите, COM(2021) 564 final [Evropeyska komisia. (2021) Predlozhenie za reglament na Evropeyskia parlament i na Saveta za ustanovyavane na mehanizam za korektsia na vaglerodnite emisii na granitsite, COM(2021) 564 final].

Регламент (ЕО) № 1257/96 на Съвета от 20 юни 1996 година относно хуманитарната помощ. ОВ L 163, 2.7.1996, p. 1–6 [Reglament (EO) № 1257/96 na Saveta ot 20 yuni 1996 godina odnosno humanitarnata pomosht. ОВ L 163, 2.7.1996, p. 1–6].

Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093 на Съвета от 17 декември 2020 година за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027. ОВ L 433I, 22.12.2020, p. 11–22 [Reglament (ES, Evratom) 2020/2093 na Saveta ot 17 dekemvri 2020 godina za opredelyane na mnogogodishnata finansova ramka za godinite 2021—2027. ОВ L 433I, 22.12.2020, p. 11–22].

Регламент (ЕС, Евратом) 2024/765 на Съвета от 29 февруари 2024 година за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093 за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021–2027 [Reglament (ES, Evratom) 2024/765 na Saveta ot 29 fevruari 2024 godina za izmenenie na Reglament (EC, Evratom) 2020/2093 za opredelyane na mnogogodishnata finansova ramka za godinite 2021–2027].

Регламент (ЕС, Евратом) 2024/765 на Съвета от 29 февруари 2024 година за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2093 за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021–2027 [Reglament (ES, Evratom) 2024/765 na Saveta ot 29 fevruari 2024 godina za izmenenie na Reglament (EC, Evratom) 2020/2093 za opredelyane na mnogogodishnata finansova ramka za godinite 2021–2027].

Регламент (ЕС) 2024/792 на Европейския парламент и на Съвета от 29 февруари 2024 година за създаване на механизъм за Украйна [Reglament (ES) 2024/792 na Evropeyskia parlament i na Saveta ot 29 fevruari 2024 godina za sazdavane na mehanizam za Ukrayna].

Решение (ЕС) 2016/1841 на Съвета, ОВ L 282, 19.10.2016г., стр. 1–3 [Reshenie (ES) 2016/1841 na Saveta, ОВ L 282, 19.10.2016г., str. 1–3].

Съвместна декларация на Съвета и представителите на правителствата на държавите-членки, заседаващи в рамките на Съвета, Европейския парламент и Европейската Комисия. ОВ C 25, 30.1.2008, p. 1–12 [Savmestna deklaratsia na Saveta i predstavitelite na pravitelstvata na darzhavite-chlenki, zasedavashti v ramkite na Saveta, Evropeyskia parlament i Evropeyskata Komisia. ОВ C 25, 30.1.2008, p. 1–12].

Reis, J., Rosado, D. P., Cohen, Y., Pousa, C., & Cavalieri, A. (2022) Green Defense Industries in the European Union: The Case of the Battle Dress Uniform for Circular Economy. Sustainability, 14(20), 13018.

Piron, A. (2022) The EU's Humanitarian Aid Policy in the Post-Lisbon Context: An Analysis of the Decision-making Process Towards the Palestinian and Ukrainian Crises 2010–2021. College of Europe.

Boneva, S. (2016) The Focus of the Projects Funded by the EFSI: Priority Sectors for Strategic Investments in the EU. DUNAVSKA STRATEGIJA EVROPSKE UNIJE U 21. VEKU, 59.

Eicke, L., Weko, S., Apergi, M., & Marian, A. (2021) Pulling up the carbon ladder? Decarbonization, dependence, and third-country risks from the European carbon border adjustment mechanism. *Energy Research & Social Science*, 80, 102240.

Zachmann, G., & McWilliams, B. (2020) A European carbon border tax: much pain, little gain. *Policy Contribution 05/2020*, Bruegel.

Andersen, P. (2010) Europe's experience with carbon-energy taxation. *SAPIEN. S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society*, (3.2).

Andersen, M. S. (2004) Vikings and virtues: a decade of CO₂ taxation. *Climate Policy*, 4(1), 13-24.

ПАДАНЕТО НА ПРАВИТЕЛСТВОТО НА ФИЛИП ДИМИТРОВ. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ВЕРСИИТЕ НА ОЧЕВИДЦИТЕ ОТ СРЕДИТЕ НА СДС

Атанас Ждребев¹, Институт за исторически изследвания,
Българската академия на науките

Резюме

Статията прави опит за сравнителен анализ на версиите за падането на правителството на Филип Димитров на очевидците на събитието, произлизащи от средите на СДС. Текстът е структуриран в две части, представящи двете алтернативни гледни точки – съответно на Филип Димитров и неговите твърдолинейни привърженици и противоположната позиция, отстоявана от Желю Желев и Димитър Луджев. На базата на интердисциплинарния подход към привлечения изворов материал политическите стратегии са положени в контекста на проблематичните институционални взаимодействия, а генезисът на кризата е интерпретиран през призмата на отношението на десните лидери към механизмите на функциониране на демокрацията.

Ключови думи: Филип Димитров; падане на правителството; версии на очевидците; СДС; Желю Желев.

THE FALL OF THE GOVERNMENT OF FILIP DIMITROV. COMPARATIVE ANALYSIS OF THE EYEWITNESS VERSIONS FROM THE CIRCLES OF THE UNION OF DEMOCRATIC FORCES (UDF)

Atanas Zhdrebev², Institute for Historical Studies, Bulgarian Academy of Sciences

Abstract

The article attempts a comparative analysis of the eyewitness versions of the fall of Filip Dimitrov's government, coming from UDF circles. The text is structured in two parts, presenting

¹ Атанас Ждребев е доктор по политология в Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Работи в Института за исторически изследвания към Българската академия на науките. Автор е на книгите „Популистките стратегии като двигател на вътрешнополитическите кризи (2021–2023)“ (2025), „Популизъм, кризи и нестабилност“ (2024), „Популизмът като фактор за дисфункция на политическите институции в България (2001–2018)“ (2020) и „Разпадането на политическата система в България“ (2011).

² Atanas Zhdrebev has a PhD in Political Science from Sofia University, ‘St. Kliment Ohridsky’. He is currently employed at the Institute for Historical Studies at the Bulgarian Academy of Sciences. He is an author of the books *Populist Strategies as a Driver of Domestic Political Crises (2021–2023)* (2025), *Populism, Crises and Instability* (2024), *Populism as a Factor for the Dysfunction of Political Institutions in Bulgaria (2001–2018)* (2020) and *The Collapse of the Political System in Bulgaria* (2011).

the two alternative points of view - respectively of Filip Dimitrov and his hardliners and the opposite position defended by Zhelyu Zhelev and Dimitar Ludzhev. Based on an interdisciplinary approach to the source material involved, the political strategies are set in the context of problematic institutional interactions, and the genesis of the crisis is interpreted through the prism of right-wing leaders' attitudes towards the mechanisms of functioning democracy.

Keywords: *Filip Dimitrov; fall of the government; eyewitness versions; Union of Democratic Forces (UDF); Zhelyu Zhelev.*

УВОД

Въпросът за падането на правителството на Филип Димитров е от ключово значение за най-новата българска история. В спомените и оценките на очевидците прави впечатление употребата на думи, които поражда асоциации с нещо енигматично и неподлежащо на операционализация посредством стандартния аналитичен инструментариум. Показателен е фактът, че самият Димитров отдава подобаващо място на темата в своя книга, която е озаглавена „Митовите на българския преход“ (Димитров, 2003, 42-58). Александър Йорданов определя обстоятелствата около събитието като „една от тайните на българския преход“ (Иванов и др., 2013, 43). Желю Желев нарича „легенда“ твърденията, че в качеството си на основател на СДС не е разговарял предварително с лидерите на синята коалиция преди да направи публично достойно критиките си на пресконференцията в Бояна от 30 август 1992 г. (Желев, 2005, 443). Темата безспорно е съществена. През годините тя се превърна в обект на изследователския интерес на историци и политолози. Затова започваме анализа с кратък обзор на академичните изследвания.

Общото между тях е, че не поставят тази тема като самостоятелен предмет или обект на изследване, а я третира в контекста на съответната проблематика, която се съдържа в дадена книга. Резултатът от това е, че в повечето случаи на нея се отделят само няколко страници, а на други места на нея са посветени буквално няколко реда. Освен това е ясно обособено разграничението между историческите и политологичните текстове, което предполага естественото различие в използвания методологически подход, но не променя тенденцията на лаконично и твърде селективно представяне на фактологията, което не позволява нейната цялостна реконструкция. Анализът е кратък, лишен е от теоретична обосновка, не се характеризира с концептуална плътност.

Историкът Георги Марков напомня, че на 5 май 1992 г. ДПС не само иска оставката на министъра на отбраната Димитър Луджев, но и отправя предупреждение, че може да оттегли подкрепата си за правителството, ако СДС не потърси начин да споделя отговорността за управлението със своя парламентарен партньор. СДС загубва лостовете, с които може да се задържи на власт, и изпада „в положението на БКП на 10 ноември 1989 г., защото повече не можеше да задържи властта, а и нямаше на кого да я предаде“ (Марков, 2000, 346, 347). Подчертава се желанието на ДПС, след избора на Александър Йорданов за председател на парламента с подкрепата на движението, да се подпише коалиционно споразумение със СДС, което да сложи край на политическата криза и да

предотврати предсрочните избори. Обаче синьото ръководство категорично отказва да влезе в коалиция (Марков, 2000, 348).

Искра Баева и Евгения Калинова открояват причините, поради които ДПС не взема пряко участие в управлението при формирането на правителството на Филип Димитров: това са съмненията, че движението може да се окаже противоконституционно поради забраната за създаване на партии на етническа и религиозна основа; нежеланието на Ахмед Доган да се включи в управлението в период на криза; опасенията му, че електоратът на ДПС е подложен на риск от тежките социални и икономически реформи (Баева & Калинова, 2002, 283). Авторите определят поискания вот на доверие на 28 октомври 1992 г. като „предопределен“, тъй като още на предходния вот на недоверие Доган е изразил критичното си отношение към кабинета, а същевременно е започнало и разцеплението на ПГ на СДС. Формулирана е хипотезата, че премиерът се е надявал, че ДПС няма да влезе в открито взаимодействие с основния си политически опонент – БСП (Баева & Калинова, 2002, 289).

Ричард Крамптън е не по-малко лаконичен в изложението на събитията, а единственото обяснение за оттеглянето на подкрепата на ДПС към кабинета, е, че „турските райони са засегнати от икономическата политика на правителството“. Сред причините за падането на кабинета Крамптън посочва, че в Конституцията от 12 юли 1991 г. липсва достатъчно ясна регламентация на институционалните взаимоотношения между президента и Министерския съвет, а издигането на Желю Желев за президент изважда от средите на СДС най-ярката антикомунистическа фигура от умереното крило. Не са удовлетворени и социалните очаквания на привържениците на синия съюз (Крамптън, 2023, 269-271).

Евгений Дайнов обяснява атаките на Желю Желев срещу кабинета на СДС с убедеността на първия демократично избран президент, че не е възможно БСП отново да се върне в управлението и че няма „опасност от реставрация на комунизма“. Желев възприема правителствените кризи като естествена част от политическия процес. Президентските апели за „национално помирение“ не са релевантни на обстановката от 1992 г., когато обществото трябва да „избира между два свята“, между два радикално различни пътя за развитие на държавата (Дайнов, 2000, 490-494). Повторната номинация на Димитров за министър-председател е причината за провала на втория опит за съставяне на правителство с мандата на СДС (Дайнов, 2000, 495).

Според Ваня Иванова „основната разделителна линия между президента и управляващото мнозинство е невъзможността на Националния координационен съвет на СДС да ограничи правата на държавния глава, подчинявайки действията му на партийната дисциплина. Опитите на президента да отстоява конституционните си задължения като държавен глава на всички граждани и да осигурява нормалната дейност на всички институции се приемат от управляващите като предателство спрямо СДС. Това довежда двете основни институции в страната – президентската и премиерската – до остър сблъсък...” (Иванова,

2008, 200).³ Но нейният анализ не се фокусира върху конкретните причини за падането на правителството.

Амбицията за цялостна реконструкция на събитията остана нереализирана не само заради слабостите на научните изследвания, в които дори не е направен опит за пълно и изчерпателно изложение на фактологията. Тъй като десните политици в своите мемоари също се спират селективно на отделни факти, в повечето случаи се оказва невъзможно да се направи проверка и засичане на техните твърдения. За да се избегнат тавтологиите, тук даваме само в най-общ план илюстративни примери за обстоятелства, на които предстои да се спрем по-нататък в текста: Йордан Василев не споменава нищо за проведени разговори с Александър Йорданов (Иванов и др., 2013, 43-47; Василев, 2012, 29-33). Ключовият епизод със срещата в ресторант „Узунджовска“ фигурира само в книгите на Методи Спасов и Димитър Луджев (Спасов, 2002, 22-24; Луджев, 2019а, 547-550). Няма откъде да се провери цитатът, който дава Спасов от интервюто на Ахмед Доган през БТА (Спасов, 2002, 124). Само Желю Желев споменава за антипрезидентските митинги, организирани от ръководството на СДС през есента на 1992 г. (Желев, 2005, 455-469). Противоречията в изворовия материал и липсата на научни изследвания, фокусирани единствено върху конкретната тема, са факторите, които трябва да се имат предвид в настоящия сравнителен политологичен анализ на версиите за падането на правителството на Филип Димитров на участниците в събитието, произлизащи от средите на СДС.

ВЕРСИИТЕ НА ФИЛИП ДИМИТРОВ И НА ТВЪРДОЛИНЕЙНИТЕ ПРИВЪРЖЕНИЦИ НА РЪКОВОДСТВОТО НА СДС

Версията на Филип Димитров

Филип Димитров идентифицира три основни причини за падането на кабинета: първо, СДС припознава „правителството като свое“. Сред ключови лидери на дясната коалиция от първите години на прехода като Георги Марков и Желю Желев се оформя убеждението, че основният приоритет е да се запази единството на парламентарната група, а този приоритет би могъл да се реализира и чрез смяната на няколко сини кабинета. На тази база бившият премиер ситуира дистинкцията между „наше“ и „нашето“ правителство. Поставен е въпросът дали тезата е лансирана от „чиста глупост“, или зараждането ѝ се дължи на принадлежността на част от нейните апологети към структурите на бившата Държавна сигурност. Но авторът твърди, че върху основите ѝ се изгражда митът, „че СДС никога не е управлявал“ (Димитров, 2003, 41-42). Хетерогенният състав на синята коалиция не поставя идеологически препятствия пред работата на Министерския съвет, но той трябва да удовлетворява различни „претенции“, за да съхрани парламентарната си подкрепа, а това обстоятелство води до саботаж. То също е един от факторите за

³ Текстът на Ваня Иванова е част от цитираната в библиографията колективна монография „Българският парламент и преходът“.

„изграждането на мита“. Според Филип Димитров самото правителство е „коалиционно между СДС и ДПС“, Ахмед Доган лично поставя условието Стоян Ганев и Димитър Луджев да оглавят съответно Министерството на външните работи и Министерството на отбраната. Доминанцията на националистически настроения в страната обаче не позволява коалицията да бъде обявена открито, а за електората на СДС са трудно обясними „подозрителните назначения“ (Димитров, 2003, 42-43).

Втората причина е свързана с „очакванията към правителството и към промените изобщо“. То е „призвано не просто да управлява, но и да променя начина на мислене – роля, колкото неблагоприятна, толкова и непопулярна“ (Димитров, 2003, 44). Не успява да постигне желаните резултати, защото е постоянно бламирано от опозицията и от подкрепящата го парламентарна група. Към средата на септември 1992 г. то вече не е в състояние да устои на „атаките на президента и на тайните служби“, а международните финансови институции и инвеститорите забелязват, че е възникнала нестабилност. В края на месеца е отложено подписването на разширено финансово споразумение. Икономиката на България е стабилизирана, въпреки че КТ „Подкрепа“ и КНСБ организират над четирийсет стачки (Димитров, 2003, 47-50).

Филип Димитров опровергава мита, че неговият кабинет не е управлявал, а падането му се разглежда като процес, който „започва още от деня на формирането му“. „Признаването на Македония на 16 януари 1992 г., извършено от премиера при откритото несъгласие на председателя на парламента, на външния министър, при колебание на повече от половината министри и на значителна част от депутатите и при липсата на подкрепа от президента до самото оповестяване на акта, извади на повърхността още в третия месец от съществуването на правителството конфликти, които тлееха от самото му съставяне“ (Димитров, 2003, 53).

Димитров е категоричен, че президентът не е единственият виновник за падането на правителството. В книгата е обърнато внимание на особената позиция на ДПС – изтъкнати са добре известните факти за издевателствата на БКП над българските турци по време на възродителния процес, както и за речта на Ахмед Доган при откриването на 36-ото НС, в която призовава за забрана на БСП. Тази позиция движението може да обясни само с обстоятелството, че определени среди в СДС също се дистанцират от кабинета (Димитров, 2003, 53).

Третата причина е дефинирана накратко като „възприемането на премиера“. Филип Димитров дава теоретична обосновка на тезата, че „всяка изпълнителна власт е персонална“. Същевременно възниква проблем, когато в ситуациите на революционна промяна отношението към изпълнителната власт се характеризира с „подозрение и враждебност“, а в България през 1992 г. основният политически дебат е за „изясняване прерогативите и границите на законодателната и изпълнителната власт“ (Димитров, 2003, 41).

Димитров си е давал ясна сметка, че правителството няма да успее да изкара пълния си мандат. Спецификата на ситуацията налага да се проведат ускорени икономически реформи и да се положат основите на модерните демократични институции. България трябва да избере пътя на своето геополитическо развитие по посока към Запада и в това се състои историческата мисия на синьото правителство. Противниците на СДС и най-вече нереструктурираната бивша комунистическа партия са наследници на сенчестите икономически структури, произлезли от средите на ДС. Те се чувстват най-силно засегнати от „решимостта му (на Министерския съвет) да налага спазване на данъчните, финансовите и митническите правила. Това не се хареса и беше окачествено като „война на правителството срещу всички“ (Димитров, 2003, 54-55).

Абсолютно същата аргументация е изложена и в интервюто на Филип Димитров пред Мартин Иванов и Орлин Спасов (Иванов & Спасов, 2013, 641-676). В този смисъл допълненията са излишни. Централно място в нея заема следното логическо противоречие: от едната страна стои „митът за сдаването на властта“ с неговите проекции върху визията за силата и ефективността на управлението. От другата му страна са ситуирани твърденията за персоналния характер на изпълнителната власт и изброяването на редица фактори, които стесняват периметъра на възможните действия на министър-председателя. В известен смисъл съществуват теоретични основания да подложим под съмнение тезата на Димитров, че саботажът идва от всички страни: СДС не разполага с абсолютно мнозинство в НС и в условията на функционираща демокрация е длъжен да се съобразява с волята на своя партньор в рамките на „парламентарната следизборна коалиция“⁴. Впрочем това е елементарно правило на коалиционната теория. Второ, самата природа на политическия плурализъм предполага необходимостта да се признае легитимността на различните гледни точки в една сложно структурирана формация, каквато е СДС. Трето, изглеждат неоправдани очакванията, че в конюнктурния контекст от началото на деветдесетте години на XX в. БСП няма да положи всевъзможни усилия, за да съхрани максимално дълго във времето своите политически и икономически позиции. Изброеното дотук не означава непременно, че картината е черно-бяла. Не бива да се подценява ролята на синдикалния натиск, на извиването на ръце от страна на ДПС, на критичния тон на президента, въпреки че цялостното отношение на СДС към държавния глава, припознат като деен участник в процеса на сваляне на правителството, не е съобразено с границите на неговите институционални правомощия. Филип Димитров намеква завоалирано, че Желю Желев влиза в колаборация с тайните служби и с ДПС, за да ускори процеса. Тук се очертава възловата проблемна точка между сферите на обективността и на конспирацията. Тази точка затруднява пълноценното целеполагане на анализа както в историческа, така и в политологична перспектива. Не подлежат на коментар факти и внушения, които няма как да бъдат проверени. Но начинът, по който е аргументирана критиката към правилата на играта в демократичната политическа система, остава ахилесовата пета във версията на

⁴ Вж. подробно Пиргова, 2002, 204-206.

лидера на СДС. Уместно е да се върнем към твърдението на Филип Димитров, че по същността си правителството е „коалиционно“, а СДС го „припознава като свое“. Парадоксално Димитров определя това обстоятелство като грешка, а впоследствие разгръща цялостна интерпретация на събитията, която се вписва в координатната система на същата грешка. Едно от възможните обяснения е липсата на достатъчна теоретична подготовка относно същността и начина на функциониране на демократичния политически процес, но е абсурдно да се мисли, че подобна предпоставка е била в състояние да промени хода на историята.

Версията на Иван Костов

За разлика от Филип Димитров, Костов артикулира много по-ясно ролята на специалните служби, на ДПС и на президента в процеса на отстраняването от власт на кабинета и посочва, че Ахмед Доган е „тясно свързан с „Мултигруп“ агент на Държавна сигурност“. Цитирано е интервю във вестник „168 часа“ от 6 октомври 1992 г., в което лидерът на ДПС апелира България да запази външнополитически неутралитет. Интерес представлява следното изречение в интервюто: „Американизацията, както и европеизацията са моди, но не всичко в тях е с положителен знак“ (Костов, 2019, 129). Костов е убеден, че правителство пада, защото ДПС оттегля подкрепата си, и отрича твърденията на Филип Димитров, че то е било свалено с помощта на вътрешната опозиция в СДС. Иван Костов напомня, че към онзи момент БСП и ДПС разполагат общо със 130 народни представители. ДПС започва конфронтацията с Димитров и със Стефан Савов. Желю Желев атакува кабинета, защото се опасява, че липсва социална база, която да подкрепи непопулярните икономически реформи, а конфронтационната политика на СДС би могла да катализира и ерозия на доверието към президента. Същевременно според Костов ръководството на СДС не преценява, че е невъзможно да предизвика бързи предсрочни избори и че ДПС ще се коалира с БСП, но решението му да издигне отново Филип Димитров не е погрешно, защото „загуби управлението на страната“ (Костов, 2019, 129-130).

Пресечната точка, в която се забелязва пълно припокриване във версиите на Димитров и Костов, е убедеността им, че волята на кабинета да промени радикално геополитическата ориентация на България е един от ключовите фактори за отстраняването му от властта. Атаките на президента, на ДПС и на тайните служби фигурират и в двете гледни точки, но са интерпретирани по различен начин: Костов се придържа към популярната теза, че Желю Желев цели да съхрани високия си рейтинг, нарича го „популист“ и „получервен либерал, който никога не е споделял ценностите на пазарната икономика“. (Иванов & Спасов, 2013, 265-266). Димитров твърди, че има координация в действията на държавния глава, на ДПС и на службите, но не дава ясна оценка на мотивите, които стоят зад тези действия. Очертава се момент на съществено различие – Костов акцентира върху връзката на Доган с Държавна сигурност, а Димитров – върху стремежа на лидера на ДПС да се дистанцира

изцяло от бившия комунистически режим. Не бива да забравяме, че Филип Димитров споменава само с едно кратко изречение визитата на Шарапов в София. Намесата на службите се явява един от възловите фактори за падането на кабинета. Това твърдение може да бъде подкрепено с конкретни факти: ДПС бламира процеса на отваряне на досиетата, който е част от правителствената политика; „оръжейната афера“ (в която е замесен Бриго Аспарухов) влошава отношенията между премиера и президента и прераства в парламентарен скандал, който е използван като претекст за реструктуриране на политическото пространство; голяма част от лидерите на ДПС впоследствие се оказват агенти на бившата Държавна сигурност – обстоятелство, което се потвърждава от проверките на Комисията по досиетата.

Разликата в тезите на Костов и Димитров относно липсата на единство в ПГ на СДС се дължи на начина, по който се възприема конкретната ситуация: изходната позиция на Костов стъпва върху възможностите за реструктуриране на парламентарното пространство; при Димитров базовият проблем е, че изпълнителната власт не разполага с необходимата подкрепа, за да реализира своята политика.

Интерпретациите се разминават и при дефинирането на причините. Според Иван Костов правителството пада от власт поради две основни причини: едната е свързана с репутационната щета, която нанасят обвиненията за оръжейната сделка с Македония. Другата – с блокирането на финансовата политика на кабинета. Правителствената криза торпилира преговорите с Лондонския клуб, тъй като ключово изискване на банките е в страната да има политическа стабилност. Костов подкрепя действията на Филип Димитров „не защото те бяха рицарски, благородни и достойни, а защото политически бяха единствено възможните, за да се запази доверието на демократичните избиратели в СДС. Ако той не бе подал оставка, след като 36-ото ОНС го обвини, че застрашава националната сигурност и след това не му гласува доверие да управлява, всички министри и той самият щяхме да станем кукли на конци. Ако ни оставеха като кабинет, щяха да ни диктуват какво да правим... Щяхме да станем Берово правителство, без своя политическа воля. И щяхме да загубим напълно доверието към избирателите си...“ (Костов, 2019, 128).

В сравнителен план втората причина, която посочва Костов, във версията на Филип Димитров се явява следствие от възникналата политическа криза. Казано с други думи, според Димитров преговорите с Лондонския клуб са прекратени, защото правителството пада от власт, а според Костов правителството пада от власт, защото не успява да завърши преговорите с Лондонския клуб. Във версията на Димитров гореспоменатата репутационна щета не е основополагащ фактор за развитието на политическата криза, тъй като тази щета се използва като пропагандно средство за нейното задълбочаване, а истинските мотиви са съвсем други. Общото между двете тези е разбирането, че подадената оставка е била неизбежен стратегически ход. Но тук полето за спекулации остава отворено. Ако се върнем отново към визията на Филип Димитров за начина на функциониране на изпълнителната власт и направим препратка към събитията в България, които се развива

трийсет години по-късно, бихме могли да формулираме следния извод: желанието на министър-председателя да наложи еднолично управление, без да разполага с достатъчно силна и хомогенна парламентарна подкрепа, влиза в колизия с механизмите на представителната демокрация, нарушава крехкия баланс на интересите на партньорите и създава впечатление за уклон към авторитаризъм. Кризите възникват, тъй като кабинетът подава оставка тогава когато премиерът отказва да направи компромис и продължава да следва политика, която противоречи на волята на подкрепящите го партии. Резонно е да си зададем въпроса защо тази тенденция се наблюдава при правителства, които се самоопределят като „демократични“.

Версията на Александър Йорданов

Версиите на Александър Йорданов и на Филип Димитров смислово се припокриват по два основни пункта: първо, още от момента на формирането на кабинета неговата дейност е подложена на саботаж на парламентарната и на извънпарламентарната опозиция. Второ, стачките целят да блокират либералните реформи, като се даде превес на левичарските и популистките нагласи. На следващо място, в условията на социално недоволство през март 1992 г. Константин Мишев публикува статия във вестник „Демокрация“, в която призовава Филип Димитров да подаде оставката на правителството и да се предизвикат предсрочни избори. Подобна теза споделя и Йордан Василев в личен разговор с председателя на ПГ на СДС, но Йорданов категорично я отхвърля, защото един такъв ход би довел до разцепление в групата. Също така Йорданов пояснява, че конституционната процедура предоставя възможности за реструктуриране на парламентарното пространство и съставяне на нов кабинет, като и при двата варианта е голяма вероятността СДС да загуби мнозинството си. Статията на Мишев излиза няколко дни след този разговор. Александър Йорданов подозира, че идеята е обсъждана предварително в определени кръгове в СДС. А самата публикация съвпада с поредното надигане на стачната вълна. В същото време министър-председателят иска оставката на Димитър Луджев. Филип Димитров започва курс към предизвикване на предсрочни избори. Неговата основна грешка е, че приема „много лично“ обвиненията към своя съветник (Иванов и др., 2013, 43-47).

Разказът на Йорданов се вписва в общата тенденция, артикулирана от представителите на твърдото ядро в СДС и най-вече от лидера на коалицията. Става ясно, че позитивните и негативните страни на опцията за преждевременно прекратяване на мандата на кабинета са били достатъчно добре калкулирани от синьото ръководство. Предварително са анализирани и вариантите за прегрупиране на мнозинството в Народното събрание. Александър Йорданов е един от поддръжниците на версията, че част от депутатите от СДС са гласували „против“ правителството. Той се позовава на трудно доказуеми твърдения на Кадир Кадир, че няколко народни представители от ДПС са подкрепили вота на доверие (Иванов и др., 2013, 49). В този пункт версията на Йорданов се разминава с оценката на Костов и се доближава до тезата на Димитров. Лидерът на РДП се спира и на един

допълнителен субективен фактор, чието значение на пръв поглед е пренебрежително и поради тази причина той не фигурира в останалата част от литературата: отношенията между СДС и ДПС се изострят и поради неспособността на правителството да удовлетвори искането на движението да му бъде предоставена сграда за партийна централа. Добре известно е, че решимостта на СДС да бъдат отворени досиетата изиграва ключова роля за задълбочаване на разрива. В общата каузална верига се вписва и проведеното непосредствено след оставката на кабинета вътрешно социологическо проучване на нагласите в структурите на СДС. Резултатите сочат, че 76% от организациите се обявяват в подкрепа на идеята за формиране на ново синьо правителство, в което Филип Димитров не е министър-председател, но самият Димитров иска да запази премиерския пост. След това започват преговорите с ДПС. Лидерът на СДС и РДП подкрепят желанието на Доган за подписване на политическо споразумение. Но различията между двете страни са станали непреодолими и изходът от ситуацията е предрешен (Иванов и др., 2013, 47-51). Изброяваме цялата тази фактология, за да подчертаем, че на равнището на оперативната политика субективната мотивация на определени действия противоречи на логиката на рационалния избор и води до реализация на политическа стратегия с очакван негативен резултат. Мобилизационният потенциал на тази стратегия е поставен на втори план. Основната мотивация за нейното прилагане в действие е невъзможността на СДС да провежда силова политика в структурата на изпълнителната власт. Свидетелствата на участниците в събитията сочат, че стратегията е предприета съзнателно след предварителна калкулация на ползите и загубите. Оттук още веднъж се потвърждава изводът, че всеки опит за съпротива срещу правилата на демокрацията, направен от позицията на силата, среща техния институционален отпор и предизвиква бумерангов ефект.

Версията на Методи Спасов

Методи Спасов се спира на предисторията на събитията, довели до разпада на парламентарното мнозинство, и се придържа стриктно към версията на Филип Димитров и „кинжалите“ в СДС. Разказът за срещата, която се провежда в началото на ноември 1991 г. в едноименния ресторант на ул. „Узунджовска“ в София позволява да установим следните съвпадения между данните, предоставени от Спасов и от Димитър Луджев: сред участниците в тази среща са: Филип Димитров, Ахмед Доган, Стефан Савов, Осман Октай, Александър Йорданов, Георги Марков, Иван Костов, Иван Пушкарров. На нея е прието с единодушие решението да се състави коалиционно правителство с министър-председател Филип Димитров. Номинацията на Доган за Стоян Ганев предизвиква „продължителни дискусии“, тъй като е известна острата позиция на Ганев към идеята за водене на политически разговори с представители на турския етнос в България. Споменати са и резервите на Димитров към тази кандидатура. Лидерът на ДПС предлага Димитър Луджев за министър на отбраната. Луджев се ползва и с подкрепата на държавния глава. Към онзи

момент Желю Желев избягва „откритата конфронтация“ със СДС поради предстоящите президентски избори (Спасов, 2002, 22-24). Димитър Луджев отбелязва, че Доган изброява имената на номинираните за министри, срещу които движението няма възражения, но сред тях съзнателно избягва да спомене Йордан Соколов и Светослав Лучников. Константин Тренчев подкрепя възраженията на Филип Димитров срещу кандидатурата на Стоян Ганев. Номинацията за министър на отбраната е отхвърлена единодушно от представителите на СДС и на КТ „Подкрепа“. Всъщност Филип Димитров иска да предложи за външен министър дипломата Стефан Тафров, който е близък до бъдещия премиер, владее чужди езици и има необходимите качества, за да заеме поста. Луджев споделя пред Димитров, че кандидатурата на Стоян Ганев е наистина неуместна, но решението е „политическо“, касае „единството на СДС“ и тази кандидатура трябва да бъде приета, защото зад нея твърдо стои Ахмед Доган (Луджев, 2019а, 547-550).

Методи Спасов споменава няколко знакови събития, които показват, че правителството на Филип Димитров не е достатъчно стабилно и съществуват рискове за падането му от власт: първо, Ахмед Доган отклонява поканата да присъства на Четвъртата национална конференция на СДС, проведена на 11 и 12 април 1992 г. Вместо него е изпратен Ариф Агушев. Той е член на Националния съвет на движението, но не е народен представител. Въпреки инструкциите на партията си, Агушев се изказва на конференцията, нарича СДС „коалиционен партньор“ и веднага след това е „отстранен от ръководството на ДПС“ (Спасов, 2002, 70-71). Второ, народният представител от ДПС проф. Димитър Сепетлиев първоначално е член на Комисията по здравеопазването в 36-ото НС. Впоследствие е заменен от приближения на лидера депутат Осман Октай. Повод за смяната е необходимостта да се подобрят битовите условия в местата за лишаване от свобода и по-конкретно условията, при които Андрей Луканов е поставен в ареста. По-късно Октай споделя, че разрывът между СДС и ДПС настъпва, след като бившият премиер е задържан. На 28 декември Доган посещава Луканов във ВМА (Спасов, 2002, 114-115). Трето, в интервю за БТА Доган предупреждава, че отварянето на досиетата на сътрудниците на ПГУ и ВГУ на ДС „може да предизвика парламентарна криза, разместване на пластовете на парламентарните групи и конфронтация между личности и групи“. Но СДС продължава работата по законопроекта. Методи Спасов твърди, че това е една от основните причини за падането на кабинета (Спасов, 2002, 124). Четвърто, за първите седем месеца от управлението на СДС КТ „Подкрепа“ организира 40 стачки. Въпреки че при правителството на Любен Беров настъпва влошаване на икономическите показатели, в периода на неговия мандат синият синдикат не вдига нито една стачка. „Подкрепа“ се опитва да политизира исканията си и поддържа близки отношения с Ахмед Доган. Филип Димитров обвинява профсъюзите, че се опитват да отнемат правомощията на правителството и да блокират работата му, а не да се подпише споразумение. „Подкрепа“ първоначално иска оставките на Костов и Пушкарров, а след това и на целия кабинет. В този момент Димитър Луджев е в близки отношения с д-р Константин Тренчев и също

настоява да се направят персоналните промени (Спасов, 2002, 148-153). След описание на стачните действия, организирани от „Подкрепа“, Методи Спасов стига до извода, че те „нанесоха тежки удари на първото българско демократично правителство... Синдикатът се прояви като яростен негов противник. Превърна се в активен съюзник на силите, които станаха причина за срина на правителството, а впоследствие и верен съюзник на кабинета Беров, с когото Тренчев установи близки взаимоотношения“ (Спасов, 2002, 160). Изводите на автора за деструктивната роля на стачната вълна напълно се припокриват с оценката на събитията, която дава Филип Димитров. Пето, Спасов твърди, че Константин Мишев стриктно спазва инструкциите на премиера и по време на посещението си в Скопие на 22 юли 1992 г. дипломатично отклонява исканията на Македония за доставка на оръжия от България. Скоро след това президентският съветник Здравко Попов посещава Ливан и предлага България да посредничи за износ на оръжие за Босна и Херцеговина. По този повод премиерът прави запитване до президента. Желю Желев е принуден да уволни Попов. В интерпретацията на Спасов скандалът с Мишев е „скалъпен“ от Желев и Бригадир Аспарухов, за да се излезе от неловката ситуация със Здравко Попов (Спасов, 2002, 238-241). Луджев стига до по-балансираното заключение, че оръжейният скандал е резултат преди всичко от усилията на премиера да постави на свое пряко подчинение НРС, но Филип Димитров подценява „византийските“ умения на президента да води властови битки“ (Луджев, 2019b, 545). Шесто, в разказа си за Националното съвещание на СДС от 18 и 19 септември 1992 г. Методи Спасов спестява подробностите от изказването на активистката за защита правата на човека Снежана Николова⁵, за да може да се разграничи от твърденията на президента за „безогледно обругаване и открито оклеветяване на президентската институция“ (Спасов, 2002, 215-219). В книгата на Спасов фактите се представят избиращо, а информацията се филтрира по начин, който обслужва една конкретна политическа теза.

ВЕРСИИТЕ НА ПРОТИВНИЦИТЕ НА ФИЛИП ДИМИТРОВ

Във версиите на Желю Желев и на Димитър Луджев е формулирана алтернативната гледна точка към събитието. Те не конституират хомогенна цялост, между тях има съществени различия. Желю Желев поставя акцент върху собствената си роля като участник в събитията и в неговите мемоари прави впечатление селективното изложение на точно определени факти. Имайки предвид обема на труда на Димитър Луджев и представената огромна фактология, ще се фокусираме предимно върху изводите на автора.

Версията на Желю Желев

Желю Желев последователно отстоява тезата, че действията му са продиктувани от позицията на мажоритарната подкрепа, която притежава като държавен глава, избран със

⁵ Във втората част на статията ще видим, че това изказване заема особено място във версията на Желю Желев.

синята бюлетина. Тази позиция му позволява да направи две предупреждения към синия актив преди пресконференцията в Бояна: в приветствието си към делегатите на Четвъртата национална конференция президентът отбелязва минималната разлика между СДС и БСП, получена на парламентарните избори от 13 октомври 1991 г., и необходимостта „да започне най-трудната и непопулярната част на прехода – икономическите реформи, връщането на земята, реституцията и приватизацията“. След трите последователни избора (парламентарни и местни и след това президентски) СДС „има в ръцете си законодателната, изпълнителната, местната власт и президентската институция, трябва да не губи чувството си за реалност и да не се главозамайва, а да търси максимално широка социална основа, максимално голям брой опорни точки в политическото пространство на страната, тъй като властта има коварното свойство много бързо да износва управляващите особено в такъв труден период, когато трябва да се предприемат тежки и непопулярни реформи...“ (Желев, 2005, 443). Второто предупреждение датира от 27 юли, когато в Президентството се провежда среща с представители на НКС и ПГ на СДС без присъствието на журналисти. Желев отново подчертава „опасността от стесняване на социалната и политическата подкрепа за управлението на СДС“. Във встъпителното си слово държавният глава повтаря, че разликата между СДС и БСП от последните избори е 1,22%. Държавните институции трябва да осъществяват автономно своята дейност, а не под ръководството на НКС. Президентът е получил електоралната подкрепа на 2 738 416 души, СДС – на 1 903 567, а всеки народен представител, включително и председателят на НС Стефан Савов – около 17 305 гласа. Желю Желев критикува опитите на Савов да прекрачи границите на институционалната си роля на *primus inter pares* и оборва тезата му, че „ние сме република с парламентарно управление... следователно парламентът управлява страната“. Тя не отговаря на истината, защото Конституцията постулира принципа на разделение на властите, а както отбелязва и авторът на книгата, „никъде парламентът не управлява, включително и в парламентарните републики“. ⁶ Желев счита, че би могъл да донесе много повече политически дивиденди на СДС, ако представи себе си като президент на всички българи, отколкото – като президент на СДС, защото това би било „признание за политическата сила, от която държавният глава е излязъл и която го е номинирала за този пост“ (Желев, 2005, 443-447). „Боянските ливади“ са неговата реакция срещу „самоубийствения път“, по който „хардлайнерите“ в СДС водят държавното управление. Според твърдения на Любомир Собаджиев, позицията на президента се споделя от 80% от членовете на НКС, но в крайна сметка надделяват „екстремистите“,

⁶ Димитър Луджев коментира, че именно този формален спор „отразяваше нарастващата неприязън между двете най-влиятелни личности в СДС и предвещаваше неизбежен сблъсък между представляваните от тях политически тенденции“ (Луджев 2019а, 545).

В интервю пред в. „Демокрация“ Желю Желев отбелязва: „Никога не съм крил, че съм от СДС. Но ако СДС върви по пътя, по който го тласкат някои от неговите лидери, никой няма да може да му помогне, включително и аз. Голяма е опасността да се загуби спечелена победа. Истински му помага не този, който вижда опасностите и си мълчи, а този, който има смелостта да ги посочи, поемайки риска за бъде критикуван по всевъзможни начини“ (Дамянов 1992, 212).

Собаджиев е „изгонен“, а Движението за гражданска инициатива е изключено от СДС. Така „сините кинжали“ унищожават възможностите за провеждане на свободни вътрешни дискусии, 23 депутати напускат ПГ на СДС и образуват нова група. Във версията на Желев това е причината за разпада на мнозинството в 36-ото НС, а ДПС оттегля подкрепата си за кабинета в резултат на синьото разцепление. Стефан Савов е свален от поста си „поради авторитарния му начин на водене“ на заседанията, но с избора на Александър Йорданов СДС запазва тази важна институционална позиция. Вотът на доверие е поискан „неуспешно“. След това „НКС на СДС започва тотална война с президентската институция“, която се води в три основни направления: борба за ограничаване на правомощията на държавния глава; провеждане на антипрезидентски митинги и демонстрации, по време на които се допуска късане на книги, горене на портрети на Желю Желев и отправяне на обвинения в национално предателство; дискредитираща медийна кампания в сините вестници „Демокрация“, „Век 21“, „Литературен вестник“, „Ранно утро“ (Желев, 2005, 450). След изброяване на множество остро звучащи заглавия на публикации, бившият президент посочва, че основна цел на атаките е искането на неговата оставка, а не на оставките на политиците от СДС, които носят отговорност за падането от власт на правителството на Филип Димитров и за провала на основните икономически реформи (Желев, 2005, 451-452).

Националното съвещание на СДС се провежда три дни преди антипрезидентския митинг от 22 септември. Желю Желев напуска „демонстративно“ залата „поради арогантното отношение към президентската институция и личността на държавния глава“ (Желев, 2005, 455). На съвещанието присъстват народните представители от ПГ на СДС, министрите от правителството на Филип Димитров и членовете на Националния координационен съвет. Президентът поставя като условие да уважи поканата за участие заседанието да бъде публично и да се отразява от независими журналисти. Но това условие не е изпълнено. Междувременно на 14 септември в. „Труд“ публикува „Инструкция“ за дискредитиране на държавния глава, която е специално подготвена за участниците в съвещанието (Желев, 2005, 469-471). Реакцията на президента е провокирана от изказването на Снежана Николова. То е квалифицирано като „безапелационно прокурорско обвинение срещу мен във всички възможни грехове и предателства“. Из неговото съдържание четем, че Желев „обслужва комунистическите интереси и запазване съветското (руско) влияние в страната... Той няма никакви морални и прочие основания да се смята за истински представител на СДС, защото в периода, в който се създаде СДС и то функционираше през 1989, 1990 и началото на 1991 г., съглашателствата с БКП и БСП по всички важни въпроси ще останат най-позорната страница от новата българска история... Ние призоваваме всички демократични сили да подкрепят СДС и неговото правителство в този момент, когато палачите комунисти, „жертвите“ от ДПС и съглашателите от Президентството са се съюзили да блокират реформите и да свалят правителството“ (Желев, 2005, 471-474). В

автобиографията има алюзия със събранията на ППО, на които очакванията от провинилия се партиен член са да поиска думата и да си направи самокритика (Желев, 2005, 474).

На 13 октомври на площад „Александър Батенберг“ се провежда втори антипрезидентски митинг, който формално е посветен на годишнината от победата на СДС на парламентарните избори. В речта си пред сините симпатизанти Стефан Савов заявява, че „срещу СДС се води война на всички фронтове и от всички посоки... За съжаление, недостойната кампания срещу СДС започна не кой да е, а президентът Желев, избран именно със синята бюлетина“. Желю Желев твърди, че Савов изопачава фактите, че войната „срещу всички“ е започната от СДС, а пресконференцията в Бояна е била само едно предупреждение, че политиката на конфронтация е пагубна, когато е насочена срещу „потенциалните съюзници“, които биха подкрепили болезнените реформи (Желев, 2005, 458-459).

Сравнителният анализ на версиите на Желю Желев, от една страна, и на политиките от твърдото ядро на СДС, от друга страна, неизбежно се натъква на дисбалансите в съдържанието на представената фактология. В определени случаи това обстоятелство релативизира елемента на субективизъм. Например, пълният текст на изказването на Снежана Николова е автентичен политически документ и позволява да установим по емпиричен път до каква степен използваните в статията две интерпретации на участници в събитията (Желю Желев и Методи Спасов) се доближават до истината. В случая оценката би следвало да е еднозначна, ако трябва да отговорим на въпроса дали е имало „безогледно обругаване и открито оклеветяване на президентската институция“. Но този въпрос съставлява една съвсем малка част от широкия дебат за причините, довели до оставката на МС. Всъщност далеч по-съществено е значението на ролята на президента. Позицията на държавния глава демонстрира адекватна преценка както на правомощията и периметъра на действие на основните политически институции, така и на слабите страни в стратегията на СДС. Резонно звучи и изводът от книгата, че президентът не може да сваля от власт кабинета, а подкрепата за правителствената политика се осигурява чрез сътрудничество между парламентарно представените партии. Желю Желев изнася данни от многобройни вестникарски публикации, през чиято призма подлежи на цялостно преосмисляне тезата на сините лидери за мащабната медийна война, която е част от заговора за отстраняване на правителството. Въпреки че смисълът на събитията е по-дълбок, бихме могли да редуцираме анализа до равнището на политическата реторика, където се разгръща конфликт на интерпретациите. Така се очертава основното различие между двете гледни точки. То вече бе артикулирано в статията. Стана ясно, че ключовата дума в конфликта е „война“ и че войната не е само медийна. Дебатът е относно субекта, който поставя нейното начало – съответно в позицията на СДС това е президентът, а в позицията на президента това е ръководството на СДС, което се изправя срещу създателя на Съюза и дори срещу самото себе си. По отношение на обектите до голяма степен се оформя консенсус, че тя се разгръща „на всички фронтове“, като сините хардлайнери правят алюзия с изявлението на

държавния глава от 30 август. Конфликтът на интерпретациите има не само реторически, а и институционални рефлексии. Поради тази причина войната загубва първоначалния си смисъл и от реторическа прераства в институционална. Поведението на Стефан Савов е репрезентативен пример за тенденцията, при която нарушението на 'checks and balances' изостря политическата полемика между лидерите на държавата и така катализира по-нататъшното развитие на прокризисни процеси. Другата голяма разлика в интерпретациите е, че Желю Желев многократно предупреждава за опасностите, произтичащи от минималната електорална разлика между първата и втората парламентарна сила, докато СДС подменя контекста на неговите предупреждения, за да ги екстраполира като част от войната между институциите. Задочният спор между президента и председателя на НС е само един от възможните ракурси към темата, но цитираният коментар на Димитър Луджев дава основание да се замислим за тънката граница между персоналните и институционалните отношения по високите етажи на властта. За съжаление, прекриването на тази граница означава, че подходите за преодоляване на кризата не са подчинени на политическата рационалност. Впрочем това е теза, която се чете между редовете в автобиографията на Желю Желев.

Версията на Димитър Луджев

Поради внушителния обем на изложението на Димитър Луджев, предстои да разгледаме в хронологическа последователност само оценките и коментарите върху основните събития, които маркират развоя на политическата криза. Ще използваме директни цитати, за да избегнем преразказа на лаконично и ясно формулирани изводи.

Хронологията започва с пресконференцията на президента от 30 август. Изявлението на Желю Желев е препечатано от книгата „Въпреки всичко“. Луджев коментира: „Критиката на Желев към политиката на СДС и правителството беше основателна, но оценката му за разположението на силите и настроеността в коалицията и на неговото собствено влияние в Съюза бе доста нереалистична и показваше неосведоменост за ситуацията в синята формация. Ако изявлението на президента бе направено пред парламентарната група или друг форум на СДС като вече насроченото Национално съвещание, то би имало по-голям ефект върху депутатите, активата и привържениците на СДС. Това би било по-почтено и щеше да предотврати в по-голяма степен упреците и осъдителните отзиви за „почти осъдителната президентска конференция“ (Луджев, 2019b, 489-490).

По отношение на Националното съвещание на СДС от 18 и 19 септември 1992 г., Димитър Луджев споделя „тревогата“ си от решението на форума Филип Димитров да бъде издигнат отново за премиер, в случай че правителството падне от власт. „Говорих със Савов да не допуска подобно решение... Обясних, че от решението за правителството и за отношението към ДПС ще зависи предстоящото гласуване на искането за неговата оставка, че ДПС би могло да преразгледа позицията си... Осъзнавайки, че с тези хора не мога да се разбера, аз напуснах залата и повече не се върнах“ (Луджев, 2019b, 517). Той оценява

декларацията, приета на синия форум, като „безпардонна, арогантна, сляпа за реалността“. В нея не са направени „никакви отстъпки“ на ДПС и президента; не са допуснати „никакви промени в състава и политиката на правителството“; партията на Доган е заплашена с отваряне на досиетата; отхвърлена е възможността за възстановяване на диалога със синдикатите (Луджев, 2019b, 520).

На трето място следва да открийм лаконичното изявление на Луджев пред медиите, в което коментира оставката на председателя на Народното събрание: „С оставката на Стефан Савов приключва епохата на монополизъм от една групировка в СДС. Всички мислещи хора разбраха, че не може да има оратори, които да командват парада, както им уйдисва. Това поставяше под заплаха цялото управление на СДС... между партньори трябва да има определени ясни процедури за стратегията на управлението, за политиката, за формирането на кабинета“ (Луджев, 2019b, 520). Допълнителен детайл са личните спомени на автора за версията на Ахмед Доган за отстраняването на Стефан Савов: ако се доверим на написаното от Луджев, за Доган това е начин Савов и приближените му депутати да бъдат принудени да оттеглят подкрепата си за Филип Димитров, за да се потърси вариант за формиране на ново правителство. Доган е убеден, че на Националното съвещание на СДС ще надделее групата, която стои зад премиера. В нея влизат ДП, РДП и ОДЦ. Луджев решава да се опита да убеди Савов, че трябва да се състави нов кабинет (Луджев, 2019b, 504).

В края на веригата от взаимосвързани събития стои неуспешният вот на доверие. От подробното описание на парламентарния дебат от 28 октомври е важно да открийм изказването на Димитър Луджев от трибуната на НС. Съществен акцент в него е, че Луджев възприема себе си като част от малцинството, което счита, че е необходима „радикална промяна в политиката на правителствения екип на СДС“, но приема по задължение решението на парламентарната група, и най-вече счита, че промените в ПГ на СДС и в състава на правителството са условие „за нашата по-нататъшна подкрепа“ (Луджев, 2019b, 569).

Допирната точка в интерпретациите на Димитър Луджев и на Желю Желев е разбирането, че СДС трябва да води диалог с останалите политически субекти, за да съхрани стабилността на собственото си управление, че конфликтната политическа стратегия е пагубна, а отказът от сътрудничество и възприемане на алтернативни визии за преодоляване на кризата води до капсулация и самоизолация на Съюза. Падането на правителството е крайният резултат, постигнат от тази стратегия. Забелязва се разминаване по темата за диалога – Желев твърди, че е отправял предупреждения към синьото ръководство в непубличен формат преди пресконференцията в Бояна, докато Луджев отчита като основна грешка на президента това, че той не е адресирал критиките си първо пред форум на СДС. Когато един безспорен познавач на фактологията достигне до подобен извод, възникват въпроси от друг порядък, които касаят личното възприятие за границата между публичното и непубличното, за релевантните форми на политическа

комуникация на вътрешноорганизационно ниво, за персоналния авторитет и ресурсите за влияние на даден лидер. В чисто субективен смисъл е спорно да се определи доколко е реалистична и оценката на Луджев, който изчерпателно е представил историята на гореспоменатия процес на самоизолация. Всеки уклон към силовия подход в политиката се сблъсква със съпротивителните сили на демокрацията. Много преди 30 август между президента и СДС назрява конфликт от фундаментален характер по отношение на реформите и ефектите от тяхното осъществяване. Нарушената комуникация трябва да бъде мислена в светлината на този конфликт, тъй като и за двете страни, участващи в него, остава непреодолима светогледната колизия между демократичното и авторитарното начало.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ясно е, че в република с парламентарно управление президентът не може да свали от власт законно избраното правителство и в този смисъл пресконференцията в Бояна няма почти никакво значение. Най-близката политическа история потвърждава тази констатация – третият кабинет на Бойко Борисов изкара пълния си управленски мандат въпреки критиките и вдигнатия юмрук на Румен Радев, въпреки гражданските протести, въпреки че контролът върху дейността на специалните служби все още продължава да е в правомощията на президента. Формално разпадът на правителството на Филип Димитров е обясним с липсата на подписано коалиционно споразумение, на регламентирано разпределение на постове в изпълнителната власт между партньорите, на изработена програма на МС за неговия пълен четиригодишен мандат, на механизъм за съвместно вземане на решенията от СДС и ДПС. Допълнителен деструктивен фактор е парламентарният саботаж на БСП, за който говори премиерът. Характерен израз на negliжиране на правилата на демокрацията е и силовият опит на кабинета да наложи определени решения, когато не разполага с необходимата парламентарна подкрепа за тях. Показателен в това отношение е примерът с отварянето на досиетата, така както бе представен във версиите на Филип Димитров и неговите приближени, от една страна, и на Димитър Луджев – от друга. НКС извършва акт на преднамерено несъобразяване с политическите реалности, когато номинира повторно лидера си за министър-председател. Разбирането за ролята на силовата политика е възловата точка, от която тръгва конфликтът на интерпретациите съответно на премиера и на президента. В този конфликт се преплитат личните интереси на участниците в събитията и теоретичните аргументи, привлечени в подкрепа на една или друга конюнктурно формулирана теза. Това е тема на по-широк анализ, излизащ извън възможностите на настоящия текст. Казано накратко, в посттоталитарната ситуация от началото на деветдесетте години на XX в. Желю Желев и Филип Димитров влизат в остър политически сблъсък не просто като лидери, заемащи най-високите държавни постове, а и като интелектуалци с антикомунистически убеждения, които имат съвсем различна визия за посоката на реформите и съвсем различен

идеологически светоглед. Логично е да мислим, че в основата на този сблъсък стои и обяснимата за конкретния исторически момент липса на достатъчно добре изкристализирала теоретична представа за същността и начина на функциониране на демокрацията. Но фактите сочат друго – политическите стратегии са предварително обмислени, калкулирани са ползите и загубите от предприетите ходове, на преден план са поставени целите, а ефективността на средствата за тяхното постигане преднамерено е поставена на заден план. Това са хазартни (ирационални) стратегии за политическа мобилизация, а не са политически стратегии в смисъла на коалиционната теория и на теорията на рационалния избор. В този смисъл правителството на Филип Димитров пада от власт не толкова в резултат на междуличностни конфликти, а по-скоро вследствие от сблъсъка с демократичните правила.

БИБЛИОГРАФИЯ

Баева, И., Е. Калинова. (2002) Българските преходи (1939–2002). София: Парадигма. [Baeva, I., E. Kalinova. (2002) Balgarskite prehodi (1939–2002). Sofia: Paradigma].

Василев, Й. (2012) Това се случи пред очите ми. Кн. I. София: Изток - Запад [Vasilev, Y. (2012). Tova se sluchi pred ochite mi. Кн. I. Sofia: Iztok - Zapad].

Дайнов, Е. (2000) Политическият дебат и преходът в България. София: Фондация „Българска наука и култура“. [Daynov, E. (2000) Politicheskiyat debat i prehodat v Bulgaria. Sofia: Fondatsia „Balgarska nauka i kultura“].

Дамянов, И. Политик и държавник е едно и също. Демокрация. 29.09.1992 В: Георгиев, Г. (съст.) (2004) Интервюта януари 1989 – септември 2000 г. София: Фондация „Д-р Желю Желев“, 210-213. [Damyanov, I. Politik i darzhavnik e едно i sashto. Demokratsia. 29.09.1992. V: Georgiev, G. (sast.) (2004) Intervyuta yanuari 1989 – septemvri 2000 g. Sofia: Fondatsia „D-r Zhelyu Zhelev, 210-213].

Димитров, Ф. (2003) Митовете на българския преход. София: Сиела. [Dimitrov, F. (2003) Mitovete na balgarskia prehod. Sofia: Ciela].

Желев, Ж. (2005) Въпреки всичко. София: Колибри [Zhelev, Zh. (2005) Vapreki vsichko. Sofia: Colibri].

Иванов, М. & О. Спасов. (2013) Интервю с Филип Димитров. В: Иванов, М. & О. Спасов (съст.). Гласовете на прехода. Десните. София: Изток-Запад, 641-676. [Ivanov, M. & O. Spasov. (2013) Intervyu s Filip Dimitrov. V: Ivanov, M. & O. Spasov (sast.). Glasovete na prehoda. Desnite. Sofia: Iztok-Zapad, 641-676].

Иванов, М. & О. Спасов. (2013) Интервю с Иван Костов. В: Иванов, М. & О. Спасов (съст.). Гласовете на прехода. Десните. София: Изток-Запад, 257-273. [Ivanov, M. & O. Spasov. (2013) Intervyu s Ivan Kostov. V: Ivanov, M. & O. Spasov (sast.). Glasovete na prehoda. Desnite. Sofia: Iztok-Zapad, 257-273].

Иванов, М., В. Стойчев, О. Спасов. (2013) Интервю с Александър Йорданов. В: Иванов, М., В. Стойчев, О. Спасов. (съст.). Гласовете на прехода. Либералите. София: Изток-Запад, 19-63. [Ivanov, M., V. Stoychev, O. Spasov. (2013) Intervyu s Aleksandar Yordanov. V: Ivanov, M., V. Stoychev, O. Spasov. (sast.). Glasovete na prehoda. Liberalite. Sofia: Iztok-Zapad, 19-63].

Костов, И. (2019) Свидетелства за прехода 1989-1999. София: Сиела. [Kostov, I. (2019) Svidetelstva za prehoda 1989-1999. Sofia: Ciela].

Крамптън, Р. (2023) Кратка история на България. София: Сиела. [Crampton, R. (2023) Kratka istoria na Bulgaria. Sofia: Ciela].

Левчев, Л. Интервю с президента на България д-р Желю Желев. Литературен вестник. 14.12.1992. В: Георгиев, Г. (съст.) (2004) Интервюта януари 1989 – септември 2000 г. София: Фондация „Д-р Желю Желев“, 220-225. [Levchev, L. Intervyu s prezidenta na Bulgaria d-r Zhelyu Zhelev. Literaturen vestnik. 14.12.1992. V: Georgiev, G. (sast.) (2004) Intervyuta yanuari 1989 – septemvri 2000 g. Sofia: Fondatsia „D-r Zhelyu Zhelev“, 220-225].

Луджев, Д. (2019а) Преходно време. Личности, идеи, събития. Историята по и отвъд документа. Кн. I. Договореният преход в България. Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“. [Ludzhev, D. (2019a) Prehodno vreme. Lichnosti, idei, sabitia. Istoriyata po i otvad dokumenta. Kn. I. Dogovoreniyat prehod v Bulgaria. Sofia: Izdatelstvo na BAN „Prof. Marin Drinov“].

Луджев, Д. (2019b) Преходно време. Личности, идеи, събития. Историята по и отвъд документа. Кн. II. Управлението на Съюза на демократичните сили 1991-1992 г. София: Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“ [Ludzhev, D. (2019b) Prehodno vreme. Lichnosti, idei, sabitia. Istoriyata po i otvad dokumenta. Kn. II. Upravlenieto na Sayuza na demokratichnite sili 1991-1992 g. Sofia: Izdatelstvo na BAN „Prof. Marin Drinov“].

Марков, Г. (2000) Светът през XX век. София: Дамян Яков. [Markov, G. (2000) Svetat prez XX vek. Sofia: Damyan Yakov].

Пиргова, М. (2002) Българският парламентаризъм в условията на глобален преход. София: Парадигма. [Pirgova, M. (2002) Balgarskiyat parlamentarizam v usloviyata na globalen prehod. Sofia: Paradigma].

Проданов, В., А. Тодоров, Й. Аврамов, В. Иванова. (2009) Българският парламент и преходът. София: Сиела. [Prodanov, V., A. Todorov, Y. Avramov, V. Ivanova. (2009) Balgarskiyat parlament i prehodat. Sofia: Ciela].

Спасов, М. (2002) Правителството на Филип Димитров. София: Гутенберг [Spasov, M. (2002) Pravitelstvoto na Filip Dimitrov. Sofia: Gutenberg].

ИСТОРИЯ И СЪВРЕМЕННИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА НА ВАУЧЕРИ ЗА ХРАНА В БЪЛГАРИЯ. ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДАНЪЧНИТЕ, СОЦИАЛНО-ПОЛИТИЧЕСКИТЕ И МАКРО КОНТЕКСТИТЕ НА СИСТЕМАТА¹

Димитър Чобанов², Университет за национално и световно стопанство (УНСС)

Евгени Райков³, Университет за национално и световно стопанство (УНСС)

Красен Станчев⁴, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Красимир Лаков⁵, независим експерт

Резюме

Първата част на изследването разглежда различни макроикономическите параметри на системата на ваучерите за храна в България от въвеждането ѝ през 2004 г. до 2026 г. Тук анализирана (в сравнителен план с други страни от ЕС) и правата рамка на системата и са направени екстраполации до 2028 г.

Във втората част на изследването ваучерите за храна са изследвани в контекста на доброволността в изпълнението на данъчните задължения според наблюденията на НСИ на домакинските бюджети от 2014 до 2024 г. Този анализ е допълнен с преглед на данъчните статуты на работодателите (през разходите за единица труд) и работещите на „ниски заплати“ (според дефиницията на ЕВРОСТАТ).

По-нататък идва анализът на фискалните ефекти на ваучерите за храна от въвеждането им до наши дни, като те са сравнени като икономическа ефективност с други форми на социална политика. Ефектите са изчислени в дълъг времеви, не само като непосредствен бюджетен разход за текуща фискална година. Анализът на т.нар.

¹ Бележка на редактора (б.р):

Изследването е проведено по молба на Асоциацията на операторите на ваучери за храна, то е петото и може би най-контекстуалното такова изследване за последните 20 години. Предишното подобно изследване бе инициатирано от ас. Стоян Панчев и също бе публикувано в списание Публични политики. Авторите изказват благодарност на Асоциацията за сътрудничеството в събирането на необходимата информация и коментари, на интервюираните фирми и на всички споделили своите оценки по повод предварителните варианти на изследването. Обаче отговорността за съдържанието е само на авторите и редактора.

Поради промени в бюджетните варианти и процедури за фискалната 2026 г., върху изследването се работи от септември до декември 2025 г. Предварителни варианти резюмето и частта за данъчния контекст са публикувани в други издания, от Българската стопанска камера и сп. Икономически живот. Окончателният вариант, но далеч не-академичен вариант на изследването бе предоставен на председателите членовете на парламентарните комисии по бюджет и финанси, и социална политика през януари т.г. На 25-ти февруари 2026 г. се състоя обществено обсъждане на изследването, неговите констатации и препоръки с работодателските и синдикалните организации, с икономисти, консултантски фирми (например Ърнст и Ъънг – България) и икономически издания. Кратка презентация на изследването и неговите под-теми може да бъде намерена тук: https://www.pluxee.bg/blog/meal-vouchers-tax-benefits-limit-shadow-economy/#anchor_0.

² Димитър Чобанов е старши изследовател, Институт за икономика и политика на УНСС, бивш старши икономист в Института за пазарна икономика.

³ Доц. д-р Евгени Райков е сред водещите преподаватели по финанси в УНСС.

⁴ Д-р Красен Станчев е гост професор в СУ, ръководител на екипа и редактор на доклада по изследването.

⁵ Д-р Красимир Лаков беше икономист с дисертация в областта на икономиката на енергетиката, журналист и един от създателите на първите телевизионни предавания по икономика. Той почина преди препубликуването на статията в Публични политики.bg. Редакционната колегия почита паметта му.

„данъчен клин“ за различни прагове възнаграждения с използване на ваучери позволява да се обясни както привлекателността на системата, така незначителността на бюджетния разход в сравнение с ползите, особено за работещите на ниски възнаграждения.

Четвъртата част на изследването се занимава с оценка на „избелващия“ ефект на системата на ваучерите за храна спрямо „сивата икономика“. Описани и анализирани са следните феномени: поведението на „ДДС дупката“ за целия период след 20024 г., касовия обем на общата квота на ваучерите като процент от парите в обръщение и като дял в неотчетената търговия с хранителни продукти и безалкохолни напитки.

В последната част са направени изводите и препоръки, които позволяват да се запазят положителните стопански и фискални въздействия на системата, в условията на намаляващи през последните години нейни дялове в БВП и увеличаващи се рискове пред доброволността на изпълнението на задължения.

Поради големия обем и моделния характер на изследването, тук то започва с резюме на съдържанието на тези пет негови части. За се представят изводите в сравнителна перспектива, към изследването са приложени резултати от скорошно изследване на отношението на бенефициентите на системата към ваучерите да храна (Приложение 1) и описание особеностите и въздействията на подобни ваучерни системи във Франция и Румъния (Приложение 2).

Ключови думи: ваучери за храна; данъчна политика; сива икономика; социална политика; фискални ефекти.

HISTORY AND CONTEMPORARY CHALLENGES OF THE FOOD VOUCHER⁶ IN BULGARIA. A STUDY OF THE FISCAL, SOCIO-POLITICAL, AND MACRO CONTEXTS OF THE SYSTEM⁶

Dimitar Chobanov⁷, University of National and World Economy (UNWE)

Evgeni Raykov⁸, University of National and World Economy (UNWE)

Krasen Stanchev⁹, Sofia University “St. Kliment Ohridski”

Krasimir Lakov¹⁰, Independent Expert

Abstract

The first part of the study examines various macroeconomic parameters of the food voucher system in Bulgaria from its introduction in 2004 to 2026. Here, the system's framework is analyzed (in comparison with other EU countries) and extrapolations are made to 2028.

In the second part of the study, food vouchers are examined in the context of voluntariness in fulfilling tax obligations according to the NSI's observations of household budgets from 2014 to 2024. This analysis is complemented by an overview of the tax statuses of employers (through unit labor costs) and “low wage” workers (according to the EUROSTAT definition).

Next comes the analysis of the fiscal effects of food vouchers from their introduction to the present day, and they are compared in terms of economic efficiency with other forms of social policy. The effects are calculated over a long period, not just as an immediate budget expense for

⁶ Editor's Note:

The study was conducted at the request of the Association of Food Voucher Operators; it is the fifth and perhaps the most contextual study of its kind in the last 20 years. The previous similar study was initiated by Assoc. Prof. Stoyan Panchev and was also published here. The authors express their gratitude to the Association for their cooperation in collecting the necessary information and comments, to the interviewed companies and to all those who shared their assessments regarding the preliminary versions of the study. However, the responsibility for the content lies solely with the authors and the editor.

Due to changes in the budget options and procedures for the fiscal year 2026, the study was worked on for a relatively long time - from September to December 2025. Preliminary versions, the summary and the part on the tax context have been published in other publications, by the Bulgarian Chamber of Commerce and the magazine Economic Life. The final, but far from academic, version of the study was provided to the chairmen and members of the parliamentary committees on budget and finance, and social policy in January this year. On February 25, a public discussion of the study, its findings and recommendations were held with employer and trade union organizations, economists, consulting firms (e.g. Ernst & Young – Bulgaria) and media. A brief presentation of the study and its sub-topics (in Bulgarian) can be found here: https://www.pluxee.bg/blog/meal-vouchers-tax-benefits-limit-shadow-economy/#anchor_0.

⁷ Dimitar Chobanov is a Senior Research Fellow at the Institute for Economics and Politics of the University of National and World Economy and a former Senior Economist at the Institute for Market Economics.

⁸ Assoc. Prof. Dr. Evgeni Raykov is among the leading finance lecturers at the University of National and World Economy.

⁹ Dr. Krasen Stanchev is a Visiting Professor at Sofia University “St. Kliment Ohridski”, head of the research team, and editor of the research report.

¹⁰ Dr. Krasimir Lakov was an economist, with a dissertation in the field of energy economics, and a journalist. He was also one of the creators of the first television programmes on economics. Dr. Lakov passed away before the republication of this article in Public Policy.bg. The Editorial Board honours his memory.

the current fiscal year. The analysis of the so-called "tax wedge" for different wage thresholds using vouchers allows us to explain both the attractiveness of the system and the insignificance of the budget expenditure compared to the benefits, especially for low-wage workers.

The fourth part of the study deals with the assessment of the "whitening" effect of the food voucher system on the "grey economy". The following phenomena are described and analyzed: the behavior of the "VAT hole" for the entire period after 20024, the cash volume of the total voucher quota as a percentage of money in circulation and as a share in unreported trade in food products and non-alcoholic beverages.

The last part draws conclusions and recommendations that allow us to preserve the positive economic and fiscal impacts of the system, in the context of its decreasing shares in GDP in recent years and increasing risks to the voluntariness of the fulfillment of obligations. To present the conclusions in a comparative perspective, an appendix is included to this section describing similar voucher systems in France and Romania.

Due to the large volume and the model nature of the study, it begins here with a summary of the content of these five parts. To present the conclusions in a comparative perspective, the study is accompanied by results from a recent study of the attitude of beneficiaries of the system towards food vouchers (Appendix 1) and a description of the features and impacts of similar voucher systems in France and Romania (Appendix 2).

Keywords: food vouchers; tax policy; shadow economy; social policy; fiscal effects.

ПРЕДГОВОР

Предоставеното на вниманието на читателите изследване е пример за прилагането на няколко изисквания към анализа на законодателство и политики по повод функционирането на легитимни данъчни облекчения според използването на ваучери за храна, като например:

- Преглед и оценка на опита от прилагането на дадена политика, в дадения случай – повече от двадесет години,
- Преглед на макро и микро контекстите на тази политика,
- Сравняване на системата със сродни на нея опити в други страни, включително преглед и сравнението на правната рамка, проследяване на широката правна среда за разработване и прилагане на данъчните облекчения, произтичащи от използване на ваучерите за храна,
- Проследяването на технологиите по осъществяване на договорните и данъчно-отчетни задължения,
- Използване възможно най-широк но пряко релевантен набор статистически и други подобни данни и източници,
- Проследяване на ефектите във времето,
- Описание на макро, микро и социалните въздействия на политиката, проследяване на възможните рискове и непредвидени последици.

Поради широкия институционален контекст, представеното тук изследване е модел за провеждането на други анализи на въздействията на политики, реформи на политики и за предвиждане ex-ante и оценка ex-post на последиците от законодателство и нормативни уредби на съответните политики.

РЕЗЮМЕ И ПРЕПОРЪКИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА ПРЕД СИСТЕМАТА НА ВАУЧЕРИТЕ ЗА ХРАНА

Общата квота за данъчни облекчения чрез ваучери за храна (ВХ) за 2025 – 2026 г. в размер на 1.6 млрд. лева (818 067 евро) остава непроменена в началото на 2026 г. От 2024 г. размерът на квотата не е актуализиран, но **търсенето на тази социална придобивка от работодатели и работници расте**. През 2025 г. от нея се възползват 835 хиляди души на месечна база. Дори само този факт доказва, че възможностите ѝ са под търсенето: през 2022 г. бенефициенти на системата са 550 хиляди работници и служители, броят им се увеличава средно с 55-60 хиляди на година, а ваучерите на разположение на тези хора са с постоянна стойност от 102.26 евро.

В доклада са разгледани ползите от Системата на ваучерите за храна и нейните предизвикателства. Това е направено в контекста на развитие на данъчните плащания (на домакинствата, отделния гражданин и избора на работодателите), доходите, другите социални политики и готовността да се плащат данъци, включително ДДС и т.нар. „сива икономика“. В това резюме тези теми са представени предимно пред призмата на данъците върху труда.

Общият извод е следният:

Ако не бъде актуализирана квотата и номиналната стойност на ваучерите, поради комбинацията с други макроикономически и фискални условия, **очевидните ползи от системата за справедливо, легитимно и прозрачно отчитане на данъчни и осигурителни плащания, както и общата икономическа стойност са обречени да намалее**т.

Докладът отчита преди всичко тези условия като минало, настояща даденост и оценява идеите за промяна нагоре на данъците върху труда, т.н. социални осигуровки (СО).

Независимо дали тези идеи ще се осъществят през 2026, 2027 г. и ли по-късно., в какво съотношение и кога може да бъде предприета такава реформа, общите ефекти за фиска, работодателите и бенефициентите на системата за ВХ са достоверно описани тук и следва да се имат предвид и сега, и в бъдеще.

Ползите от системата на ВХ са установени от по-ранни изследвания поне в следните няколко направления.

- **През 2010 г.** бе установено, че всеки лев, похарчен за храна, създава с 20 до 25 % повече добавена стойност в местната икономика, отколкото същия лев, похарчен

- „равномерно“ според „средната“ потребителска кошница, а квотата на ВХ има много предимства в сравнение с други данъчни облекчения и социални политики.¹¹
- През 2014 г. общата квота бе 9-11 пъти по-ниска от тогавашните данъчни облекчения за социално подпомагане, докато подобрението на приходите от ДДС беше между 36 и 60 млн. лева в резултат на намаленото „сенчесто“ потребление на домакинствата. Между 2007 и 2014 г. този „изсветляващ“ ефект на системата се удвоява в съответствие с увеличаването на квотата.¹²
 - През 2018 г. проучване на системата потвърди общите положителни икономически въздействия, като откри и ползите от нея за пазара на труда в ситуации на недостиг на работна ръка и нерешителност от страна на работодателите да повишат заплатите.¹³
 - **Всички допитвания** до потребителите (работодатели и работници, търговци) показват нарастване на популярността на ваучерите и потвърждават, че обществото одобрява избраните по-горе ефекти.

Накратко: тъй като търговците, които обслужват системата за ВХ (около 10 хиляди магазина), са регистрирани по ДДС¹⁴ и покриват цялата страна, а бенефициентите не могат да използват ваучерите извън България и по друг начин освен като разплащателно средство за потребление, системата **повишава събираемостта на ДДС, подкрепя потреблението и разполагаемия доход на потребителите на ваучери и се използва само в България, като има общо положително въздействие именно върху националната икономика.**

Макроикономически съображения

Тези съображения са от двояко естество:

- Чисто макроикономически, т.е. свързани с ефектите на общата квота на ВХ върху потребление и търговия;
- И макро-фискални, т.е. такива, които отчитат съобразяването на бенефициентите със задълженията им като данъкоплатци в контекста на легалните възможности за

¹¹ИндустриУоч, КС2. Издаването на ваучери за храна в България: икономически и фискални въздействия. София, Юни 2010, с. 66-68: <https://amcham.bg/wp-content/uploads/2016/04/BG-FOOD-VOUCHERS-FINAL-JUNE-2010.sflb.pdf>

¹² See: Ваучерите за храна през 2015 година. София, октомври 2015, с. 10-12 и 15-18.

¹³ See: Стоян Панчев, Красен Станчев и Аркади Шарков. Проучване на пазара на ваучерите за храна в България. (Състояние на системата, социално-икономически въздействия и перспективи за либерализация). София, ЕКИП, Септември 2018, с. 17-24: <https://ekipbg.com/wp-content/uploads/2019/02/Krasen-Stanchev-Food-Vouchers-quotas-2017-BG-EKIP-Logo-Stoyan-Arkadi-1.pdf> л

¹⁴ След разширяването на данъчното облекчение за ВХ през 2016 г. България намалява „дупката“ в ДДС (“VAT gap”) до 2021 г. и достига една от най-добрите стойности на този показател в ЕС. След което — в резултат на политиките, свързани с COVID-19, показателят се влошава, но остава по-добър от средната му стойност в Съюза, вж.: Oxford Economics, VAT Gap in the EU: <https://www.oxfordeconomics.com/wp-content/uploads/2025/01/the-vat-gap-in-the-eu-2024-KP0124002ENN.pdf>, както и: European Commission, Taxation and Customs Union, EU VAT Gap Report: https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en .

оптимизиране на данъците и стимулиране на доброволността на изпълнението на тези задължения.

От макроикономическа гледна точка нарастването на годишната квота на ВХ е много по-малко впечатляващо, отколкото увеличението на квотата в абсолютно парично изражение от въвеждането на система до 2025 г., включително предвид развитието от последните години и наглед значителния размер от 1.6 млрд. лв. (0.818 млрд. евро).

Обяснението е в положителната макро-динамика на икономиката и относително добрия ръст на БВП.

Квотата на ВХ за 2004 г. е 1 % от БВП (тогава 41.2 млрд. лв.) и 0.9 % от БВП през 2005 г. През 2024 г. тя е 0.79 % от БВП, а през 2025 г. квотата на ВХ спрямо БВП намалява с 0.6 %. Ако квотата и данъците върху труда (социалните осигуровки) останат непроменени за периода до 2028 г., делът на квотата в спрямо прогнозирания БВП ще продължи да намалява.

Таблица 1. Обща квота на ВХ като процент от БВП за 2026-2028 (ако СО останат непроменени)

Година и квота от 818 067 евро	БВП (млрд. евро)	% на квотата от БВП
2026	121.1	0.68%
2027	127	0.64%
2028	133	0.61%

Източник: Изчисления на КС2, на основата на прогнозата на Министерството на финансите за ръст на БВП.

Тук и в съответните раздели на доклада правим преглед само на разходите на частния сектор за спазване на данъчните изисквания¹⁵ при планираното увеличение на СО с 2%, независимо кога то ще бъде приложено.¹⁶ Като мярка вземаме средната брутна месечна заплата и броя на заетите в частния сектор според данните на НСИ за първата половина на 2025 г.: увеличение на СО с 611.65 лв. или 312.55 евро и 1.9 млн. работници.

¹⁵ Причините да се вземат предвид само тези разходи са следните: работодателите и служителите в частния сектор са по-склонни да се възползват от системата, а техните данъци се различават от тези на средностатистическите данкоплатци, тъй като те са по-вероятни и по-важни нетни кредитори на държавния бюджет. Освен това НАП трябва да разполага със специално изследване на Ernst & Yung от 2022 г., което установява, че липсата на съобразяване с данъчните задължения у нас най-често се дължи на обща неудовлетвореност от правителствените услуги.

¹⁶ Вероятно отражение върху поведението на данкоплатците (корпоративни и индивидуални) ще имат и други въздействия от данъчната и разходната политика, но те не са предмет на настоящото изследване.

Увеличението на СО прави този „данък върху труда“ два пъти по-висок от 10% данъка общ доход (ДОД). Това ново развитие би съвпаднало с други предизвикателства, свързани с данъците. В комбинация те потвърждават, че като цяло отрицателните резултати върху стимулите за доброволно изпълнение на данъчните задължения са много вероятни. Ето данните на НСИ, които доказват тази перспектива.¹⁷

Динамиката на данъчните разходи на едно **средностатистическо домакинство** за периода 2015-2024 г. са както следва:

- платените данъци са се увеличили с 243.96 %,
- СО за същия период се увеличават с 268.68 %
- и двата темпа на растеж са по-високи от растежа на паричните разходи на домакинство от 210.22 %.

Данъчните вноски на **човек от населението** за същия период

- се увеличават с 294.37 %,
- СО – с 323.23 %;
- тези темпове са значително по-високи от ръста на паричните разходи на човек от населението, който за периода нарастват с 253.07%.

Динамиката на доходите на данъкоплатците е следната за същия период (2015-2024 г.):

- за едно средно **домакинство** е регистриран общ ръст на доходите от 215.6%,
- **ръстът на доходите от заплати/възнаграждения** е 215.4%
- и двете възходящи динамики финансират данъчните разходи, но са по-незначителни от техния ръст.

Ръстът на доходи от заплати е най-висок в България и през последните две години (2024-2025 г.) флукутира всяко тримесечие (спрямо съответното на предишната година) между 12 и 13% ръст.

Този процент за България (12.4) през третото тримесечие на тази година е три-четири пъти по-висок от индикатора за ЕС (3%) и Еврозоната (3.5%).¹⁸

Причините са две: високия недостиг на работна сила и (частично) изключителния ръст на възнагражденията в сектор „Държавно управление“.¹⁹

Но независимо от тези фактори, **резултатът за Системата на ВХ е, че търсенето им като средство за оптимизиране на данъчни задължения и увеличаване на разполагаемия доход на работещите най-вероятно ще расте.**

¹⁷ Виж: ПАРИЧЕН РАЗХОД НА ДОМАКИНСТВАТА ПО ГРУПИ РАЗХОДИ ЗА 2024 ГОДИНА. НСИ: <https://www.nsi.bg/statistical-data/253/798> .

¹⁸ Виж: Annual Increases of Labor Costs, EUROSTAT, 17 December, 2025: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/3-17122025-bp>.

¹⁹ Този ръст от 2019 г. е 116%, при 97.7% за бизнеса и е значителен в сравнителен план, като във всички страни членки (с изключение на Хърватска) ръстът на възнагражденията в частния сектор изпреварва или е равен на същия индикатор за сектор „Държавно управление“; виж: Лъчезар Богданов, Радостин Дянков. Време ли е за замразяване на заплатите в бюджетния сектор. ИПИ, Преглед на стопанската политика, бр. 1264, 26 септември 2025 г.: <https://ime.bg/articles/vreme-li-za-zamrazyavane-na-zaplatite-v-publichniya-sektor/> .

Микроикономически дадености от гледна точка на данъкоплатците

- Разходите за единица труд (РЕТ или “unit labor costs” - UCL)²⁰ в България за периода **2012 - 2024 нарастват с 407%**, според Индекса на разходите за труд (ИРТ).²¹ (Индексът проследява развитията в промишлеността, строителството и услугите, като в него не са включени публичната администрация, отбраната и задължителните СО, т.е. предимно в частния сектор и доброволните СО.)
- Според най-новите данни на НСИ, **от 2020 г. насам общият ИРТ в тези сектори на българската икономика е нараснал с 72%.**²²
- В отраслите, които не са включени в ИРТ, възнагражденията нарастват с два до пет пъти над годишната инфлация и планираната им „индексация“ за 2027 г. е три пъти по-висока от ръста на БВП и (вероятно) пет пъти над ръста на производителността.
- Ръстът на възнагражденията в сектор „Държавно управление“ „изсмуква“ заетост от частния сектор и този ефект – на икономически жаргон се нарича „ефект на изтласкването“ - се вижда добре в статистиката на заетостта.
- От 2020 г. до юни 2025 г. ИРТ за сектора „държавно управление“ се е повишил с 197.2 %. РЕТ в този сектор ще продължи да расте по-бързо от частния сектор и през следващите три години.
- По-нови сравними данни за „ниските заплати“ в страните членки на ЕС не са налични, но за 2022 г. секторът на промишлеността, строителството и услугите в България има най-високия дял (27%) на нископлатени работници в Съюза. Графиката по-долу илюстрира този факт. **Работещите на такива заплати ще са първите, чийто разполагам личен доход ще намалее при планираните увеличения на СО, независимо кога по-високите плащания ще бъдат въведени.**
- Данните на НСИ за работещите на минимална работна заплата (МРЗ) във всички отрасли показват, че делът на тези група в съвкупната заетост през 2024 г. е 40.3%.²³

²⁰ The European Commission defines the nominal ULC index as the ratio of total compensation of employees (per hour worked) to labor productivity (per hour worked), and regards it as a key indicator of price competitiveness, as a country can lower its ULC by reducing labor costs or increasing productivity.

²¹ Виж: Данните на EUROSTAT за LCI и друга релевантна за темата на настоящия анализ статистика на: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lc_lci_lev/default/table?lang=en.

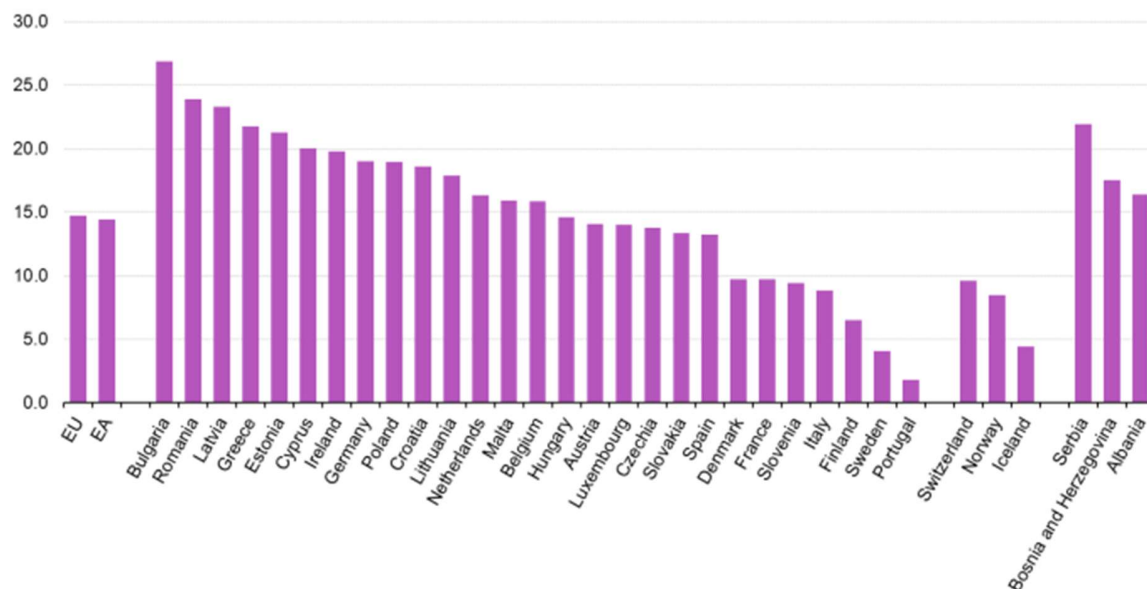
²² See: NSI, LCI – First Quarter of 2025: <https://www.nsi.bg/en/press-release/labour-cost-index-8067>

²³ Виж: <https://www.nsi.bg/statistical-data/170/549> (няма специфични данни за сектор „Държавно управление“).

Графика 1. Работещи на ниска заплата в страните от ЕС (2022, без сектор „Държавно управление“)

Proportion of low-wage earners in EU countries, 2022

(%)



Source: Eurostat, SES (earn_ses_pub1s)

eurostat 

Източник: Евростат

Съображения за социалното благосъстояние: данъчни клинове и система на ВХ

Данъчният клин е разликата между брутните заплати/разходите за труд за работодателите и нетните заплати за работниците, изразена в проценти.²⁴ Общият данъчен клин за 2024 г. (по данни на ЕВРОСТАТ) в България е 34.9 %. Ако и когато новата актуализация на СО бъде приложена през следващата година, данъчният клин в България ще бъде 38.8 % за хората, работещи на ниски заплати или възнаграждения близки до МРЗ.

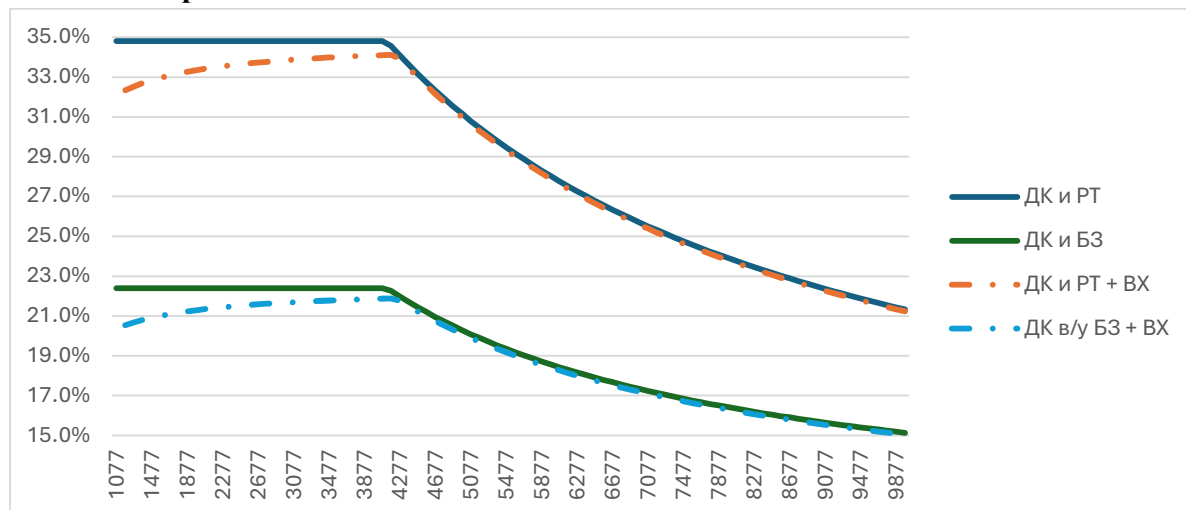
Закономерността е следната: колкото по-голям е данъчният клин, толкова по-малък е дялът на разходите за труд или заплатите, които подобряват доходите на работниците.

Когато системата на ВХ се използва за подобряване на доходите на работниците, например от настоящата сума от 100 евро или при наполовина увеличена (150 евро) или дори при удвоена сума на месец (200 евро) – **абсолютното увеличение на покупателната способност е еднакво за всички трудови доходи, но в относително изражение ползите за хората с ниски заплати са значително по-големи.** И този ефект се запазва и засилва с

²⁴ Виж определението на ОИСП: <https://www.oecd.org/en/data/indicators/tax-wedge.html>

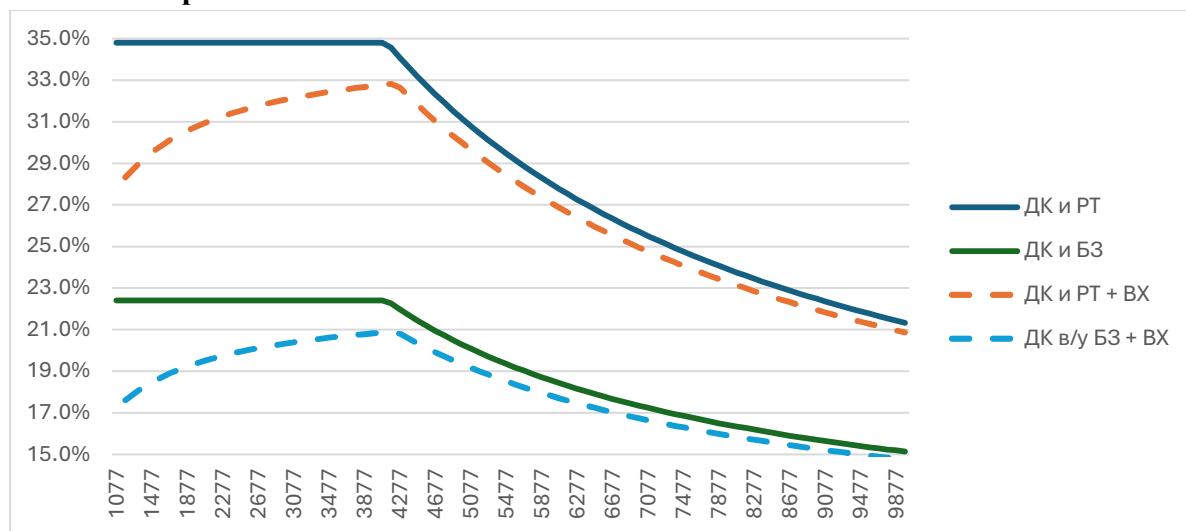
увеличаването на сумата. По този начин ефективната данъчна тежест върху по-ниските доходи се намалява в по-голяма степен, отколкото върху по-високите доходи.

Графика 2. Промяна на данъчния клин при месечно възнаграждение с използване на ВХ за 150 евро



Източник: НСИ и изчисления на КС2.

Графика 3. Промяна на данъчния клин при месечно възнаграждение с използване на ВХ за 150 евро.



Източник: НСИ и изчисления на КС2.

Както показват графиките по-долу положителното въздействие при месечен размер на сумата за ВХ от 150 евро и 200 евро е най-силно при доход от заплата от минималната до 1 000 лв., но остава значителен и при 3-4 хиляди лв. на месец.²⁵

Информацията в тези графики добре обяснява популярността на ВХ на всички равнища на месечни възнаграждения, както за работниците, така и за работодателите. При последните ваучерите подпомагат конкуренцията между тях в търсенето на работна сила особено на равнища около и под средната месечна заплата (СМЗ) за страната. Такива са СМЗ 12 области и три региона за планиране.

Системата на ВХ и „сенчестата икономика“ (през 2025 г.)

Ако вземем дела на ВХ към банкнотите и монетите в обращение през септември 2025 г. (по данни на БНБ – 27 млрд. лв. от общо 141.75 млрд. лева), виждаме горната възможна граница на паричните средства на сенчестия пазар за храни и напитки.²⁶ От тази гледна точка потенциалният ефект на квотата на ВХ за 2025 г. за „изсветляване“ на икономиката е 5.9 % от валутата извън банките.

Друг метод за оценка на „сенчестата икономика“ е да се разгледа потреблението на храни и безалкохолни напитки, което остава „сякаш“ нерегистрирано при продажби, които не спазват изискванията за ДДС.

Според данните на НСИ за 2023 г., отчетените продажби на дребно възлизат на 71.9 млрд. лева. В ИПЦ относителният дял на хранителните продукти и безалкохолните напитки в общото потребление е 29.8%. Следователно официално отчетеното потребление на такива стоки през 2023 г. е 21.4 млрд. лв. Относителният дял на големите търговски вериги на пазара на храни и безалкохолни напитки е около две трети, а останалата една трета се пада на малките магазини. За големите магазини приемаме, че целият оборот е официално отчетен. За малките магазини приемаме, че недекларираният оборот съставлява около 50 % от декларирания оборот. Това означава, че недекларираният оборот в потреблението на храни и безалкохолни напитки през 2023 г. би трябвало да е приблизително 3.6 млрд. лв., а общото (декларирано и недекларирано) потребление - приблизително 25 млрд. лв.

Въз основа на отчетения номинален ръст на разходите за потребление на отделните домакинства през 2024 г. в сравнение с 2023 г. и през първата половина на 2025 г. в сравнение със съответния период на 2024 г., стигаме до сума на недекларираните продажби на дребно, надвишаваща 3.9 млрд. лв. (1.99 млрд. евро) през 2024 г., и обща сума на декларираните и недекларираните продажби от почти 27.6 млрд. лв. (14.1 млрд. евро). Очакваните резултати за 2025 г. са съответно: почти 4.5 млрд. лв. (2.3 млрд. евро)

²⁵ В графиките по абсцисата сме поставили нивата на възнагражденията, от МРЗ до около 10 хиляди лева, а по ординатата – данъчната тежест. Долната линия в графиките представя ползите от системата за онези служители, които печелят месечен доход между МРЗ и два пъти средната брутна заплата за 2025 г.

²⁶ This is not the total amount of the shadow economy, which includes overall tax non-compliance and illegal incomes and revenues but money from those might be kept in banks and other financial institution.

недекларирани продажби от общия пазарен размер от почти 31.3 млрд. лв. (15.9 млрд. евро).

Вероятно 1 от всеки 7 лев (или евро) от продажбите на храни и безалкохолни напитки да не се отчита официално. Т.е. **ефектът на „изсветляване“ от употребата на ваучери за храна като разплащателно средство е приблизително 1/3 от „сенчестите“ продажби на храни и напитки.**

Де-стимулиращи фактори и отрицателни външни въздействия

От макроикономическа гледна точка (виж Таблица 1), през 2028 г. делът на квотата ВХ ще спадне до 0,61% от прогнозирания БВП. Ако увеличението на СО предвидено за 2026 г. се запази за 2027 г., следва да се сметне максималният риск за икономическия растеж и фиска.

Новият данък върху труда ще засегне пряко 1.9 млн. работещи в частния сектор. Съответно рискът за неотчетена стойност (и приход в НОИ) на доходите или – 595 715 144.70 евро или 0.496 % от прогнозирания БВП за 2026 г. и 0.47% за 2027 г.

- Данъчното облекчение от 0.8 млрд. евро, което – както стана дума – се връща в икономиката и е полезно за работодатели и работници, през 2027 се оказва само 28% повече от общата сума нови СО за работещите частния сектор.
- БВП се очаква да нарасне от 121 на 127 млрд. евро. Т.е. силата на системата на ВХ като стимул за отчитане на данък доход и осигуровки неизбежно се свива.
- Това ще се случи в ситуация на недостиг на работна ръка в 191 сектора на икономиката, ако се вярва на доклада на Службата по заетостта на ЕС за недостига на работна ръка.²⁷
- Работодателите от частния сектор нямат почти никаква друга възможност за легитимно намаляване на данъчните задължения за маневриране. Някои от тях ще бъдат принудени да спестяват от данъчните си задължения по незаконен начин или да съкращават работни места. Това е перспективата, първо, за предприятията с ниски заплати и близки до минималната работна заплата потребности от работна ръка.
- Доказаните ползи от системата на ВХ за законно спазване на данъчните задължения неизбежно ще бъдат ограничени, ролята ѝ за свиване на ДДС-дупката и намаляване дела на сивата икономика ще бъдат силно ограничени.

Изводи и препоръки

Има различни варианти на политика за коригиране на описаната по-горе ситуация. Някои от тях са теоретично лесни за прилагане, полезни за всички, но много несигурни в света на реалната политиката.

²⁷ Виж: EURES Report for 2024 at: https://eures.europa.eu/living-and-working/labour-shortages-and-surpluses-europe_en.

Такъв вариант би трябвало да бъде ограничаването на увеличения на разходите в държавните бюджети или отхвърлянето на планираните увеличения на СО, които не помагат дори на НОИ.²⁸

По-практични решения на описаните по-горе предизвикателства са следните:

1. Да се увеличат законните възможности за частния сектор да спести от данък върху доходите на физическите лица и социалноосигурителни вноски чрез увеличаване на квотата за ВХ до 1 % от БВП (приблизително 1.2 млрд. евро), като делът ѝ се запази на това процентно равнище и след 2028 г.
2. Изключено е Системата да загуби популярност. Почти абсолютно е сигурно, че броя на желаещите да се възползват от ВХ за оптимизиране на данъците ще надмине 900 хиляди души през 2026 г. Изводът е квотата трябва да се увеличи и като разполагаемост на човек, и като обща сума. Увеличение може да бъде направено стъпаловидно, примерно със 100 хиляди евро на година.
3. Да се увеличи индивидуалното данъчно облекчение до 150 евро на месец през 2026 г. и до 200 евро на месец през 2027 г.
4. Тези средносрочни решения ще позволят да се използва времето за разработване, постигане на консенсус и в крайна сметка предприемане на други отдавна отлагани реформи, които увеличават натрупването на капитал в секторите, основани на спестявания (пенсии, здравеопазване и образование).

СИСТЕМАТА ЗА ВАУЧЕРИ ЗА ХРАНА В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2026 Г. И СЛЕД ТОВА: УСПЕХИ, ПРОБЛЕМИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Цели на изследването

21 години функциониране на системата за ваучери за храна (ВХ) в България налагат подробен преглед на практическите резултати и възможните подобрения.

Настоящото проучване представлява оценка на фискалните и социално-икономическите въздействия на системата ВХ. Неговата цел е да предложи реалистични подобрения на системата, които са изгодни за всички страни, като се обръща внимание на следните теми:

- Развитие на системата и нейната рамка в сравнителна перспектива;
- Фискални и квазифискални въздействия от историческа и съвременна гледна точка (с оценка на средносрочните очаквания);
- Непреки и индуцирани ефекти на системата върху икономиката, особено след 2023 г.;
- Въздействията от увеличаването на индивидуалните месечни суми на ВХ до 200 лв., от дигитализацията след 2023 г. и върху макроикономическите фактори (инфлация, разходите на домакинствата за храна и други социалноосигурителни вноски, единичните разходи за

²⁸ Виж широко препубликуваното мнение Адриан Николов по този въпрос: <https://ime.bg/articles/rystyt-na-osigurovkite-kato-retsepta-za-bednost-i-siva-ikonomika/>.

труд и др.) и временните положителни въздействия върху неравенството и „сенчестата“ икономика;

- Очевидни макроикономически и фискални ползи от системата, оценени въз основа на ефектите, свързани с ДДС, връзката между системата на ВХ и политиките за борба с бедността, социалната помощ, създаването на работни места и политиките в областта на здравеопазването, както и различни сценарии за индивидуални данъчни облекчения (100, 150 и 200 евро).

Методология и източници

Проучването е документално. Използвани са статистически данни на НСИ, данни на ЕВРОСТАТ – за международни сравнения, предишни проучвания, проучвания на общественото мнение и анализ и прегледи на ваучери за храна и социални ваучери за България (от 2012 и 2018 г.) и други страни. В допълнение към статистическите данни, авторите са интервюирали по стандартизиран начин компания за набиране на персонал, две относително големи фирми, които използват ваучери, и четири относително малки бизнес субекта в секторите на строителството и авторемонта.

Общият методологичен подход на проучването е да се разделят фискалните въздействия на преки и непреки, проследими в краткосрочен и средносрочен план. Разграничаваме също така фискалните и икономическите въздействия, като последните включват реконструкция на взаимодействията между макроикономиката, пазара на труда и системата за социално подпомагане със системата за ваучери за храна.

Като специфично данъчно облекчение върху доходите, общите икономически ефекти на системата на ВХ са непреки. Предполагаме, че основните канали на тези ефекти са потреблението на домакинствата, ДДС и конфигурациите на пазара на труда.

За да анализираме тези въздействия, използваме показатели като годишния процент на доходите от труд спрямо БВП, на социалните помощи спрямо БВП, данъчните ставки за различни нива на доходи и данъчни облекчения, както и брутният разполагаем доход (БРД) на икономиката.²⁹

Като косвен ефект оценяваме въздействието на системата върху сенчестата икономика. Като мярка за това въздействие вземаме дела на общата квота на ВХ в парите в обръщение извън банките и финансовите институции, като използваме данни от паричната статистика на БНБ.

Освен това се опитваме да направим оценка на обема на „сенчестите“ (малки магазини) търговски транзакции, за да илюстрираме допълнителни косвени въздействия.

По време на анализа даваме повече подробности за методологиите и изчисленията, в зависимост от контекста.

²⁹ Източник на данните за БРД е статистиката на ЕЦБ, последната актуализация е от края на октомври 2025 г.,
виж: https://data.ecb.europa.eu/data/datasets/QSA/QSA.Q.N.BG.W0.S1.S1._Z.B.B6G._Z._Z._Z.XDC._T.S.V.N._T.

Правна рамка и регулаторен контекст

Правният контекст на системата за ваучери за храна е от ключово значение за анализа на нейното въздействие. От 19-те страни от ЕС и над 40-те страни в света, в които функционира система за социални ваучери, само в България се разпределят годишни квоти и се ограничава използването им до ваучери за храна. Системата се развива в световен мащаб, особено след COVID-19, и тази еволюция е проучена от различни организации, включително ОИСР (където ваучерите храна са включени в обзора на „социалните ваучери“.³⁰ Тук обобщаваме както българската, така и рамката на ВХ на ЕС.

Българска правна рамка

Правната рамка за хранителни ваучери в България се основава на няколко ключови законодателни акта.

- Законът за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО), и по-конкретно член 209а, регулира данъчното третиране на социалните разходи, включително тези под формата на ваучери.
- Наредба № 7 от 2003 г., издадена съвместно от Министерството на финансите и Министерството на труда и социалната политика, определя условията и процедурите за издаване и използване на ваучери за храна.
- Законът за държавния бюджет за съответната година въвежда квоти и ограничения, свързани с предоставянето им.
- Едно от основните икономически значими ограничения е, че ВХ, издадени в България, са част от платежната система само на България, т.е. от тях могат да се възползват само български работодатели, служители и потребителски пазар.
- ВХ могат да се използват за закупуване на храни и безалкохолни напитки само в магазини, регистрирани по ДДС, които понастоящем са над 10 хиляди.

В допълнение, Националната агенция по приходите (НАП) до средата на септември всяка година издава становище с тълкуване на принципа на универсален достъп и допустимите подходи за разпределяне на ваучерите.³¹

³⁰ Виж: Social vouchers: Innovative tools for social inclusion and local development, OECD Working Paper, 2021: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/11/social-vouchers_0dc08676/a98f02c5-en.pdf

³¹ Виж: НАП, Освобождаване от облагане: <https://nra.bg/wps/portal/nra/taxes/danak-varhu-razhodite/osvobozhdavane-ot-oblagane>

Таблица 2: Регулаторна рамка на ВХ в България

Закон или нормативен акт	Регулаторна област
ЗКПО	Данъчно третиране на всички социални данъци на работодателите върху труда, включително плащания към пенсионната система на разходно-покривен принцип (НОИ) и НЗОК.
ЗКПО	Въвеждане на електронните ваучери за храна
Наредба № 7/2003 (изменена 2024 г.)	Предписва подробностите и процедурите за издаване и използване на ВХ, включително списъци на одобрените издатели на ваучери и общия и разпределения обем на квотите ³²
Закон за държавния бюджет	Определя общия обем на квотата ВХ
НАП	Определя специфичните процедури по оптимизиране на данъци с използването на ВХ.

За 2025 г. са регистрирани 12 оператора, а общият обем е 1.6 млрд. лева, или приблизително 0.816 млрд. евро. Също толкова важно е, че бяха въведени и други значителни промени в системата на ваучерите.

- Всички ваучери се предоставят само в електронна форма, с максимален месечен лимит от 200 лв./ 102.26 евро на човек; тази реформа предлага допълнителни ползи за потребителите на ваучери, операторите и данъчните власти.
- Общата годишна квота за 2025 г. от 1.6 млрд. лв. е разделена на 100 части, като всяка индивидуална квота е 16 млн. лв.
- За 2026 г. се запазва размерът на квотата от 818 067 евро, но от въвеждането ѝ като размер 2022 през 2022 г. бенефициентите се увеличават от 550 хиляди, до 720 (2023 г.), 775 (2024 г.) и 818 хиляди през 2025 г.
- През 2025 г. изборът на работодателите за използване на ваучери е ограничен до ваучери за храна: те не могат да кандидатстват за данъчни цели за социални придобивки на служителите като туристически услуги, сметки за домакинството, културни събития и др. От гледна точка на данъците и социалноосигурителните вноски (СОВ или „данъци върху труда“), ваучерите за храна се считат за задължение за данъчно отчитане съгласно член 209 от ЗКПО. Т.е. ваучерите за храна не се включват в облагаемия доход на служителите съгласно Закона за данъка върху доходите на физическите лица (ЗДФЛ) и в съответствие с

³² See the list on the webpage of the ministry of finance: <https://www.minfin.bg/bg/531>

принципа на универсален достъп, върху ваучерите за храна не се дължат социалноосигурителни вноски. Това означава, че както за работодателите, така и за служителите развитието на доходите, данъците, социалното осигуряване, пазара на труда и общото благосъстояние служат като ориентир за поведението им по отношение на степента, в която да разчитат на системата на ваучерите за храна.

Принципът на универсален достъп, както е тълкуван от НАП през 2025 г., позволява три основни подхода към разпределянето на ваучерите.

- Първият е фиксирана месечна сума – например, еднаква сума от 200 лв. за всички служители.
- Вторият е пропорционален на отработеното време – например, 10 лв. на ден, но не повече от 200 лв. на месец.
- Третият подход взема предвид работното време – например, 100 лв. за служител, който работи 4 часа на ден.

Ваучерите се издават от лицензирани оператори, одобрени от Министерството на финансите и Министерството на труда и социалната политика. Тяхната дейност се контролира от Министерството на финансите, включително чрез квотни заповеди и предварително изпълнение. НАП контролира данъчните отчети на работодателите и търговците на дребно.

Правна рамка на ВХ на ЕС и опит от прилагането ѝ

Цялостната процедура се регулира и от две директиви на ЕС: Директивата за платежните услуги 2015/2366 и Директивата за ваучерите (EUVC).³³ България ги транспонира с положителни резултати за икономиката, бюджета и бенефициентите.

Разширяването на данъчните облекчения за социални ваучери е обща тенденция във всички 19 държави членки на ЕС, които използват ваучери.

Много от тях разработват и прилагат иновации в използването на ваучерите по време на пандемията през 2020—2021 г. Чрез проби и грешки системата е разширена, за да обхване различни за всеки бенефициент (а не еднакви за всички) „социални ваучери“ — от стоки и храни до транспорт, грижи за деца и хора с увреждания в домашна среда, околна среда, отдих, култура и др.

Изследвания на ОИСР,³⁴ Европейската социална мрежа (European Social Network - ESN),³⁵ и на Международната асоциация за социални ваучери (Social Voucher International Association - SVIA) наблюдават тези нововъведения и коментират, общо взето положително, възникващата практика. Има общоевропейски инициативи ваучери да се

³³ Виж английския текст на EUVC тук: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0770>

³⁴ Social Vouchers: Innovative Tools for Social Inclusion and Local Development, OECD Local Economic and Employment Development Papers, Paris, OECD, 2021: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/11/social-vouchers_0dc08676/a98f02c5-en.pdf

³⁵ Виж: Evidencing the value of social voucher programs: Social Vouchers at work throughout the COVID-19 Pandemic, ESN, Edenred 2022 Report: <https://www.esn-eu.org/sites/default/files/2021-06/Report%20-%20Social%20Vouchers%20at%20work%20during%20Covid%20crisis.pdf>

използват за социални помощи, като например Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (Fund for European Aid to the Most Deprived).³⁶ На другия край на спектъра на стопански дейности е използването на ваучери за стимулиране на иновациите и инвестициите в високотехнологични (включително „изкуствен интелект“) решения.³⁷

Различните начини на използване на ваучерите изискват широка дефиниция. Най-обхватната дефиниция за социални ваучери е тази на SVIA: ваучерите като „социални придобивки, предоставяни колективно на работниците от техните работодатели, публични или частни, даващи право на достъп до конкретни стоки или услуги, които подобряват условията им на труд и улесняват баланса между личния и професионалния им живот (като достъп до храна, култура, транспорт, грижи за деца, почивки и др.)“. С акцента си върху колективното ползване на обезщетенията, тази дефиниция съвпада с духа и буквата на Директива 2022/2041 на ЕС (за адекватни минимални заплати, подчертаваща колективния характер на обезщетенията).

Определението за ваучери в Директивата за платежните услуги е напълно приложимо към практиката в България. Съгласно член 3к, точка III от нея, ваучерите са „инструменти, валидни само в една държава-членка, предоставени по искане на предприятие или субект от публичния сектор и регулирани от национален или регионален публичен орган за конкретни социални или данъчни цели, за да се придобият конкретни стоки или услуги от доставчици, които имат търговско споразумение с издателя“.

През 2024 г. Съдът на Европейския съюз издаде решение относно ДДС третирането на ваучерите. СЕС разграничава, уеднаквява и дава насоки за подробностите на това третиране за „ваучери за конкретна цел“ и „многоцелеви ваучери“.³⁸

В международно сравнение българската система за ваучери за храна се характеризира със следните особености, които наблюдаваме при анализа на въздействията.

- В момента ваучерите за храна се използват само за закупуване на храни и хранителни продукти. Сложности възникват поради различните ставки на ДДС за такива продукти, което не е случаят в България.³⁹

³⁶ Виж страницата на Комисията на ЕС: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/funding/fund-european-aid-most-deprived-fead_en.

³⁷ Виж: Victor Backer, Gonzales Salino, The Use of Voucher Schemes to Promote Innovation and Digitalization, European Commission, 2018: https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2019-32/member_states_use_of_voucher_schemes_0D31F683-AA92-B7FF-684433BCBD8A4F3A_61225.pdf.

³⁸ Виж Специалния доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета на ЕС по повод чл. 410б от Директивата за ДДС и нейното приложение към ваучерите (включително определения, процедури свързани с веригите на доставка и неизползваните ваучери (Brussels, July 22, 2024). България и Франция са предмет на специален преглед за степента на съобразяване с изискванията на тази Директива. Докладът е достъпен на английски на страницата на парламента на България: https://www.parliament.bg/pub/ECDD/6730931_EN_ACT_part1_v4.pdf. Общ преглед на съдебната практика може да бъде намерен в: Aiki Kuldkepp, ECJ clarifies VAT rules applicable to vouchers, Grand Thornton, May 16, 2024: <https://www.grantthornton.nl/en/insights-en/topics/tax/vat/ecj-clarifies-vat-rules-applicable-to-vouchers/>

³⁹ ДДС от 9% се прилага за бебешки храни.

- Системата на ВХ е по-малко сложна в сравнение с хипотезите, разгледани от Съда на Европейския съюз и обяснени в доклада на Европейската комисия от 2024 г. (вж. бележка под линия 29). Икономическите последици от системата на България са донякъде по-ясни и с по-лесно наблюдавани корелации.
- Прилагането на системата към един вид разходи за социални политики – по отношение на данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) и отчисленията за социално осигуряване – е ключовият аспект на по-малката сложност. Основният ѝ дизайн е универсален: данъчните облекчения са еднакви за всички бенефициенти.
- Въпреки това, докато в други страни от ЕС ваучерите обхващат по-широки области на социалното подпомагане⁴⁰ и понякога се използват за подкрепа на инвестициите (за постигане на цели в областта на промишлената и екологичната политика), съответните различни видове ваучери не заместват, а допълват съответните системи за социално подпомагане.
- Свободният избор на крайните бенефициенти (домакинствата) е свързан с видовете храни/напитки и магазина, от който биха направили покупките си. Това означава, че непрякото икономическо въздействие на системата е свързано с потреблението на храни и напитки (разходи на домакинствата), данъците върху потреблението и съответните особености на пазара (например степен на „сивота“, плащания в брой и др.).
- Обемът се определя ежегодно чрез квоти и позволява на работодателите да управляват единичните разходи за труд, бонусите и конкуренцията за работна ръка (в ситуация на недостиг на работна ръка).

БЪЛГАРСКИТЕ ВХ: МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ ИЗМЕРЕНИЯ В СРАВНИТЕЛНА ПЕРСПЕКТИВА

Макроикономически контекст и особености

Средният дял на държавните разходи за социална защита и политики в страните от ЕС през 2022 г. (последните данни на ЕВРОСТАТ) е 26.9 % от БВП, в еврозоната – 27.8 %, а в държавите членки, присъединили се след 2004 г. – под 21 %, около 20 % от БВП средно за почти всички от тях. В тази група България заема четвърто място с 18,1 % от БВП.⁴¹

Предвид средносрочните макроикономически условия, България има малко възможности за увеличаване на държавните разходи за социална закрила. Тъй като системата за ВХ увеличава разполагаемия доход, тя е допълнение към системата за социално подпомагане,

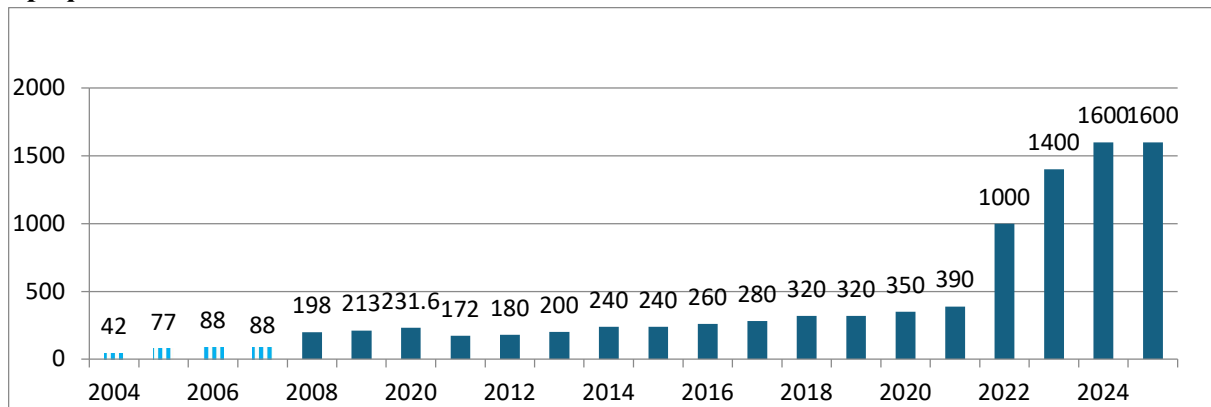
⁴⁰ Това са ваучери със специално предназначение.

⁴¹ For the EU comparative data on different aspects of social benefits expenditures, see: Social protection statistics - social benefits, EUROSTAT, November 2024: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_social_benefits. The next update, with data for 2023 is planned for mid-November 2025.

което, за разлика от другите социални политики, се връща в икономиката чрез потреблението на използващите ВХ.

Следващата графика показва развитието на квотите за ВХ от въвеждането на системата.

Графика 4. Общата квота ВХ от 2004 до 2025 г. в лева



Източник: Министерство на финансите

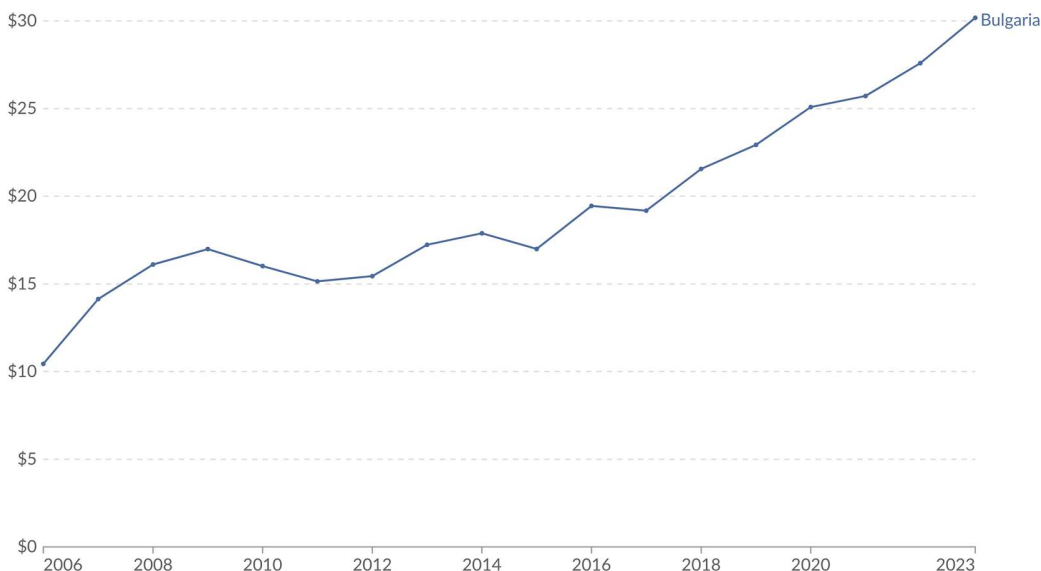
През 2004 г. системата на ВХ бе в „тестова“ фаза, от 2005 до 2009 г. обемът се определяше на кумулативна основа, а от 2010 г. – на базата на определена годишна квота. През първите четири години общият обем на ваучерите е под 100 млн. лв. Той се удвоява през рецесивните години 2008-2010 г. и остава в диапазона под 200 млн. лв. до 2013 г. От 2014 до 2021 г. той почти се удвои, за да „скочи“ отново 2,6 пъти след COVID през 2022 г. Квотата за 2024-2025 г., както вече бе отбелязано по-горе, е 1.6 пъти по-висока от квотата за 2022 г., в парично изражение – 818 067 евро.

От гледна точка на централно-средния (медианния) дневен доход, изразходван за потребление, развитието на квотата следва динамиката на доходите и потреблението. През 2006 г. средният доход (изразен в стандарт на покупателна способност — СПС), изразходван за (общо) дневно потребление на глава от населението, е бил 10,44 USD, а през 2023 г. — 30,18 USD. Следващата графика дава представа за това.

Графика 5. Медианен доход и дневно потребление на човек от населението в България (2006-2023), измерени през СПС

Median income or consumption per day, 2006 to 2023

This data is adjusted for inflation and differences in living costs between countries.



Data source: World Bank Poverty and Inequality Platform (2025)

OurWorldinData.org/economic-growth | CC BY

Note: This data is expressed in international-\$¹ at 2021 prices. Depending on the country and year, it relates to income (measured after taxes and benefits) or to consumption, per capita².

1. International dollars International dollars are a hypothetical currency that is used to make meaningful comparisons of monetary indicators of living standards.

Figures expressed in constant international dollars are adjusted for inflation within countries over time, and for differences in the cost of living between countries.

The goal of such adjustments is to provide a unit whose purchasing power is held fixed over time and across countries, such that one international dollar can buy the same quantity and quality of goods and services no matter where or when it is spent.

Read more in our article: [What are international dollars?](#)

2. Per capita (income) "Per capita" here means that each person (including children) is attributed an equal share of the total income received by all members of their household.

Източник: World Bank and Our World in Data⁴²

От микроикономическа гледна точка, като се вземе под внимание валутният курс за съответната година, данъчното облекчение чрез ВХ през 2006 г. е било равно на четири дни потребление на глава от населението, а през 2023 г. – на шест дни (в ППС).

От макроикономическа гледна точка развитието е много по-малко впечатляващо, отколкото в абсолютно изражение, независимо от видимото увеличение на номиналния размер на данъчните облекчения.

⁴² See: <https://ourworldindata.org/grapher/daily-median-income?tab=line&time=2006..latest&country=~BGR&mapSelect=~BGR> The portal allows for user-friendly international comparisons.

Квотата за 2004 г. е 1 % от БВП (тогава 41.2 млрд. лв.) и 0.9 % от БВП през 2005 г. През 2024 г. – 0.79 % от БВП, а през 2025 г. квотата на ВХ спрямо БВП спадна до 0.73 %. Ако квотата остане същата като през 2026 г., нейният дял от БВП ще спадне, дори ако СО останат непроменени.

Таблица 3. Общото квота ВХ като процент от БВП, ако квотата и социалните осигуровки останат непроменени.

ВХ квота 2025 - EUR 818,067	БВХ (EUR bln.)	Дал на квотата в БВП
2026	121.1	0.68%
2027	127	0.64%
2028	133	0.61%

Източник: Собствени изчисления, на основата на прогнозите на БФ за БВП.

В сравнение с 2024 г. делът на непроменената квота в БВП вероятно ще намалее с 18 %.

Ако използваме съответните мерки на квотата на ВХ за 2025 г. на заето лице (в лв.), картината е сходна.

- Данъкът върху доходите на физическите лица и социалноосигурителните вноски са приблизително 455 лв. на зает в българската икономика,
- Това означава, че през 2025 г. ВХ позволят данъчно облекчение от 0.79 % от БВП на заети лица, или 0.01 % от БВП на глава от населението през 2024 г.,
- Или 3.95 % от брутната добавена стойност (БДС) на работник.

С други думи, дори ако СО останат същите като през 2025 г., намаляващото съотношение на квотата към БВП може да намали привлекателността на системата и да действа като демотивиращ фактор за служителите, които я използват. Едновременно с това намалява БДС на един служител.

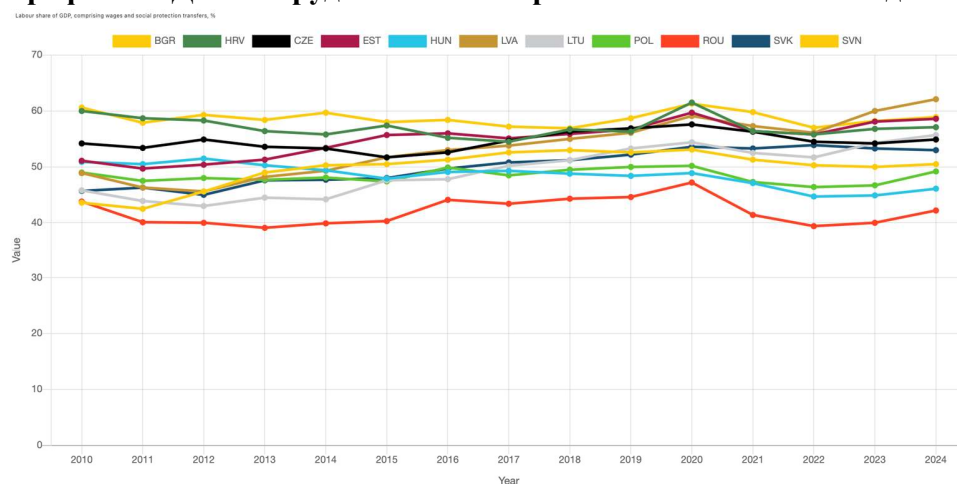
Като част от възнагражденията на служителите, ВХ допринасят за дела на труда в БВП.

Общият дял на труда в БВП (включващ заплати и трансфери за социална защита) се наблюдава от Икономическата комисия за Европа на ООН (ИКЕООН). През 2024 г. БВП на България е бил 50.5%.⁴³ В България през 2024 г. трудът в БВП показва спад от пика от 53% през 2018 г.

⁴³ Показателят дава информация за относителния дял на производството, изплатен като възнаграждение на служителите, в сравнение с дела, изплатен на капитала в производствения процес. ООН-ИКЕООН заяви, че целта на мониторинга е да помогне на страните да „приемат политики, особено фискални, политики за

За целия период само Румъния, Полша и Унгария са се представили „по-зле“ от България; най-добре представилата се страна в Европа е Швейцария (70.6 % през 2024 г.), но Босна и Херцеговина, Молдова, Северна Македония и Сърбия са регистрирали по-висок дял на труда в БВП.

Графика 6. Дял на труда в БВП на страните членки на ЕС след 2004 г. (2010-2024)



Източник: UNECE: <https://w3.unece.org/SDG/en/Indicator?id=30>.

Ръстът на заплатите в България обаче остава изключително висок. Следната графика показва сравнителната картина за 2025 г. (с включени заплати в сектор Държавно управление).

заплатите и социалната защита, и постепенно да постигнат по-голяма равенство“, като по този начин се постигне напредък в изпълнението на Цел на устойчивото развитие № 10 („намаляване на неравенството в и между страните“).

Графика 7: Годишен ръст на заплатите в България и ЕС*Източник: НСИ*

Мониторингът на ЕВРОСТАТ на средната годишна заплата на пълен работен ден на един служител показва, че от въвеждането на квотата от 818 067 евро от 2022 до 2024 г. в България тази заплата се е повишила с почти 30 % (от 11.9 на 14.4 хиляди евро).⁴⁴ Заплатата през 2024 г. е 8 пъти по-висока от тази през 2001 г. и 6,5 пъти по-висока от заплатата през 2004 г. (когато беше въведена системата на ВХ). За същия период ръстът на заплатите в Естония е 4.3 пъти, в Румъния – 7 пъти,⁴⁵ ЕС – 1.7 пъти.⁴⁶

Общото повишаване на заплатите също изисква легитимни начини на оптимизиране на данъците върху труда. Динамиката на доходите не се разпределя равномерно по икономически сектори и области. Както показваме по-долу повишаването на доходите от заплата увеличава и разходите за труд. И в комбинация с други фактори може да бъде мотив за несъобразяване с изискванията за плащане на данъци.

Социални разходи и пенсии: динамика и справедливост

През 2023 г. на НАП е предоставено изследване на проблемите с доброволността на плащането на данъци в България. Основният мотив да се плащат данъци е усещането за

⁴⁴ Виж: Average full time adjusted salary per employee: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_fte_custom_13597179/bookmark/table?lang=en&bookmarksId=c29eed24-377e-4763-aaf0-0419906d2ecd&c=1730705507900.

⁴⁵ В Румъния системата на ваучерите има по-широко приложение и е по-подвижна от тази на България. Колеги от Букурещкия университет за икономически изследвания оцени през 2023 г. общия икономически ефект от румънската система на 2% от БВП. (Виж: Study <https://www.romania-insider.com/value-vouchers-romania-gdp-march-2025>

⁴⁶ Благодарим на д-р Георги Ганев за съвета да прегледаме тези данни. Той самият на 9 януари 2026 г. състави графика, която представя предимствата на България пред другите страни от ЕС през последните 20 години, по-точно от 2006 до 2024 г. като процент от средните стойности според паритет на покупателната способност спрямо ЕС медианният еквивалентен разполагаем доход в България е нараснал 2.5 път, а фактическото индивидуално потребление – 1.5 пъти, като и двата индикатора закономерно следват траекторията на БВП виж: <https://www.facebook.com/photo/?fbid=10235808865494890&set=pb.1017205278.-2207520000>.

несправедливост на облагането на доходите и преценката, че срещу данъците не се получава добро изпълнение на заявените функции на правителството.

Един от очевидните примери е пенсионната система.

За да разберем по-добре каналите на положителните външни ефекти на ВХ, нека се обърнем към държавните разходи за социални цели и помощи.

Тези „помощи“ са дефинирани от ЕВРОСТАТ като „трансфери към домакинствата, в брой или в натура, предназначени да ги освободят от финансовата тежест на редица рискове и нужди“. Те се различават по функция: старост, здравеопазване, увреждания, семейство/деца, безработица, жилищно настаняване и социално включване.

Двата канала, по които българската система за ВХ допринася както за социалното благосъстояние, така и за икономическата система, са данъчните облекчения. ВХ се различават от останалите разходи за социални помощи по това, че неизбежно се връщат в икономиката (измерват се чрез сегмент „потребление на домакинствата“ в БВП), и са подобни на други функции на държавните разходи за социално подпомагане по това, че освобождават ресурси за спестявания или нехранително потребление.

През 2022⁴⁷ в ЕС най-голямата част от разходите за социално подпомагане се пада на разходите за възрастни хора – 46.1 % (в еврозоната – 46.3 %), или 12.4 % и 12.8 % от БВП. В България разходите за възрастни хора са по-високи от тези разходи както в ЕС, така и в еврозоната – 50.3 %.

Общата динамика на социалните разходи в България за периода между 2012 и 2022 г. е с третия най-висок годишен темп на растеж от 4.9 % годишно. Показателят е същият за Латвия и Малта и почти същият за Румъния и Полша, съответно 5.1 % и 5 %.

Въпреки това, като съотношение към БВП, разходите за пенсии в България бяха по-ниски от средните – 9.1%. 14 държави-членки на ЕС имаха дял на пенсиите в БВП по-висок от този на България. Поради фундаментални демографски проблеми,⁴⁸ очаква се вноските към пенсионните осигурителни институции да нараснат като лични вноски към частни фондове, а не към ДОО.

Между 2021 и 2025 г. бюджетните трансфери към ДЗПО/ДОО нараснаха 1,93 пъти, а около 100 заети лица финансират 72 пенсионери.

Преброяването от 2021 г. установи, че населението на възраст под 17 години е намаляло до 15.9 % (от 16.1 % през 2011 г.), докато населението в пенсионна възраст е нараснало с 5.4 %, от 18.5 % на 23.9 %. Пенсионната политика остава съсредоточена върху ДОО.

⁴⁷ Виж: EUROSTAT: Expenditure on Social Protection Benefits by Function: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_social_benefits.

⁴⁸ Демографските предизвикателства се появяват през 60-те години на миналия век. Спадът в темпа на растеж на населението е дългосрочна тенденция: най-високият темп на растеж от 0.96 % е регистриран през 1961 г.; най-високият темп през 80-те години е 0.4 % в началото на десетилетието, но през 1988—1989 г. се преминава в отрицателна територия; след 1990 г. темпът остава постоянно отрицателен, с няколко относително резки спада на растежа на населението през 1990 г. (-1.8 %) и 2002 г. (-2.2 %), а най-резкият спад е през 2020 г. - -6.2 %. Виж: Bulgaria Demographics, Data Commons: <https://datacommons.org/place/country/BGR?category=Demographics>.

Между 2015 и 2024 г. средният месечен доход, осигурен за пенсия в страната, се е увеличил с 227.9 %, а годишният темп на растеж – с 9.3 %.

Към юни 2025 г. 5.1 милиона граждани са осигурени от частни пенсионни застрахователни компании. Частните пенсионни схеми осигуряват повече граждани от ДОО – 2.8 милиона през 2024 г. Общият брой на участниците във фондовете се е увеличил с 0.69 %. Общите нетни активи на всички фондове са 28.77 млрд. лв. (14.7 млрд. евро) или 14.3 % от БВП.

Планираното допълнително увеличение на социалноосигурителните вноски ДОО с 2 п.п., независимо кога ще бъде приложено, може или до намали с 0.5 млрд. евро спестяванията в частни фондове, или да накара част от работещите да избегнат такива плащания.

Ако частният сектор не разполага с инструменти, като например системата за ВХ, за законно оптимизиране на данъчните тежести, това ще се отрази негативно на пенсионния сектор като цяло.

Повишенията на СОВ и съобразяване с данъчните задължения

Тук и в съответните раздели на доклада правим преглед само на разходите на частния сектор за спазване на данъчните изисквания⁴⁹ при планираното увеличение на СО с 2%, независимо кога то ще бъде приложено.⁵⁰ Като мярка вземаме средната брутна месечна заплата и броя на заетите в частния сектор според данните на НСИ за първата половина на 2025 г.: увеличение на СО с 611.65 лв. или 312.55 евро и 1.9 млн. работници.

Увеличението на СО прави този „данък върху труда“ два пъти по-висок от 10% данъка общ доход (ДОД). Това ново развитие би съвпаднало с други предизвикателства, свързани с данъците. В комбинация те потвърждават, че като цяло отрицателните резултати върху стимулите за доброволно изпълнение на данъчните задължения са много вероятни. Ето данните на НСИ, които доказват тази перспектива.⁵¹

Динамиката на данъчните разходи на едно **средностатистическо домакинство** за периода 2015-2024 г. са както следва:

- платените данъци са се увеличили с 243.96 %,
- СО за същия период се увеличават с 268.68 %
- и двата темпа на растеж са по-високи от растежа на паричните разходи на домакинство от 210.22 %.

Данъчните вноски на **човек от населението** за същия период

⁴⁹ Причините да се вземат предвид само тези разходи са следните: работодателите и служителите в частния сектор са по-склонни да се възползват от системата, а техните данъци се различават от тези на средностатистическите данкоплатци, тъй като те са по-вероятни и по-важни нетни кредитори на държавния бюджет. Освен това НАП трябва да разполага със специално изследване на Ernst & Yung от 2022 г., което установява, че липсата на съобразяване с данъчните задължения у нас най-често се дължи на обща неудовлетвореност от правителствените услуги.

⁵⁰ Вероятно отражение върху поведението на данкоплатците (корпоративни и индивидуални) ще имат и други въздействия от данъчната и разходната политика, но те не са предмет на настоящото изследване.

⁵¹ Виж: ПАРИЧЕН РАЗХОД НА ДОМАКИНСТВАТА ПО ГРУПИ РАЗХОДИ ЗА 2024 ГОДИНА: <https://www.nsi.bg/statistical-data/253/798> .

- се увеличават с 294.37 %,
- СО – с 323.23 %;
- тези темпове са значително по-високи от ръста на паричните разходи на човек от населението, които за периода нарастват с 253.07%.

Динамиката на доходите на данькоплатците е следната за същия период (2015-2024 г.):

- за едно средно **домакинство** е регистриран общ ръст на доходите от 215.6%,
- **ръстът на доходите от заплати/възнаграждения** е 215.4%
- и двете възходящи динамики финансират данъчните разходи, но са по-незначителни от техния ръст.

Ръстът на доходи от заплати е най-висок в България и през последните две години (2024-2025 г.) варира всяко тримесечие (спрямо съответното на предишната година) между 12 и 13% ръст. Този процент за България (12.4) през третото тримесечие на тази година е три-четири пъти по-висок от индикатора за ЕС (3%) и Еврозоната (3.5%).⁵² Причините са две: високия недостиг на работна сила и (частично) изключителния ръст възнагражденията в сектор „Държавно управление“. ⁵³ Но независимо от тези фактори, резултатът за системата ВХ е, че **търсенето им като средство за оптимизиране на данъчни задължения най-вероятно ще расте.**

Микроикономически дадености от гледна точка на данькоплатците

- Разходите за единица труд (РЕТ или “unit labor costs” - UCL)⁵⁴ в България за периода **2012 - 2024 нарастват с 407%**, според Индекса на разходите за труд (ИРТ).⁵⁵ (Индексът проследява развитията в промишлеността, строителството и услугите, като в него не са включени публичната администрация, отбраната и задължителните СО, т.е. предимно в частния сектор и доброволните СО.)
- Според най-новите данни на НСИ, **от 2020 г. насам общият ИРТ в тези сектори на българската икономика е нараснал със 72%.**⁵⁶

⁵² Виж: Annual Increases of Labor Costs, EUROSTAT, 17 December, 2025: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/3-17122025-bp>.

⁵³ Този ръст от 2019 г. е 116%, при 97.7% за бизнеса и е значителен в сравнителен план, като във всички страни членки (с изключение на Хърватска) ръстът на възнагражденията в деловия сектор изпреварва или е равен на същия индикатор за сектор „Държавно управление“; виж: Лъчезар Богданов, Радостин Дянков. Време ли е за замразяване на заплатите в бюджетния сектор. ИПИ, Преглед на стопанската политика, бр. 1264, 26 септември 2025 г.

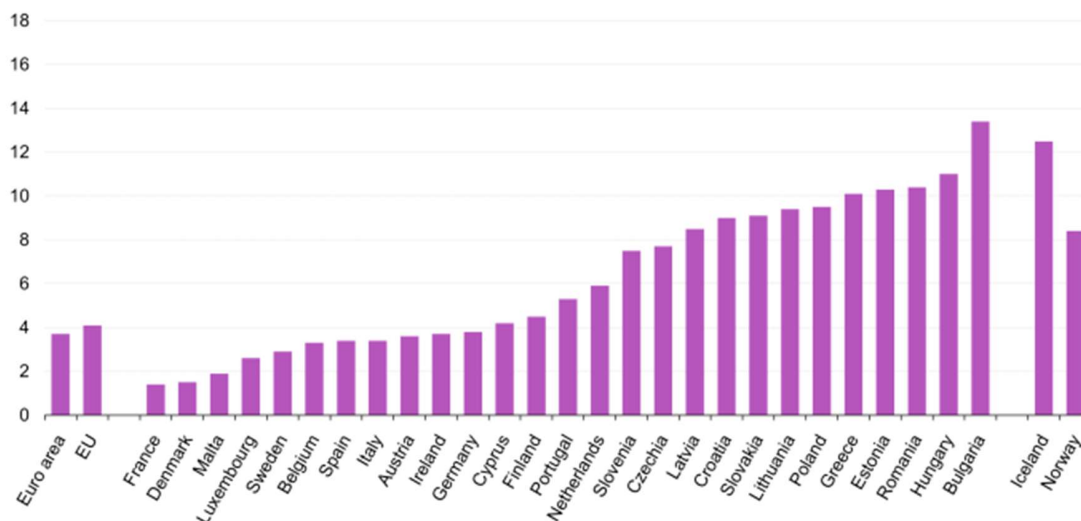
⁵⁴ Европейската комисия определя номиналния индекс на ULC като съотношението на общото възнаграждение на наетите лица (на отработен час) към производителността на труда (на отработен час) и го разглежда като ключов показател за ценовата конкурентоспособност, тъй като една държава може да намали своите ULC чрез намаляване на разходите за труд или повишаване на производителността.

⁵⁵ Виж: Данните на EUROSTAT за LCI и друга релевантна за темата на настоящия анализ статистика на: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lc_lci_lev/default/table?lang=en.

⁵⁶ See: NSI, LCI – First Quarter of 2025: <https://www.nsi.bg/en/press-release/labour-cost-index-8067>

Графика 8. Промени в разходите за труд в ЕС (2024-2025)**Nominal hourly wage costs, whole economy, Q2 2025**

(% change compared with the same quarter of the previous year, calendar adjusted)



Source: Eurostat (online data code: lc_lci_r2_q)

Източник: Евростат

Графиката е много важна. Тя показва разходите за ръст на заплатите в България през 2025 г., само 3 години след увеличаването на месечната необлагаема стойност на ВХ от 80 на 200 лв. Разходите за единица труд са тежест върху дейността на предприятията. Намаляването на този натиск е възможно чрез увеличаване на данъчното облекчение за хранителните ваучери до 150 или 200 евро, както и на общата квота на ВХ.

Предвид този контекст е вероятно, че през следващия тригодишен бюджетен (макроикономически) планов период индексът на разходите за труд ще продължи да нараства със същото темпо.

Политическата и изборна несигурност намаляват вероятността от реформа на пенсионната, здравната и системите за подпомагане на семействата. Решаването на съответните неефективности и дефицити изисква широк консенсус и дългосрочно планиране, но понастоящем се обсъждат само увеличения на социалноосигурителните и данъчните вноски, а нито една от настоящите идеи за реформа на тези данъци не е вероятно да намали предизвикателствата.

Едно от тези предизвикателства е усещането за справедливост или несправедливост.

- В отраслите, които не са включени в ИРТ, възнагражденията нарастват с два до пет пъти над годишната инфлация и планираната им „индексация“ за 2027 г. е три пъти по-висока от ръста на БВП и (вероятно) пет пъти над раста на производителността.
- Ръстът на възнагражденията в сектор „Държавно управление“ „изсмуква“ заетост от частния сектор и този ефект – на икономически жаргон той се нарича „ефект на изтласкването“ - се вижда добре в статистиката на заетостта.
- От 2020 г. до юни 2025 г. ИРТ за сектора „държавно управление“ се е повишил с 197.2 %. РЕТ в този сектор ще продължи да расте по-бързо от частния сектор и през следващите три години.
- По-нови сравними данни за „ниските заплати“ в страните членки на ЕС не са налични, но за 2022 г. секторът на промишлеността, строителството и услугите в България има най-високия дял (27%) на нископлатени работници в Съюза. Графиката по-долу илюстрира този факт. **Работещите на такива заплати ще са първите, чийто разполагам личен доход ще намалее при планираните увеличения на СО**, независимо кога по-високите плащания ще бъдат въведени.
- Данните на НСИ за работещите на минимална работна заплата (МРЗ) във всички отрасли показват, че делът на тази група в съвкупната заетост през 2024 г. е 40.3%.⁵⁷

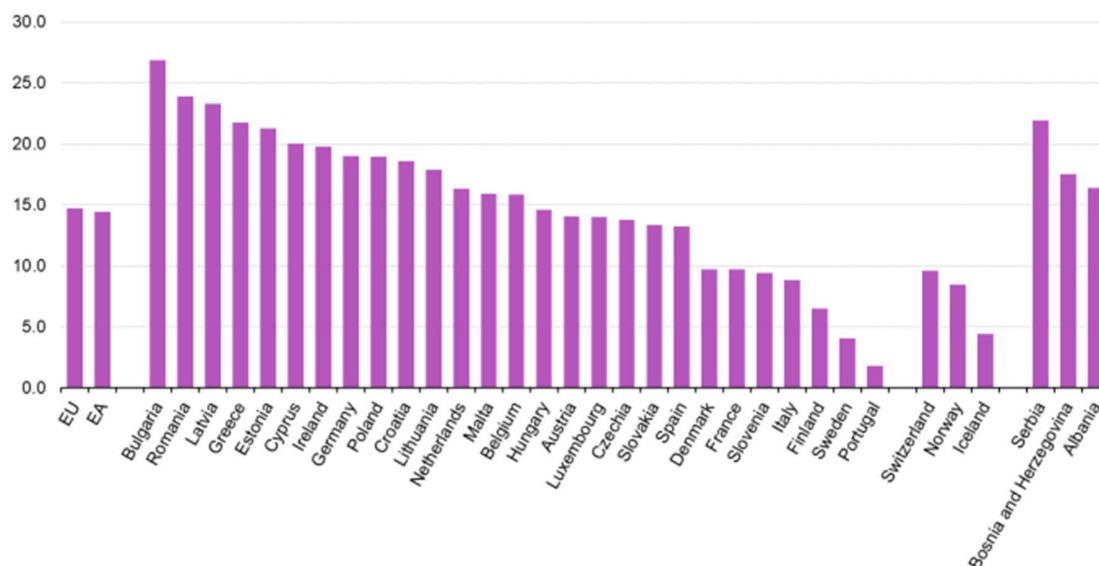
Следващата графика дава възможност за сравнение на дяловете на работещите на ниски заплати в ЕС и в България.

⁵⁷ Виж: <https://www.nsi.bg/statistical-data/170/549> (няма специфични данни за сектор „Държавно управление“).

Графика 9. Работещи на ниска заплата в страните от ЕС (2022, без сектор „Държавно управление“)

Proportion of low-wage earners in EU countries, 2022

(%)



Source: Eurostat, SES (earn_ses_pub1s)

eurostat

Източник: Евростат

РАЗХОДИ ЗА СОЦИАЛНИ ПОМОЩИ ПО ФУНКЦИИ: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ЗА СИСТЕМАТА ЗА ВХ

Ситуация на пазара на ваучери за храна е следната.

През 2025 г. 12 юридически лица оперират като оператори на електронни ваучери за храна. Те обслужват нарасналото търсене на хранителни ваучери.

От една страна, „предлагането“ е нараснало: вече споменатият факт за увеличената квота (от 350 млн. лв. през 2020 г. до 1.6 млрд. лв. или 0.818 млрд. евро от 2024 г.) и от повече от трикратно увеличената месечна сума на необлагаемите разходи на предприятията за труд, от 60 лв. на 200 лв., а квотата се изчерпва и от пазара, и от работодателите.

От друга страна, броят на пенсионерите, продължителността на живота и РЕТ се увеличават. Размерът на годишните бюджетни трансфери към ДОО нарастват средно с 13 % от 2015 г. насам. В същото време недостигът на работна ръка остава значителен: коефициентът на зависимост през 2024 г. е 61.3 %, средната възраст е 45.3 години, хората в трудоспособна възраст са 58.5 % от населението, а тези под трудоспособна възраст — 15.1 %.⁵⁸ Тенденцията е налице от 2003 г. насам: работещите пенсионери са възрастовата група

⁵⁸ Виж: НСИ. Население и демографски процеси през 2024 година:
https://www.nsi.bg/file/28603/Population2024_F59F6N4.pdf л

с най-значително увеличение в работната сила – приблизително 184 % увеличение на броя, следвани от 55-64-годишните (118 %) и 45-54-годишните (3.5 %); всички други възрастови групи са намалили участието си в работната сила. Според данните на НСИ за населението за 2024 г. има положително увеличение на работната сила в резултат на имиграцията, но е малко вероятно това да доведе до значително намаляване на търсенето на работна ръка. Заключение, което е от значение за системата на ВХ, е, че търсенето на работна ръка ще остане значително, докато разходите труд се очаква да продължат да нарастват, и тази комбинация от фактори ще поддържа високото търсене на социални бонуси, включително ВХ.

“Логистични” предизвикателства

Операторите на ВХ имат капацитета да отговорят на търсенето на ваучери.

„Предлагащата“ страна, или групата от компании - издатели, е разнообразна, с богат международен опит и такъв в България, един държавен оператор и две търговски вериги. Някои от издателите съчетават различни области на икономическа дейност – градски инвестиции, финансови услуги и екологични проекти.

Тази група си сътрудничи с 10 000 регистрирани по ДДС търговски обекти. Въвеждането на електронни ваучери за храна опрости използването на ваучерите, повиши доверието на бенефициентите и имаше положителни (екологични) странични ефекти. В същото време, съдейки по интервютата, разходите за отчитане на ДДС остават общо взето непроменени. За търговските вериги разходите за плащане с ваучери за храна все още са по-високи от тези за кредитни карти. За малките магазини и двата начина на плащане могат да бъдат скъпи поради ниския оборот.

Увеличаването на общата квота и преходът към електронни ваучери за храна вместо хартиени допринесоха за годишното увеличение на броя на потребителите, който се очаква достигна над 830 000 през 2025 г.

Това е знак, че ваучерите за храна са станали значително по-достъпни от гледна точка на намалените административни разходи и за по-малките компании. Според различни оценки пазарът сред по-големите компании е около 830 000 потребители, което означава, че потенциалът за растеж оттук нататък е сред по-малките и дори микропредприятията.

Сравнително ограниченият брой потребители на ВХ от такива компании е лесно обясним. Информацията, която събрахме от интервютата, показва, че:

- Работниците, наети на ниска заплата, предпочитат пари в брой пред други начини на плащане.
- Предприятията, разположени в дванадесетте окръга с регистрирана брутна средна заплата под 1000 евро (според НСИ, септември 2025 г.), също рядко избират системата.
- В селските и крайградските райони, отдалечени от големите градове, относително голяма част от консумираната храна е домашно приготвена,

- За малките и дори големите компании текучеството на персонала и сезонната работна ръка са фактори, които ги карат да се въздържат от използването на ваучери за храна.

ФИСКАЛНИ ЕФЕКТИ ОТ ДАНЪЧНИ И СОЦИАЛНООСИГУРИТЕЛНИ ОБЛЕКЧЕНИЯ ЧРЕЗ ВАУЧЕРИ ЗА ХРАНА

Сценарии

При измерване на ефектите върху работодателите, служителите и държавния бюджет бяха разгледани следните възможни сценарии:

1. Ваучерите за храна се използват за увеличаване на располагаемия доход на служителите, вместо да се правят социални разходи или да се увеличават директно заплатите. Тук има два подслучая:

- Когато възнаграждението на служителите е по-ниско от максималния осигурителен доход, се дължат социалноосигурителни вноски.
- Когато възнаграждението на служителите е равно или по-високо от максималния осигурителен доход, не се дължат социалноосигурителни вноски.

2. Ваучерите за храна се използват за увеличаване на располагаемия доход на служителите, което иначе не би се случило, тъй като би струвало повече на работодателите и би създавало допълнителни административни разходи.

3. Ваучери за храна могат да се предоставят на работници, които преди това са получавали плащания в брой, т.е. част от доходите им не е била декларирана и върху нея не са били платени данъци или социалноосигурителни вноски. Те обаче са направили част от покупките си от търговци, които са декларирали продажбите си и са платили данъци върху потреблението.

Допускания

Сравненията на ефектите в горните случаи са направени при едни и същи разходи за труд за работодателите. Разликите произтичат от данъчните задължения и располагаемия доход, които индуцират различни нива на потребление и съответно различни приходи от ДДС.

Вероятността за заплати, изплащани „на търг“, зависи от множество обстоятелства и не е свързана с ваучери за храна. По-скоро обратното: **положителните външни ефекти на системата върху „сивата икономика“ произтичат от факта, че тя е един от малкото, ако не и основният и най-популярен инструмент за законно оптимизиране на данъците.** Косвеният ефект е анализиран отделно по-долу.

Причините за това предположение са свързани както с нагласите на работодателите, които се опитват да минимизират както разходите си за труд, така и административните разходи, така и с тези на служителите, които предпочитат възможностите, предлагани от паричните средства.

Търговците, които приемат ваучери за храна, отговарят на строгите изисквания, посочени в Наредбата на Министерството на финансите. Това означава, че всички техни трансакции се отчитат по действителната им стойност. Това се отнася както за продажбите на храни и хранителни продукти, така и за разходите, включително разходите за труд. Тъй като получателите използват ваучерите си в такива магазини, те правят и други покупки – на хранителни продукти извън месечната сума на ваучера и на нехранителни стоки, за които се издават касови бележки и се начисляват косвени данъци.

Потреблението, опосредено от ВХ, замества това в сивата икономика и намалява дела му в полза на официалната икономика, поради простия факт, че системата ВХ не може да функционира в сивия сектор.

Данъчно-оптимизационни предимства

Основното непосредствено предимство е, че ако условията са изпълнени, върху сумата на ВХ **не се дължат осигурителни вноски** (нито от името на работодателя, нито от името на служителя) или данък върху доходите на физическите лица.

Освен това, **сумите се приспадат от облагаемата печалба на компаниите**. По този начин, равностойно увеличение на разходите за труд на работодателите води до по-голямо увеличение на нетния доход на служителите в сравнение с използването на социални разходи (при стандартни условия) или заплати.

Възможен макроикономически ефект е не само по-висока печалба и/или брутна заплата, но, в зависимост от стратегията на работодателите, по-високи нива на инвестиции.

Друго много важно предимство е, че **ваучерите дават на работодателите по-голяма гъвкавост**, тъй като не са част от заплатата и могат да бъдат променяни. С други думи, при изключителни обстоятелства стойността им може да бъде намалена до нула, докато заплатите остават непроменени.

Ваучерите за храна осигуряват данъчни облекчения за работещите хора, тъй като държавният бюджет взема по-малък дял от доходите им. От тази гледна точка **ВХ са мярка, която повишава социалната справедливост, тъй като намаляват данъчната тежест върху активните на пазара на труда, вместо да отнемат тези средства и да ги преразпределят на други хора.**

ВХ могат да допринесат за увеличаване на семейните бюджети за храна чрез консумация на стоки с по-високо качество. Дори ако това се случи, освободените от тях ресурси увеличават разполагаемия доход и могат да бъдат използвани както за увеличаване на потреблението, така и за спестяване, което може да финансира инвестиции. И накрая, **тъй като системите се обслужват по-лесно от конкурентни търговци на дребно и търговци, работещи на регулирани пазари, здравословното качество на семейното хранене може да се подобри:** 72% казват, че ваучерите увеличават

покупателната им способност, а 42% казват, че благодарение на ваучерите за храна се хранят по-питателно и балансирано.

Подобрения свързани с въвеждането на електронни ВХ

- Намаляване на административните разходи за всички участници в системата. Освен това, хартиените ваучери изискват значително повече време и ресурси от електронните ваучери. Например, количеството хартия, необходимо за разпечатването на ВХ, е спаднало драстично – от 40 тона годишно преди дигитализацията до 9 тона през 2024 г. и едва 3 тона през 2025 г.
- Плащанията с електронни ваучери отнема значително по-малко време, отколкото с хартиените ваучери, защото последните са раздавани в малки купюри и книжки и трябва да се откъсват и броят. Дигитализацията намалява и времето за чакане на опашки в по-големите магазини.
- Крайният срок за окончателен сетълмент на плащанията с електронни ваучери също е значително намален от около 20 работни дни на максимум 5 работни дни. Това позволява на търговците, участващи в системата, да управляват по-добре своята ликвидност.
- Освен това, рискът за търговеца е значително намален, след като срокът на валидност на ваучерите изтече, те вече не могат да бъдат използвани, предотвратявайки фиктивни разплащания.
- Наличието на карти и приложения за мобилни телефони ги прави толкова лесни за използване, колкото банковите карти. 96% от потребителите на ваучери за храна са удовлетворени от реформата.
- Популярността им нараства сред по-малките магазини, което ги прави по-широко използвани (по-ликвидни) не само в големите вериги, както е при хартиените ваучери.
- С електронните ваучери плащанията могат да се извършват до наличната сума по картата, докато при хартиените ваучери понякога е необходимо да се доплаща с друг начин (в брой или банкова карта).
- Популярността на електронните ваучери за храна сред малките и микропредприятията също нараства.

Аргументи за увеличаване на месечния размер на необлагаемите разходи за храна чрез ВХ

Инфлация на цени за хранителни стоки от 2022 до 2025 г.: нито месечният размер на разходите, нито общата квота са увеличени.

В края на август 2025 г. годишната инфлация за храни и безалкохолни напитки вече е 6.9% и е вероятно в този сегмент да остане по-висока средната годишна инфлация поради фундаментални фактори като недостига на работна ръка в частния сектор и ръста на заплатите в публичния сектор. Това означава, че сумата през 2026 г. трябва поне да бъде

индексирана с този процент, но също така да се очаква подобен натиск в средносрочен план.

Въвеждане на еврото – настоящата сума от 200 лева беше превалутуирана на 102.26 евро. Намалването на сумата при нейното закръгляне до 100 евро е нелогично, тъй като ще лиши служителите, които в момента получават 200 лева, от част от разполагаемия им доход. Поради това са разгледани варианти новата сума на месечните ваучери да бъде 125, 150 или 200 евро на служител. (Вижте коментара към графиката за медианния доход за дневно потребление на глава от населението.)

Увеличението на осигурителните вноски за преодоляване на текущи дефицити на ДОО (както и на максималния доход от социално осигуряване), макар и отложено, ще допринесе за търсенето на повече квоти и по-високи месечни необлагаеми разходи на работодателите.

Нивото на МРЗ нараства автоматично, тъй като се определя от нарастващата брутна средна работна заплата: за да се поддържа относително постоянно съотношение между стойността на ваучерите за храна и паричното възнаграждение, необлагаемата сума за ваучерите също трябва да се увеличи.

Като се има предвид, че на **пазара навлизат нови компании**, както и нови потребители, както и по-високите лихвени проценти за относително големи компании със стабилна заетост, самото увеличаване на използването на квотите за ВХ и увеличението им трябва да бъде ежегодно, ако не се предприемат алтернативни реформи (като например намаляване на данъчната тежест върху труда и рестарт на пенсионната реформа, която да съответства на очакванията на осигуряващите се за старост в частните пенсионни схеми).

Промяна в заплатите на годишна база и системата ВХ

Според данните на НСИ, през второто тримесечие на 2025 г. средната брутна работна заплата се е увеличила с 12% на годишна база, или в левово изражение с 276 лв. Така тя е достигнала 2 572 лв.

Освен това, през същия период инфлацията, измерена чрез ИПЦ, е 3.9%. Увеличението на цените на хранителните продукти и безалкохолните напитки обаче значително надхвърля средното за цялата потребителска кошница, достигайки 6.8% на годишна база.

В същото време, допустимата необлагаема сума за ваучери за храна не се е променила и остава на 200 лв. (приблизително 100 евро) от 2022 г. **Това означава, че получателите на ваучери за храна на същата стойност, както през 2024 г., вече могат да купуват с 6.3% по-малко стоки.** С други думи, 200 лева през 2024 г. на пазара на хранителни стоки са еквивалентни на 187.34 лева през 2025 г.

В заведенията за обществено хранене (ресторанти, заведения за бързо хранене и др.) увеличението на цените е още по-голямо – 10.6% на годишна база през разглеждания период. Нека повторим, това означава, че покупателната способност на 200 лева е

намаляла с 9.6%, т.е. през 2025 г. са могли да се купят хранителни продукти на стойност 180.9 лева.

През 2026 г. цените както на хранителните продукти, така и на услугите за обществено хранене ще се увеличат допълнително. Това означава, че ще е необходимо да се индексира размерът на необлагаемата сума за ваучери за храна.

ДРУГИ ФИСКАЛНИ СЪОБРАЖЕНИЯ

Допускания за калкулиране на сценариите

- За целите на историческото сравнение са приложени приложимите данъчни ставки за 2025 г.
- Сравнението приема, че се използват 100% от сумите, отпуснати от работодателите за консумация на храни и безалкохолни напитки.
- Пределната склонност към потребление на работниците в търговците на дребно, където се използват ваучери за храна, е 0.9. Тази стойност е получена чрез регресионен анализ на данните за паричните доходи и разходи на домакинствата за периода 2011-2024 г.
- Разходите за възнаграждение на персонала за търговците на дребно представляват 10% от техния нетен оборот. Това се основава на данни от отчетите на големите търговски вериги.
- Брутната печалба на търговците на дребно представлява 5% от техния нетен оборот. Това се основава на данни от отчетите на големите търговски вериги.
- Над 60% от официалния пазар за бързооборотни потребителски стоки се държи от най-големите вериги.
- Когато ваучерите за храна допринасят за „избелването“ на доходите, те заместват преди това изплащаните възнаграждения „в брой“. Тези средства са били използвани за закупуване на стоки и услуги. Както в магазините, които декларират целия си оборот, така и в тези, които го правят частично.
- Изчислението приема, че 70% от покупките са декларирани и върху тях са платени данъци върху потреблението, докато при използване на ваучери за храна ще бъдат декларирани и обложени с данък 100%.

Най-вероятни сценарии

1. Най-голям дял от ваучерите за храна (над 60%) се използва в първия сценарий. Това води до най-голямата нетна загуба за държавния бюджет.
2. Делът във втория сценарий е значително по-малък (под 20%). В този сценарий нетната загуба за държавния бюджет е по-малка, отколкото в първия сценарий.
3. В третия сценарий, чийто относителен дял е малко над 10%, нетните приходи в държавния бюджет се увеличават.
4. Последният вариант генерира най-високи нетни ползи за държавния бюджет. Делът на този вариант е малко над 5%.

Таблица 4: Преки фискални ефекти от използването на ВХ през 2025 (млн. лева)

Подробности	Ефекти.
Под максималния праг на осигурителния доход и заместващо възнаграждение чрез ВХ	-234.9
Относно прага на максималния осигурителен доход и заместващото възнаграждение чрез ВХ	-23.9
Възнаграждение плюс ВХ, вместо само възнаграждение	20.9
ВХ вместо недекларирано плащане в брой	26.1
Общо	- 211.7

Източник: Изчисления на КС2.

Системата за ВХ предоставя значителни данъчни облекчения както за работодателите, така и за служителите. Ако искат да осигурят на служителите си доход, еквивалентен на получените 200 лева под формата на ваучери за храна при по-нисък от максималния осигурителен доход, работодателите трябва да харчат над 1 281 лева повече годишно (над 266 лева на служител с доход, надвишаващ максималния осигурителен доход).

Въпреки тези значителни облекчения, **нетният отрицателен ефект върху бюджета е от незначителен до неутрален**. Бюджетът за 2026 г. все още не е напълно ясен, но ако вземем за ориентир обема на държавните разходи за 2025 г., прякото отрицателно въздействие е по-малко от два работни дни държавни разходи.

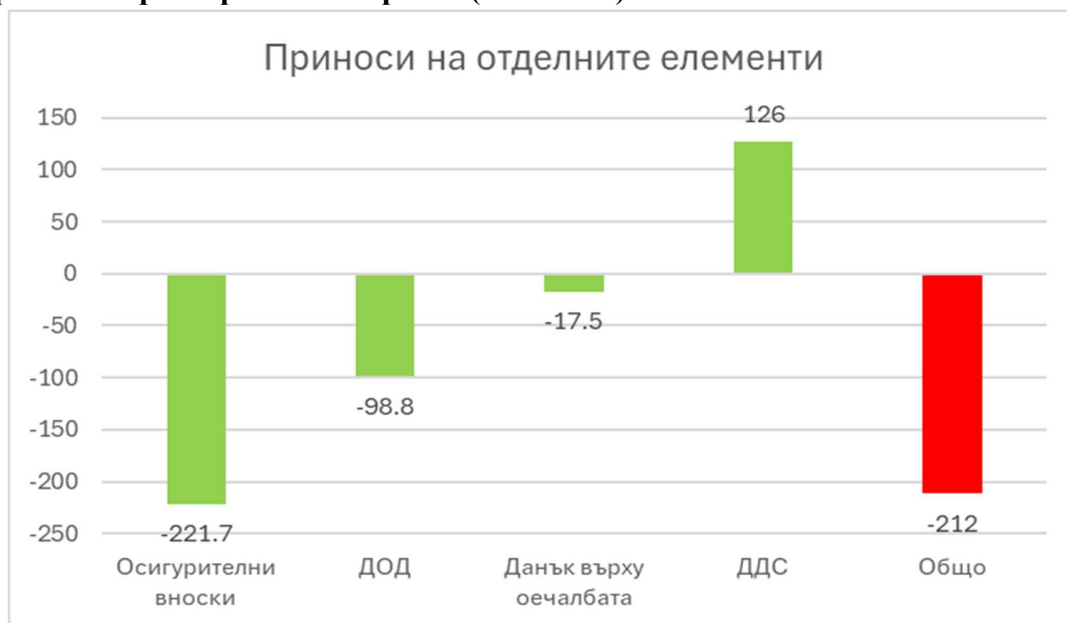
Всяко увеличение на квотата със 100 млн. лв. намалява приходите в бюджета с около 13.2 млн. лв.

Следователно, ако данъчната тежест остане непроменена от 2025 г., увеличаването на квотата за ваучери за храна с 200 млн. лв. през 2026 г. би струвало на държавния бюджет допълнителни 26.4 млн. лв. или 13.5 млн. евро..

Според разработения модел, всяко увеличение на квотата със 100 млн. лв. би допринесло за допълнителни приходи от ДДС от около 4.4 млн. евро.

Същевременно покупателната способност на участващите работници и служители би се увеличила с размера на допълнителната квота.

Графиката по-долу показва, че най-големият негативен ефект върху държавния бюджет се дължи на по-ниските приходи от осигурителни вноски. Наблюдава се и спад в данъка върху доходите на физическите лица и корпоративния данък, но те са напълно компенсирани от увеличените приходи от данък добавена стойност, които са резултат както от повишената покупателна способност на ползвателите на ваучери за храна, така и от „изсветляването“ на някои транзакции поради използването на ваучери.

Графика 10. Преки фискални ефекти (млн. лева)**Източник: Изчисления на КС2.**

Съществуването на квотата за ваучери за храна, чрез различните механизми, обяснени по-горе, допринася за увеличение на приходите от ДДС с приблизително 64.42 млн. евро. Това обаче не е достатъчно, за да компенсира другите преки ефекти върху държавния бюджет.

Друг важен ефект произтича от факта, че за същото увеличение на покупателната способност на работниците и служителите, разходите за труд за работодателите са значително по-ниски, когато използват ваучери за храна вместо алтернативни методи.

ВХ и „ДДС дупката“ на България

Както вече бе споменато, търговците на дребно и доставчиците, които приемат ваучери за храна (около 10 000 магазина в цялата страна), трябва да бъдат регистрирани по ДДС. По този начин системата увеличава събираемостта на ДДС, подкрепя потреблението и располагаемия доход и може да се използва само в България, тъй като ваучерите са средство за плащане само в България. Общото въздействие върху икономиката е положително.

Един положителен страничен ефект от ваучерите за храна е ролята им в намаляването на т.нар. „ДДС-дупка“, т.е. разликата между очакваните задължения и реално платените задължения по този данък. В годината преди въвеждането на ваучерите за храна (2003 г.) тази разлика е била 32.89% от размера на дължимия ДДС.

Оттогава до 2021 г. (поради сложна мрежа от фактори – от появата на големи търговски вериги, стокови борси, повишена данъчна прозрачност в транспорта и логистиката,

цялостно подобрене в отчитането и др.) разликата в приходите от ДДС в България е намаляла повече от десет пъти до 3.73%.⁵⁹

През 2022-2023 г. „разликата“ ще се разшири до приблизително 8% от дължимия ДДС и малко над средното за ЕС. Точните данни все още не са налични. Причините също са сложни. Но ако сравним обема на ДДС за 2023-2025 г. с този показател, той „покрива“ приблизително 1/10 от „разликата“ от 2022 г.

Успоредно с по-малкия дял квотата на ВХ спрямо БВП за 2026 г. и следващите години, освен всички други ефекти, е вероятно съотношението между стойността на ваучерите и ДДС-дупката да се намали наполовина – с толкова ще се свие и приноса на ВХ за „изсветляване“ на ДДС плащанията.

СРАВНЕНИЕ НА ВХ С ДРУГИТЕ СОЦИАЛНИ ПРОГРАМИ

Общи съображения

Спомената в началото популярност на системата се доказва от нарастването на броя на нейните бенефициенти.

Таблица 6: Брой индивидуални бенефициенти на системата на ВХ (2022-2026)

Година	Бенефициенти
2022	550 000
2023	720 000
2024	775 000
2025	835 000
2026 (прогноза)	890 000

Източник: Авторска разработка

В обозримо бъдеще ползвателите на системата ще са 1/3 от заетите в страната. Техният брой се увеличава, защото тя предоставя на работодателите инструмент за

⁵⁹ Виж: Vat Gap in the EU: 2024 Report, Brussels, Publication Office of the EU, 2024, p. 274: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/298d43e2-bd28-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-en>. През 2021 г. само Ирландия, Естония, Финландия Австрия и Швеция имат по-малки, но близки до България „ДДС-дупки“.

повишаване на благосъстоянието на техните работници и служители. Фискалната цена на тази и други програми се изразява като директна загуба на приходи. Ключовата характеристика на системата ВХ в сравнение с други социални разходи обаче е, че стойността на ваучера незабавно се връща обратно в националната икономика. Социалните помощи и субсидии преминават през процес на преразпределение между семействата. Системата има положителен краен ефект върху събирането на данъци: както чрез облекчаване на доходите на работниците, така и чрез събиране на ДДС върху потреблението. В проучването на Панчев и съавтори (виж бел. 4) ефектът на облекчаване е оценен на около 15% от стойността на общата годишна квота.

Ефектът на системата върху повишаването на жизнения стандарт е същият и дори по-голям от този на директните плащания от държавния бюджет. С други думи, резултатът от разход от 1 лев или евро (директно загубени приходи за бюджета) е значително по-голям за ваучерите за храна, отколкото за социалните разходи от бюджета.

За да се финансират тези разходи, първо трябва да се осигурят приходи; събирането им също изисква административни ресурси (вероятно много по-малко след въвеждането на електронните ваучери). С други думи, част от приходите в държавния бюджет се използват за подпомагане на приходните администрации и след това се разпределят. Освен това, изкривяващият характер на данъците върху поведението на данъкоплатците води до неефективност, което се отразява в произведеното количество стоки и услуги, които иначе биха увеличили благосъстоянието на обществото (т.нар. загуба от данъчно облагане).

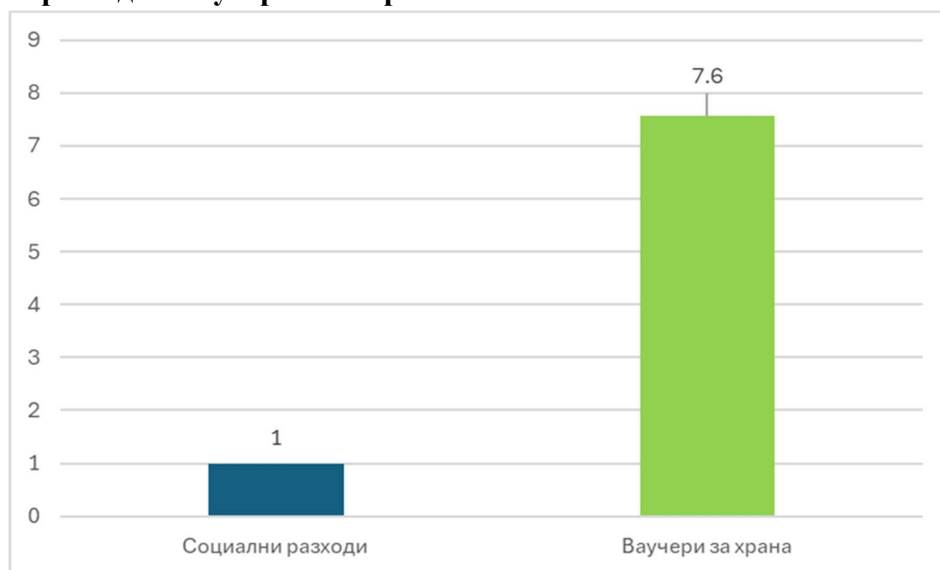
Като се вземат предвид тези факти, се оказва, че през бюджета се преразпределят значително по-малко средства, отколкото общите разходи за икономиката (поради загуба от данъчно облагане и разходи за събиране). Поради тези причини и разширеният спектър от избор на потребителите на ваучери за храна генерира стойност, много по-голяма като ефект върху икономиката от тази, преразпределена през държавния бюджет.

Дори и да се пренебрегнат споменатите по-горе косвени положителни ефекти, разликата между ефекта от ваучерите за храна и социалните разходи от 1 лев или 1 евро разход/загубени приходи за държавния бюджет е значителна.

При варианта с ваучери за храна ползите за икономиката надвишават разходите средно със 7.6 лв./евро 1 „загубени приходи“ от същия обем. Що се отнася до фискалните разходи за социално подпомагане и други програми за социално подпомагане, при другия вариант ползата е равна на разхода от 1 лев или 1 евро.

Тези резултати, изчислени при квотата за 2025 г. (818 хиляди евро), са представени в следващата графика. Ако квотата се увеличи, съотношението остава напълно приложимо.

Графика 11. Икономическа ефективност на 1 евро бюджетни „загуби“: сравнение на социалните разходи с ваучерите за храна



Източник: Изчисления на КС2.

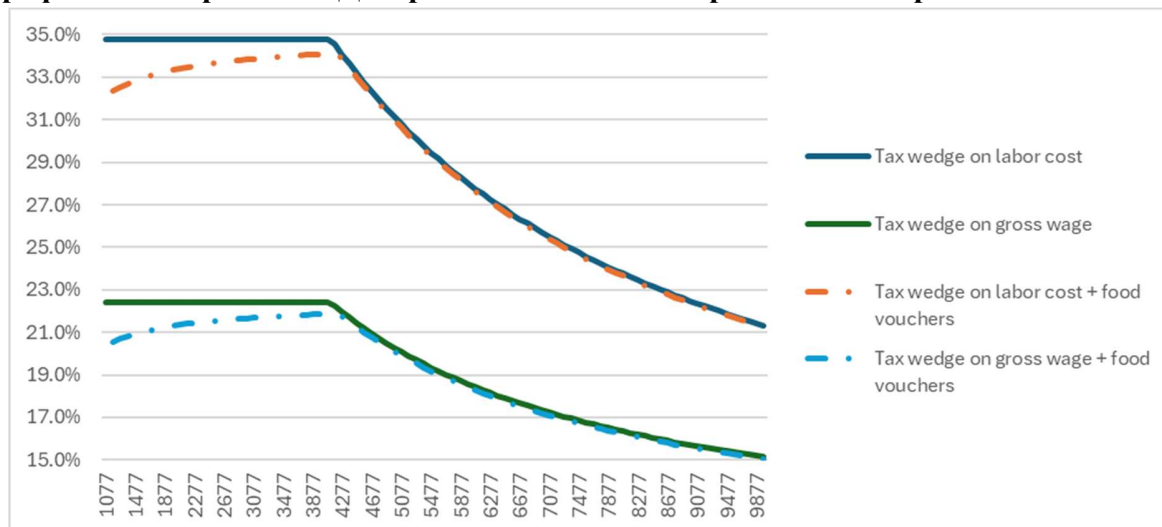
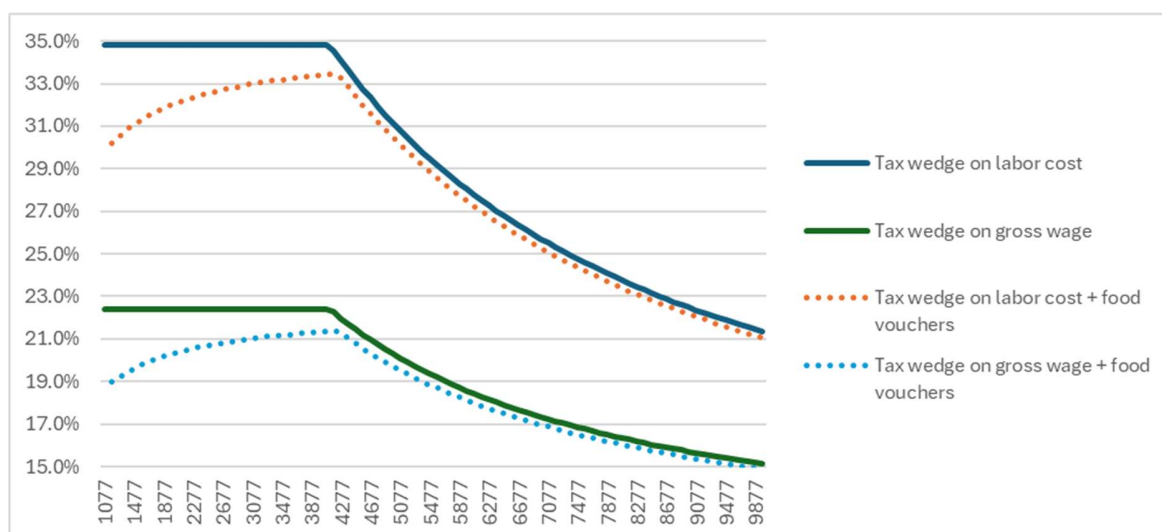
ВХ и обществени неравенства: положителни въздействия върху „данъчния клин“
Често се посочва, че неравенствата в доходите в България е най-високото в ЕС. Системата за данъчно оптимизиране чрез ВХ помага за коригиране на тази ситуация. **Тя значително намалява ефективната данъчна тежест за групите с по-ниски доходи, чиито заплати са близки до минималната работна заплата.**

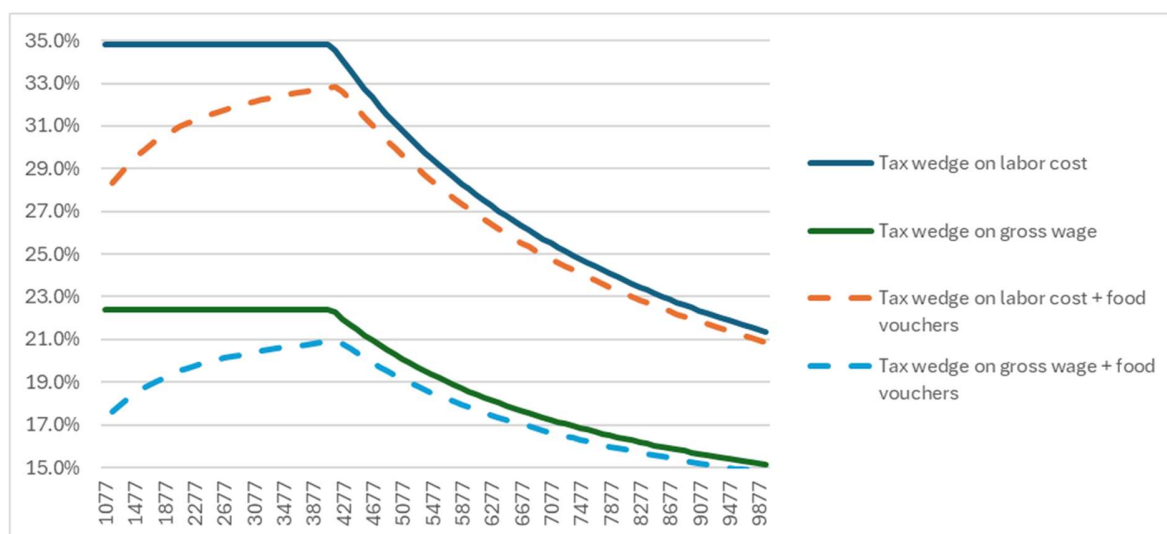
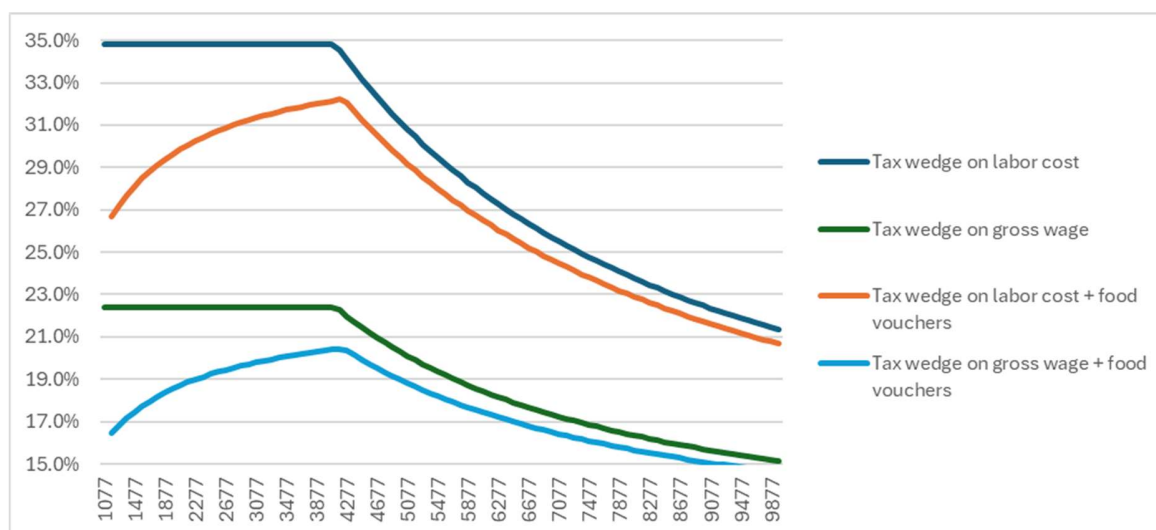
Следващите графики показват данъчния клин и как той се променя при използване на ваучери за храна. Като ориентир се използва стойността на индивидуалното (текущо) данъчно облекчение от 50 евро. След него следват възможните и препоръчителни увеличения на индивидуалните ВХ.

Данъчният клин (ДК) е разликата между brutните заплати/разходите за труд за работодателите и нетните заплати за работниците, посочена като процент.

В тях е показан комбинираният ефект от вноските за социално осигуряване, плащани от работодателя и служителя, и данъка върху доходите на физическите лица. Колкото по-голям е данъчният клин, толкова по-малък е делът на разходите за труд или заплати, който достига до работниците.

При използване на ваучери за храна на определена стойност - например 50 евро, 100 евро, 150 евро и 200 евро на месец, абсолютното увеличение на покупателната способност е еднакво за всички доходи от труд. В относително изражение обаче, ползите за хората с ниски доходи са значително по-големи. По този начин ефективната данъчна тежест върху по-ниските доходи се намалява в по-голяма степен, отколкото върху по-високите доходи.

Графика 12а. Промени в ДК при използване на ВХ равни на 50 евро*Източник: Авторска разработка***Графика 12б. Промени в ДК при използване на ВХ равни на 100 евро***Източник: Авторска разработка*

Графика 12в. Промени в ДК при използване на ВХ равни на 150 евро*Източник: Авторска разработка***Графика 12г. Промени в ДК при използване на ВХ равни на 200 евро***Източник: Авторска разработка*

Закономерността е следната: колкото по-голям е данъчният клин, толкова по-малък е дялът на разходите за труд или заплатите, които подобряват доходите на работниците. Когато системата на ВХ се използва за подобряване на доходите на работниците, например от настоящата сума от 102.26 евро или при наполовина, или дори при удвоена сума на месец – **абсолютното увеличение на покупателната способност е еднакво за**

всички трудови доходи, но в относително изражение ползите за хората с ниски заплати са значително по-големи. И този ефект се запазва и засилва с увеличаването на сумата. По този начин ефективната данъчна тежест върху по-ниските доходи се намалява в по-голяма степен, отколкото върху по-високите доходи.

Както показват графиките по-долу положителното въздействие при месечен размер на сумата за ВХ от 150 евро и 200 евро е най-силно при доход от заплата от минималната до 1 000 лв., но остава значителен и при 3-4 хиляди лв. на месец.⁶⁰

ВЪЗДЕЙСТВИЯ ВЪРХУ „СИВАТА ИКОНОМИКА“

Поне четири проучвания до момента са демонстрирали положителното въздействие на системата върху „сивата“ или „сенчестата“ икономика.⁶¹

ВХ и „кеш“

Ако вземем дела на ВХ към банкнотите и монетите в обращение през септември 2025 г. (по данни на БНБ – 27 млрд. лв. (от общо 141.75 млрд. лева), виждаме горната възможна граница на паричните средства на сенчестия пазар за храни и напитки.⁶² От тази гледна точка потенциалният ефект на квотата на ВХ за 2025 г. за „изсветляване“ на икономиката е 5.9 % от валутата извън банките.

ВХ и „сивата търговия“ с хранителни стоки и безалкохолни напитки

Друг метод за оценка на „сенчестата икономика“ е да се разгледа потреблението на храни и безалкохолни напитки, което остава „сякаш“ нерегистрирано при продажби, които не спазват изискванията за ДДС.

Според данните на НСИ за 2023 г., отчетените продажби на дребно възлизат на 71.9 млрд. лева. В ИПЦ относителният дял на хранителните продукти и безалкохолните напитки в общото потребление е 29.8%. Следователно официално отчетеното потребление на такива стоки през 2023 г. е 21.4 млрд. лв. Относителният дял на големите търговски вериги на пазара на храни и безалкохолни напитки е около две трети, а останалата една трета се пада на малките магазини. За големите магазини приемаме, че целият оборот е официално отчетен. За малките магазини приемаме, че недекларираният оборот съставлява около 50 % от декларирания оборот. Това означава, че недекларираният оборот в потреблението на

⁶⁰ В графиките по абсцисата сме поставили нивата на възнагражденията, от МР до около 10 хиляди лева, а по ординатата – данъчната тежест. Долната линия в графиките представя ползите от системата за онези служители, които печелят месечен доход между МР и два пъти средната брутна заплата за 2025 г.

⁶¹ Тези „изсветляващи“ икономиката въздействия се наблюдават при всички изследвания на ВХ. Те са видими при наблюденията на ДДС-дупката, ДК и другите ефекти, описани по-горе. Последното изследване, което изчислява „изсветляване“ при използване на ВХ е по повод разширяването на квотата от 2017 г., виж: Stoyan Panchev, Krasen Stanchev, and Arkadi Sharkov. Study of the food voucher market in Bulgaria. (State of the system, socio-economic impacts, and prospects for liberalization). Sofia, EKIP, September 2018, pp. 17-24: https://ekipbg.com/wp-content/uploads/2019/02/Krasen_Stanchev_Food_Vouchers_quotas_2017_BG_EKIP_Logo_Stoyan_Arkadi-1.pdf

⁶² This is not the total amount of the shadow economy, which includes overall tax non-compliance and illegal incomes and revenues but money from those might be kept in banks and other financial institution.

храни и безалкохолни напитки през 2023 г. би трябвало да е приблизително 3.6 млрд. лв., а общото (декларирано и недекларирано) потребление - приблизително 25 млрд. лв.

Въз основа на отчетения номинален ръст на разходите за потребление на отделните домакинства през 2024 г. в сравнение с 2023 г. и през първата половина на 2025 г. в сравнение със съответния период на 2024 г., стигаме до сума на недекларираните продажби на дребно, надвишаваща 3.9 млрд. лв. (1.99 млрд. евро) през 2024 г., и обща сума на декларираните и недекларираните продажби от почти 27.6 млрд. лв. (14.1 млрд. евро). Резултатите за 2025 г. са съответно: почти 4.5 млрд. лв. (2.3 млрд. евро) недекларирани продажби от общия пазарен размер от почти 31.3 млрд. лв. (15.9 млрд. евро).

Вероятно 1 от всеки 7 лев (или евро) от продажбите на храни и безалкохолни напитки да не се отчита официално. Т.е. **ефектът на „изсветляване“ от употребата на ваучери за храна като разплащателно средство е приблизително 1/3 от „сенчестите“ продажби на храни и напитки.**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Макроикономически аспекти

1. Както показват графиките по-горе положителното въздействие при месечен размер на сумата за ВХ от 150 евро и 200 евро е най-силно при доход от заплата близка до минималната, но остава значителен и при 3-4 хиляди лв. на месец.⁶³
2. Увеличението на осигурителните вноски намалява благосъстоянието (разполагаемия доход) на средностатистическото домакинство и индивид, което ще ги накара, заедно с работодателите, да плащат по-малко или никакви данъци върху труда. С други думи, с намаляващ правен „буфер“ за оптимизиране на тези видове данъци, има по-силен стимул за увеличаване на дела на сивата икономика.
3. Същият ефект ще се получи от увеличенията на други данъци върху доходите или потреблението, както и от автоматичните увеличения на минималната работна заплата и разликите в темповете на растеж на средната работна заплата по сектори и региони.
4. Рано или късно схемата за изчисляване на МРЗ ще бъде отделена от брутната средна месечна работна заплата. Това ще създаде правна несигурност, тъй като поне 300 плащания към държавата, общините, съдилищата, КАТ, наказанията по наказателното право, регулаторните органи, университетите и детските градини са обвързани с минималната работна заплата като средство за изчисляване на съответните плащания.
5. За работодателите, плащащи данъци, разходите за единица труд се увеличават и те също са изправени пред перспективата да намалят заплатите, да укриват данъци или да наемат

⁶³ В графиките по абсцисата сме поставили нивата на възнагражденията, от МР до около 10 хиляди лева, а по ординатата – данъчната тежест. Долната линия в графиките представя ползите от системата за онези служители, които печелят месечен доход между МР и два пъти средната брутна заплата за 2025 г.

по-малко работници; Тези, които наемат работна ръка на около минималната работна заплата, ще бъдат принудени или да съкратят работници, или да фалират.

6. Търсенето на работна сила ще остане постоянно в обзримо бъдеще. Съответно търсенето на легитимни основания за да оптимизират данъчните задължения – също.

7. Търсенето на ВХ за тези цели вероятно ще се увеличи – като брой работодатели и отделни работници и служители. Могат да се изчислят различни сценарии, но на този етап е достатъчно да се предвиди, че това е вероятно развитие.

8. Ако не се актуализират общата квота и размера на индивидуалната стойност на ВХ, част от работодателите ще спрат увеличението на заплатите, ще загубят привлекателност на пазара на труд и обща конкурентност, и в крайна сметка ще намалят броя на заетите. Новобезработните ще се наредят на опашка за обезщетения за безработица, които ще трябва да бъдат финансирани с данъчни приходи от работещите граждани и предприятия.

9. Тези нежелани развития са напълно вероятни за работещите на т.нар. ниски заплати и областите на страната със средни възнаграждения през 2025 г. около прага от 2 000 лева.

Относно системата на ВХ

10. Ако не се актуализират общата квота и размера на индивидуалната стойност на ВХ, ролята на ваучерите в социалната политика ще бъде ограничена: при намаляване на данъчната тежест, прозрачно отчитане на данък доход и социални осигуровки.

7. Положителният страничен ефект на ВХ върху ДДС-дупката ще бъде значително намален.

11. Производството, доходите и капацитетът на икономиката за генериране на БВП са на път да намалят. Максималната степен на риск за икономически растеж за 2027г. е равна на сумата от планираните нови данъци върху труда (социални осигуровки), наложени на 1.9 милиона служители в частния сектор (според статистиката от средата на 2025 г.), която се равнява на 595 715 144.70 евро или 0.496% от прогнозирания БВП за 2026 г. (при прогнозен размер на БВП от 120.1 млрд. евро).

12. Последиците от тази характеристика на планираните фискални нововъведения са лесно предвидими и могат да бъдат коригирани без допълнителни отрицателни въздействия върху фискалната ситуация, но с положителни ефекти върху икономиката като цяло.

13. Тези промени ще засилват търсенето на ВХ.

14. Да се увеличат законните възможности за частния сектор да спести от данък върху доходите на физическите лица и социалноосигурителни вноски чрез увеличаване на квотата за ВХ до 1 % от БВП (приблизително 1.2 млрд. евро), като делът ѝ се запази на това процентно равнище и след 2028 г.

15. Изключено е Системата да загуби популярност. Това се доказва от ръста на търсенето ѝ от фирми и работници, от социологически допитвания (виж. Например Приложение 1) и от сравнението на българската с други системи за ВХ (виж Приложение 2). Почти абсолютно е сигурно, че броя на желаещите да се възползват от ВХ за оптимизиране на данъците ще надмине 900 хиляди души през 2026 г. Изводът е, че квотата трябва да се увеличи и като

разполагаемост на човек, и като обща сума. Увеличение може да бъде направено стъпаловидно, примерно със 100 хиляди евро на година.

16. Международните сравнения показват ще е възможно в системата да се въведат механизми на актуализиране в съответствие търсенето, по-висока степен на отговорност на работодатели, ползващи ВХ и магазинна мрежа. Международният опит показва и това, че ваучерите могат да подпомагат и политики, насочени към най-нуждаещите се.

Приложение 1: Ключови констатации от най-скорошните проучвания (Edenred 2025)⁶⁴

Изследването е проведено през юни-август 2025 г., сред 5 400 бенефициенти на системата ва ваучерите за храна.

- Приблизително 85% от служителите в анкетираните компании казват, че получават ваучери за храна.
- Над 90% от анкетираните компании с над 50 служители предоставят ваучери за храна. Делът е значително по-нисък сред по-малките и микропредприятията.
- Ваучерите за храна повишават мотивацията на служителите и подобряват социалния пакет, без да натоварват твърде много бюджетите на компаниите. Без тази привилегия големите компании биха изостанали от конкурентите си, тъй като почти всички такива компании го правят.
- Ваучерите за храна са най-често срещани за офис работа или хибридна офис и работа от вкъщи.
- Над 90% от анкетираните казват, че са доволни от електронните ваучери за храна. Само 1% от анкетираните казват, че не виждат предимства. Останалите посочват данъчните облекчения и удобството като основни мотиви за участие в тази система.
- Над 70% от анкетираните работници искат по-висока необлагаема месечна сума за ваучери за храна. Работодателите реагират положително, като още по-голяма част от тях изразяват готовност да увеличат месечните суми, които плащат на човек.
- Най-важният фактор, който влияе на работодателите да не отпускат ваучери за храна, е ограничените бюджети на компаниите.
- Почти 60% от анкетираните казват, че над 30% от домакинските бюджети се изразходват за храна, а почти три четвърти от хората не желаят да намалят разходите си за храна, предпочитайки да реструктурират бюджетите си за сметка на други разходи – главно забавления и ресторанти, електроуреди и туристически услуги.
- Увеличението на цените в ресторантите е най-забележимо и затова хората намаляват посещенията си, но не са склонни да правят компромис с качеството на консумираната храна.

⁶⁴ Виж: Проучване на употребата на ваучери за храна и хранителните навици на работещите, Edenred, FOOD BAROMETER, 2025, достъпно от страницата на компанията в Интернет: https://static.edenred.bg/plus/files/y/2025-oY.pdf?_gl=1*1qd1t3*_gcl_au*ODY3MTEzNjI1LjE3NzIzNzY3Mzc .

- Почти половината от работещите хора харчат повече от 10 лева за обяд всеки ден. Това означава, че настоящият размер на необлагаемите с данъци ваучери за храна не е достатъчен, за да покрие напълно този разход.
- Ползите от ваучерите за потребителите са, че те увеличават покупателната способност, позволяват консумацията на по-висококачествена храна и намаляват относителния дял на паричните разходи за храна спрямо паричните приходи.
- Почти всички потребители на ваучери за храна ги използват в големи вериги супермаркети.
- Същевременно почти половината от анкетираните казват, че вече ги използват и в кварталните магазини за хранителни стоки. Това означава, че тези магазини вече участват в системата. Проучването обаче не уточнява точно каква част от получените ваучери се използва в единия или другия случай.
- Предимствата на дигитализирането на ваучерите за храна – те са по-удобни за използване, по-екологични (намаляване на нуждата от хартия за отпечатване на ваучери с почти 37 тона годишно) и по-сигурни, тъй като е по-малко вероятно да бъдат загубени.

Приложение 2: Примери за диверсификация: Румъния и Франция

Румънските ВХ

В Румъния „ваучери за храна“ се отнасят предимно до ваучери за храна – електронни или хартиени ваучери, предоставяни от работодателите като непарична облага за служителите за закупуване на храна или ястия. Максималната дневна стойност на ваучер за храна се определя от правителството (понастоящем около 45 леи). Въпреки че работодателите не са задължени да ги издават, тези ваучери са популярна придобивка за служителите. Те се ползват с благоприятен данъчен режим за работодателите и 10% данък върху доходите върху стойността им за служителите

Как „работят“ ВХ

Издадени от работодателя: Компаниите предоставят ваучери за храна на служителите месечно, обикновено въз основа на броя отработени дни.

Електронни карти: Повечето ваучери се зареждат на специални електронни карти, използвани в свързани търговци на дребно и ресторанти.

Предназначение: Ваучерите са предназначени изключително за закупуване на хранителни продукти или плащане за храна.

Данъчна и правна информация

- **Данъчно облекчение за работодателя:** Разходите, направени от работодателите за ваучери за храна, подлежат на приспадане за целите на данъка върху печалбата.

- **Данък върху доходите на служителите:** Върху стойността на ваучерите за храна за служителите се прилага 10% данък върху доходите.
- **Специален фискален режим:** Ваучерите за храна са освободени от осигурителни вноски за служителите, което им осигурява преференциално данъчно третиране.

Ограничения

Свързана мрежа: Ваучерите могат да се използват само в магазини и ресторанти, които имат договори с оторизиран издател на ваучери за храна в Румъния.

Преценка на работодателя: Работодателите решават дали да отпускат ваучери за храна и на каква стойност, в рамките на максималния законов лимит за прилагане на специалния данъчен режим.

Видове ваучери

- **Ваучери за храна (Tichete de masă):** Най-разпространеният вид, използван за закупуване на хранителни стоки и ястия в заведения за обществено хранене.
- **Ваучери „Топла храна“:** Отделна система, предоставяща месечни ваучери с фиксирана стойност (около 180 леи) на конкретни бенефициенти, като например възрастни хора или бездомни, разпространявани чрез местните власти.

Предоставяне на ВХ

Съгласно действащото трудово законодателство, работодателите – заедно със законно учредените синдикати или, когато няма синдикат, представители на служителите – могат да решат да отпускат ваучери за храна чрез:

- **Колективно договаряне** между работодатели и профсъюзи или
- **Вътрешнофирмена политика**

За да се гарантира справедливост, в тези споразумения или политики следва да бъдат установени обективни критерии, включително поне:

- Броя на служителите, които могат да получават ваучери за храна, и номиналната стойност на всеки ваучер, като се отчитат финансовите възможности на работодателя.
- Категориите служители, които имат право да получават ваучери за храна.
- Критериите за подбор за определяне на допустимите служители, въз основа на обективни и недискриминационни причини, като например социално-професионални приоритети или други елементи, специфични за професионалната дейност.

*ВХ във Франция*⁶⁵

Ваучерите за храна във Франция, известни още като „titres-restaurant“ или „ваучери за храна“, са социална придобивка, съфинансирана от работодатели и служители, за заплащане на храна или хранителни продукти. Те обикновено се издават като хартиени ваучери или цифрови карти. Служителите, които отговарят на условията, получават по един ваучер на работен ден по време на обедната почивка, като работодателите внасят 50–60% от стойността, а служителите плащат останалата част.

Ако една компания предлага ваучери за храна, всички служители имат право да получат това обезщетение, независимо от вида на трудовия им договор. Ваучерите за храна позволяват на милиони служители да финансират храненето си или пазаруването на хранителни продукти. Те са определени от френското законодателство като специално средство за плащане, издадено от работодателите, за да покрие цялата или част от разходите за хранене в ресторанти или хранителни продукти.

Служители, стажанти, чираци и временни работници имат право на ваучер, при условие че ползват почивка за хранене по време на работния си период. Служителите, които отсъстват или чието работно време не включва почивка за обяд, обаче нямат право на ваучер за храна. За всяко хранене, включено в работния ден, се издава един ваучер. Работодателите могат да изберат да създадат столова, да плащат обезщетение за обяд или да не предлагат нищо. Ваучерите са задължителни само ако са предвидени в колективен трудов договор.

Ваучерите се финансират от работодателя (50–60%) и служителя (40–50%). Те могат да бъдат под формата на хартиени ваучери, предплатени карти или мобилни приложения. Картите позволяват точно плащане до най-близкия цент, докато хартиените ваучери обикновено не позволяват да се връща ресто.

Те са валидни в ресторанти, супермаркети, хранителни магазини и свързани с тях хранителни магазини. Не могат да се използват в неделя и на официални празници, освен ако не е разрешено от работодателя. Ваучерите за храна са валидни за календарната година, в която са издадени, с удължаване до края на февруари на следващата година. Неизползваните хартиени ваучери могат да бъдат заменени безплатно с издателя за ваучери за следващата година в рамките на 15 дни от изтичането им.

Повече от една трета от бенефициентите са новодошли, феномен, свързан с рязкото увеличение на инфлацията през последните 20 месеца. Близко 60% от бенефициентите използват хранителни банки веднъж или два пъти седмично, което е увеличение в сравнение с 2020 г. След настъпването, храната се е превърнала във втория им по големина разход, пред сметките за вода и енергия. Хранителната помощ се счита за „съществена“ от две трети от 1 223 анкетирани – увеличение с 15 пункта за две години.

Търсенето в хранителните банки, което постоянно се е увеличавало през последните три години, се дължи на последиците от кризата с Covid и загубата на работни места, казва

⁶⁵ Източник: Edenred – Meal Voucher Reform in France.

Лорънс Шампие, директор на Френската федерация на хранителните банки. Проучването съвпада с данни, показващи, че инфлацията се е повишила за втори пореден месец през февруари, достигайки 6,2%. Освен това конфликтът в Украйна е увеличил цената на основни съставки като пшеница, оказвайки допълнителен натиск върху бюджетите за храна. „Населението с по-разнообразни профили сега може да прибегва до хранителна помощ“, обяснява Шампие, отбелязвайки увеличение на броя на пенсионерите, нуждаещи се от помощ.

Данните от проучването показват, че сред 17% от работещите, 60% са на постоянни договори, а 66% работят на непълен работен ден. Повече от 80% от получателите на помощи са безработни или пенсионери, в дългосрочен отпуск по болест или са родители, които се грижат за децата си.

„От 2008 г. насам различните икономически и здравни кризи доведоха до този „бавен прилив“ на прибегване до хранителна помощ, който никога не е отшумявал“, се казва в проучването. Според Шампие, тенденцията е национална и не е специфична за който и да е регион. Федерацията е само една от няколко френски мрежи, предоставящи хранителна помощ, като Червения кръст, Secours Populaire и Restos du Cœur – всички от които са изправени пред повишено търсене.

Хранителните банки събират близо 132 000 тона хранителни продукти всяка година от големи търговци на дребно, хранителната промишленост, фермери и широката общественост. За банките се закупуват и пресни продукти. След това тези продукти се разпределят на асоциации и обществени центрове.

Шампие казва, че нейната организация очаква стартирането на устойчив фонд за хранителна помощ, обявен от премиера Елизабет Борн през ноември. Той ще осигури достъп до пресни продукти, доставяни от местни доставчици, като същевременно ще поддържа ниски разходи и качеството.

Инфлацията във Франция е на най-високото си ниво от 80-те години на миналия век, след като потребителските цени започнаха да се покачват миналата година. Въпреки това, той остава по-нисък, отколкото в много съседни еврозона, отчасти благодарение на правителствената подкрепа.

Предложените мерки, произтичащи от консултациите, ще допринесат за модернизирването на система, която е широко призната за една от любимите социални придобивки на французите. По-специално, предложението за пълна дигитализация на сектора до 1 януари 2027 г. ще опрости значително управлението на ваучерите за храна, особено за собствениците на ресторанти.

В сегашния си вид тази реформа отразява общото желание на всички заинтересовани страни да продължат да развиват системата за ваучери за храна. Тя е основен инструмент на социалната политика, който се справя с двойните предизвикателства на общественото здраве – чрез насърчаване на здравословното хранене на работното място – и равенството между служителите, които имат достъп до фирмено хранене, и тези, които нямат.

Схемата за ваучери за храна подкрепя заетостта и растежа в цялата страна, създавайки над 99 000 работни места, три четвърти от които са в сектора (76 000), или едно работно място на всеки 54 бенефициенти (източник: проучване на C-Ways за CNTR, 2024 г.). Схемата за ваучери за храна също има положително въздействие върху публичните финанси, генерирайки около 845 милиона евро годишно за държавния бюджет.⁶⁶

Важно е да се отбележи, че ваучерите за храна решават реален проблем на общественото здраве: 81% от потребителите на ваучери вярват, че те им помагат да се хранят по-здравословно.⁶⁷

Използвани съкращения

БВП – брутен вътрешен продукт

БЗ – базова заплата

ВХ – ваучери за храна

ДК – данъчен клин

ИПЦ – индекс на потребителските цени

ИРТ – индекс на разходите за труд

МРЗ – минимална работна заплата

ОИСР – Организация за икономическо сътрудничество и развитие

РЕТ – разходи за единица труд

РТ – разходи за труд

СМЗ – средна месечна заплата

СО – социални осигуровки

СОВ – социално-осигурителни вноски

БИБЛИОГРАФИЯ

Food Barometer, Проучване на употребата на ваучери за храна и хранителните навици на работещите. Edenred, 2025. Достъпно на: https://static.edenred.bg/plus/files/y/2025-oY.pdf?_gl=1*_lqd1t3*_gcl_au*ODY3MTEzNjI1LjE3NzIzNzY3Mzc (Посетен на 20. май 2026 г.) [Food Barometer, Prouchvane na upotrebata na vaucheri za hrana i hranitelните navitsi na raboteshtite. Edenred, 2025. Dostapno na: https://static.edenred.bg/plus/files/y/2025-oY.pdf?_gl=1*_lqd1t3*_gcl_au*ODY3MTEzNjI1LjE3NzIzNzY3Mzc (Poseten na 20. may 2026 g.)].

Богданов Л., Р. Дянков. Време ли е за замразяване на заплатите в бюджетния сектор. ИПИ, Преглед на стопанската политика, бр. 1264, 26 септември 2025 г.: <https://ime.bg/articles/vreme-li-za-zamrazyavane-na-zaplatite-v-publichniya-sektor/> (Посетен на 20. май 2026) [Bogdanov L., R. Dyankov. Vreme li e za zamrazyavane na zaplatite v byudzhetnia sektor. IPI, Pregled na stopanskata politika, br. 1264, 26 septemvri 2025 g.:

⁶⁶ Източник: C-Ways study for the CNTR, 2024

⁶⁷ Източник: Viavoice study for the CNTR, 2024; C-Ways study for the CNTR, 2024)

<https://ime.bg/articles/vreme-li-za-zamrazyavane-na-zaplatite-v-publichniya-sektor/> (Poseten na 20. may 2026)].

ИндустриУоч, КС2. Издаването на ваучери за храна в България: икономически и фискални въздействия. София, Юни 2010. Достъпно на: https://amcham.bg/wp-content/uploads/2016/04/BG_FOOD_VOUCHERS_FINAL_JUNE_2010.sflb_.pdf (Посетен на 20. май 2026) [IndustriUoch, KS2. Izdavaneto na vaucheri za hrana v Bulgaria: ikonomicheski i fiskalni vazdeystvia. Sofia, Yuni 2010. Dostapno na: https://amcham.bg/wp-content/uploads/2016/04/BG_FOOD_VOUCHERS_FINAL_JUNE_2010.sflb_.pdf (Poseten na 20. may 2026)].

Николов, А. Ръстът на осигуровките като рецепта за бедност и сива икономика. Институт за пазарна икономика. Достъпно на: <https://ime.bg/articles/rystyt-na-osigurovkite-kato-retsepta-za-bednost-i-siva-ikonomika/> (Посетен на 20. май 2026 г.) [Nikolov, A. Rastat na osigurovkite kao retsepta za bednost i siva ikonomika. Institut za pazarna ikonomika. Dostapno na: <https://ime.bg/articles/rystyt-na-osigurovkite-kato-retsepta-za-bednost-i-siva-ikonomika/> (Poseten na 20. may 2026 g.)].

Панчев С., К. Станчев, А. Шарков. Проучване на пазара на ваучерите за храна в България. (Състояние на системата, социално-икономически въздействия и перспективи за либерализация). София, ЕКИП, Септември 2018. Достъпно на: https://ekipbg.com/wp-content/uploads/2019/02/Krasen_Stanchev_Food_Vouchers_quotas_2017_BG_EKIP_Logo_Sto_yan_Arkadi-1.pdf (Посетен на 20. май 2026) [Panchev S., K. Stanchev, A. Sharkov. Prouchvane na pazara na vaucherite za hrana v Bulgaria. (Sastoyanie na sistemata, sotsialno-ikonomicheski vazdeystvia i perspektivi za liberalizatsia). Sofia, EKIP, Septemvri 2018. Dostapno na: https://ekipbg.com/wp-content/uploads/2019/02/Krasen_Stanchev_Food_Vouchers_quotas_2017_BG_EKIP_Logo_Sto_yan_Arkadi-1.pdf (Poseten na 20. may 2026)].

Списък на лицата, на които е издадена заповед за отнемане на разрешение за извършване на дейност като оператор на ваучери за храна, както и на лицата с прекратени разрешения за извършване на дейност като оператор на ваучери за храна на хартиен носител съгласно § 25, ал. 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2023 г. Достъпен на: <https://www.minfin.bg/bg/531> (Посетен на 20. май 2026) [Spisak na litsata, na koito e izdadena zapoved za otnemane na razreshenie za izvarshvane na deynost kao operator na vaucheri za hrana, kakto i na litsata s prekrateni razreshenia za izvarshvane na deynost kao operator na vaucheri za hrana na hartien nositel saglasno § 25, al. 3 ot prehodnite i zaklyuchitelnite razporedbi na Zakona za darzhavnia byudzheta na Republika Bulgaria za 2023 g. Dostapen na: <https://www.minfin.bg/bg/531> (Poseten na 20. may 2026)].

Станчев К., С. Панчев, А. Шарков. Проучване на пазара на ваучерите за храна в България. Състояние на системата, социално-икономически въздействия и перспективи за либерализация. ЕКИП. София, 2018. Достъпно на https://ekipbg.com/wp-content/uploads/2019/02/Krasen_Stanchev_Food_Vouchers_quotas_2017_BG_EKIP_Logo_Sto_yan_Arkadi-1.pdf (Посетен на 20. май 2026 г.) [Stanchev K., S. Panchev, A. Sharkov.

Prouchvane na pazara na vaucherite za hrana v Bulgaria. Sastoyanie na sistemata, sotsialno-ikonomicheski vazdeystvia i perspektivi za liberalizatsia. Ekip. Sofia, 2018. Dostapno na https://ekipbg.com/wp-content/uploads/2019/02/Krasen_Stanchev_Food_Vouchers_quotas_2017_BG_EKIP_Logo_Stoyan_Arkadi-1.pdf (Poseten na 20. may 2026 g.).

Directive (EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services, OJ L 136, 22.5.2019, pp. 1–27.

Edenred, Evidencing the value of social voucher programs: Social Vouchers at work throughout the COVID-19 Pandemic, ESN, 2022 Report. Available at: <https://www.esn-eu.org/sites/default/files/2021-06/Report%20-%20Social%20Vouchers%20at%20work%20during%20Covid%20crisis.pdf> (Accessed: 20 May 2026).

European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union. (2024). The VAT gap in the EU 2024. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/2861558> (Accessed: 20 May 2026).

European Commission. (2024). Report from the Commission to the European Parliament and the Council pursuant to Article 410b of the VAT Directive, on the application of the VAT rules for vouchers – definition, distribution chains and non-redeemed vouchers (COM(2024) 307 final, Brussels, 22 July 2024). Available at: https://www.parliament.bg/pub/ECD/6730931_EN_ACT_part1_v4.pdf. (Accessed: 20 May 2026).

European Commission: Directorate-General for Taxation and Customs Union, Syntesia, CASE, Intellera, Poniatowski, G., Bartczak, A., Bonch-Osmolovsky, M., Hagemeyer, J., Jędrzejowicz, T., Kolasa, A., Kowerko-Urbańczyk, M., Luchetta, G., Robaszewski, A., Sadowski, J., & Śmietanka, A. (2025). VAT gap in Europe : report 2025, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422> (Accessed: 20 May 2026).

European Commission: Directorate-General for Taxation and Customs Union, Center for Social and Economic Research (CASE), Oxford Economics & Syntesia. (2024). VAT gap in the EU : 2024 report. (G..Poniatowski,edito) Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/2476549> (Accessed: 20 May 2026).

European Labour Authority. Labour shortages and surpluses in Europe 2024. Достъпно на: <https://www.ela.europa.eu/en/publications/labour-shortages-and-surpluses-europe-2024> (Посетен на 20. май 2026 г.).

Kuldkepp, A. (2024). *ECJ clarifies VAT rules applicable to vouchers*. Grant Thornton Netherlands, 16 May 2024. Available at: <https://www.grantthornton.nl/en/insights-en/topics/tax/vat/ecj-clarifies-vat-rules-applicable-to-vouchers/> (Accessed: 20 May 2026).

OECD Working Paper, Social vouchers: Innovative tools for social inclusion and local development, 2021. Available at: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/11/social-vouchers_0dc08676/a98f02c5-en.pdf (Accessed: 20 May 2026).

Romania Insider. (2025). Study: Value vouchers contributed over RON 32 bln to Romania's GDP in 2023. Available at: <https://www.romania-insider.com/value-vouchers-romania-gdp-march-2025> (Accessed: 20 May 2026).

Salido, V. B. G. (2018). Voucher Schemes in Member States: The Use of Voucher Schemes to Promote Innovation and Digitalization. European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology (DG CONNECT). Available at: https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2019-32/member_states_use_of_voucher_schemes_0D31F683-AA92-B7FF-684433BCBD8A4F3A_61225.pdf (Accessed: 20 May 2026).

Статистически източници и онлайн ресурси

Национален статистически институт. *Индекс на разходите за труд - I тримесечие 2025 година*. Достъпен на: <https://www.nsi.bg/en/press-release/labour-cost-index-8067> (Accessed: 20 May 2026) [Natsionalen statisticheski institut. Indeks na razhodite za trud - I trimesechie 2025 godina. Dostapen na: <https://www.nsi.bg/en/press-release/labour-cost-index-8067> (Accessed: 20 May 2026)].

Национален статистически институт. *Население и демографски процеси през 2024 година*. Достъпен на: https://www.nsi.bg/file/28603/Population2024_F59F6N4.pdf (accessed 20 May 2026) [Natsionalen statisticheski institut. Naselenie i demografski protsesi prez 2024 godina. Dostapen na: https://www.nsi.bg/file/28603/Population2024_F59F6N4.pdf (accessed 20 May 2026)].

Национален статистически институт. *Относителен дял на минималната работна заплата от средната брутна месечна заплата*. Достъпен на: <https://www.nsi.bg/statistical-data/170/549> (accessed 20 May 2026) [Natsionalen statisticheski institut. Otnositelen dyal na minimalnata rabotna zaplata ot srednata brutna mesechna zaplata. Dostapen na: <https://www.nsi.bg/statistical-data/170/549> (accessed 20 May 2026)].

Национален статистически институт. *Паричен разход на домакинствата по групи разходи за 2024 година*. Достъпен на: <https://www.nsi.bg/statistical-data/253/798> (Посетен на 20. май 2026 г.) [Natsionalen statisticheski institut. Parichen razhod na domakinstvata po grupi razhodi za 2024 godina. Dostapen na: <https://www.nsi.bg/statistical-data/253/798> (Poseten na 20. may 2026 g.)].

Data Commons. *Bulgaria Demographics*. Available at: <https://datacommons.org/place/country/BGR?category=Demographics> (Accessed: 20 May 2026).

European Central Bank (ECB). *Quarterly Sector Accounts – Bulgaria*. Available at: <https://data.ecb.europa.eu/data/datasets/QSA/QSA.Q.N.BG.W0.S1.S1.Z.B.B6G.Z.Z.XDC.T.S.V.N.T> (Accessed: 20 May 2026).

Eurostat. *Annual Increases of Labour Costs*. Euro Indicators, 17 December 2025. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/3-17122025-bp> (Accessed: 20 May 2026).

Eurostat. *Average full-time adjusted salary per employee*. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_fte_custom_13597179/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=c29eed24-377e-4763-aaf0-0419906d2ecd&c=1730705507900 (Accessed: 20 May 2026).

Eurostat. *Labour Cost Index (LCI) and related statistical data*. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lc_lci_lev/default/table?lang=en (Accessed: 20 May 2026).

Eurostat. *Social protection statistics – social benefits*. November 2024. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_social_benefits (Accessed: 20 May 2026).

OECD. *Tax wedge*. Available at: <https://www.oecd.org/en/data/indicators/tax-wedge.html> (Accessed: 20 May 2026).

Our World in Data. *Daily median income*. Available at: <https://ourworldindata.org/grapher/daily-median-income?tab=line&time=2006..latest&country=~BGR&mapSelect=~BGR> (Accessed: 20 May 2026).

EDUCATIONAL POLICY

КООПЕРАТИВНОСТТА КАТО ИНОВАТИВЕН ПОДХОД ЗА ЕФЕКТИВНО ИЗВЪНКЛАСНО МУЗИКАЛНО ОБУЧЕНИЕ

Марта Танева, Софийски университет „Св. Климент Охридски“¹

Резюме

Статията разглежда кооперативния модел като иновативна форма за организация на извънкласното музикално обучение. В нея се аргументира тезата, че в условията на съвременните образователни и социални предизвикателства кооперативите могат да осигурят по-устойчива, по-достъпна и по-качествена среда за музикално образование чрез споделяне на ресурси, отговорности и експертиза между учители, родители и институции. Анализът се опира на концепции за общности, основаващи се на дадена практика, социален капитал и учене чрез правене и опит, както и на примери за успешно функциониращи родителски и учителски кооперативи в България и чужбина.

Ключови думи: кооперативен модел, извънкласно музикално обучение, учителски кооперативи, социален капитал, общности на практиката.

COOPERATIVENESS AS AN INNOVATIVE APPROACH FOR EFFECTIVE EXTRACURRICULAR MUSIC EDUCATION

Marta Taneva², Sofia University “St. Kliment Ohridski”

Abstract

The article examines the cooperative model as an innovative form of organizing extracurricular music education. It argues that in the context of contemporary educational and social challenges, cooperatives can provide a more sustainable, more accessible and higher-quality environment for music education by sharing resources, responsibilities and expertise between teachers, parents and institutions. The analysis is based on concepts of communities based on a given practice, social capital and learning by doing and experience, as well as on examples of successfully functioning parent and teacher cooperatives in Bulgaria and abroad.

Key words: cooperative model, extracurricular music education, teacher cooperatives, social capital, communities of practice.

¹ Марта Танева е цигуларка в оркестър «Симфонietta» София и докторант в катедра «Музика и медийни технологии» с научен ръководител доц. Христо Карагъзов.

² Marta Taneva is a violinist in the Sofia Sinfonietta orchestra and a PhD candidate in the Department of Music and Media Technologies under the supervision of Associate Professor Hristo Karagyzov.

УВОД

През последното десетилетие търсенето на иновативни образователни решения нараства, особено в извънкласните форми на обучение. В областта на музиката това означава да се търсят не само по-ефективни дидактически методи, но и устойчиви организационни форми, които да обединяват учители, родители и институции. Настоящата статия разглежда кооперативността като такъв модел — форма на споделена отговорност и сътрудничество, която може да разшири достъпа до качествено извънкласно музикално обучение и да повиши неговата ефективност.

ПРАКТИЧЕСКИТЕ ПРОБЛЕМИ, ТЪРСЕЩИ ИНОВАТИВНИ РЕШЕНИЯ

Образователната система търси иновативен отговор на безпрецедентните предизвикателства на дигиталната трансформация. Самото понятие за иновация е придобило разнообразна употреба от времето на неговата поява през началото на 19 в. Както отбелязва, Д. Планинска, „Педагогическата иновация е една от разновидностите на социалните иновации. Тя е целенасочена промяна, която въвежда в образователната среда стабилни елементи, подобряващи характеристиките на отделните части, компонентите, както и самата образователна система като цяло.“ (Планинска, 2017). Тъкмо в този смисъл се търси връзката на идеята за иновация с кооперативния модел, който сам по себе си не е нито нов, нито единен в приложението си. Тезата, залегнала в основата на тази статия е за кооперативния модел като създаващ възможна организационна среда за качествени извънкласни музикални дейности с потенциал за устойчивост. Това е, разбира се, конкретен бизнес модел и начин за организацията на дадена дейност, който по-скоро е утвърден подход в занаятчийски производства и търговия. Приложението му в различна среда, каквато е образователната, съдържа определен иновационен потенциал. Той се състои в това, че позволява на различни заинтересовани страни в образователния процес да намерят форма за свързване на основата на професионална компетентност и лично въображение с интереса на учениците и техните родители да използват още по-пълноценно свободното време на учениците за развитие на техните способности и култура чрез участие. Различни решения са потърсени поради различни нужди и проблеми в социалната среда. Някои от тези промени са в резултат от технологичното развитие и спрямо тях се ефектите на „интернет на нещата“ (IoT), както и намесата на изкуствен интелект в семейната и училищната среда.

Съществуват и традиционни проблеми, наследени от предходната епоха, които чакат нестандартни решения. Както във всички области на обществения живот, така и в образованието осезаемо *се променят ролите* на основните заинтересовани страни в образователния процес – деца, учители и родители. Първо, самото училище се намира на кръстопът по отношение на това какви хора на бъдещето да обучава, а и как да ги обучава. Второ, нарастващ брой родители прекарват все повече време вкъщи. Заедно с това техните

права са по-защитени покрай общото внимание върху въпроса с правата в модерния свят. Родителите имат по-голям потенциал като заинтересована страна в образователния процес от възможностите им през целия 20. век. Важно е те как ще участват в този процес. Трето, децата разполагат със собствени източници на информация, които са, от една страна, изключително богати, а от друга – до голяма степен неконтролирани. Самите учители са изправени пред нови възможности и предизвикателства за осъществяване на тяхната роля в образователния процес. Освен в основната си функция на преподаватели те имат възможност да инициират множество дейности на проектен принцип, както и разнообразни форми на извънкласни дейности.

Причини да се търсят иновативни форми за образование има и в нерешени проблеми, натрупани с десетилетията. Един от тях са т.нар. „частни уроци“ и разбирането за тях, което изглежда като едва ли не най-важната извънкласна форма в съвременното българско образование. Към тази група се прибавят и груповите извънкласни занимания по основни образователни предмети в частни школи. Дали тази извънкласна форма отговаря ефективно на потребностите на съвременните обществени предизвикателства? Нещо повече: дали частните уроци и школи, които следват ограничен брой учебни предмети и които не целят нищо повече от повишаване на успеваемостта по тях, покриват задоволително широко поле на развитието на децата? Макар и извънкласна форма, тези уроци само допълват училищното образование. Те не покриват например изкуствата и музиката, освен в ограничените случаи, когато детето се подготвя за професионална кариера в тази сфера. Изобщо, специалните усилия за „допълнително“ извънкласно образование задължително ли трябва да следват пряката рационална причина за покачване на успеха от училище, или значението им може и трябва да бъде съсредоточено в непряката „полза“ за развитието на емоционалната зрялост на детето? Образованието по изкуства и музика в училище е занижено от тази гледна точка.

Съществуват натрупани предизвикателства в някои сектори на обучението, преди всичко в изкуствата. Ограничените материални стимули и възможности за кариерни перспективи водят до дефицит на квалифицирани учители по музика. Опитните специалисти се насочват към частния сектор или други поприща. Това създава известен дефицит в общообразователните училища, където музикалното образование губи професионализъм и статус на важен учебен предмет и смислено знание. Доколкото тези предмети са обикновено подценени, учениците остават необхванати от музикалното знание и най-вече практика.

На основата на тези наблюдения може да се заключи, че е отворен пътът за нови решения по причина, че до момента или не са открити такива чрез традиционни подходи, или проблемите са непознати. Именно в тази ниша на педагогическата среда е възможно да се потърси проекцията на кооперативния модел в училищната реалност чрез обединените усилия на учители, родители, други заинтересовани страни за доброто на всеки ученик и неговото личностно развитие.

СОЦИАЛНИ МРЕЖИ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА ИЗВЪНКЛАСНОТО ОБУЧЕНИЕ ПО МУЗИКА

Социалните мрежи и формите на извънкласно обучение предполагат изграждането на социална общност между учителите. С други думи, тяхното сътрудничество се издига до ранга на микро общество. Това създава нови, широки възможности за изявата им в обучителния процес. Те престават да бъдат просто колектив, който свършва своята работа в границите на отделна дидактична ситуация. Съвременните социални общности често процъфтяват на платформи като Facebook групи и в групи в други социални мрежи, както и специализирани онлайн форуми. Социалните общности предлагат по-значителна публична стойност, генерират по-силна емоционална подкрепа в своите редици, постигат намалено чувство на изолация, увеличават споделянето на знания и имат повишена увереност в своите действия.

Що се отнася до чисто дидактичната им стойност, такива социални общности предоставят нещо много важно – широко достъпно пространство за споделяне на опит както с обучаемите, така и помежду си, търсене и получаване на съвети, окуражаване чрез широко комуникирано отбелязване на постижения. Известно е, че в социалните науки *социалната общност* се определя като група от хора, които взаимодействат, споделят общи интереси, ценности или цели и развиват взаимоотношения във физически или, все по-често, дигитални, виртуални пространства. В духа на автори като Хауърд Рейнголд, Етиен Венгер и Робърт Пътнам, профилът на извънкласните дейности и специфичната организационна форма на кооперативите може да бъде потърсен в контекста на концепциите за социалната общност. С поглед към проникновените виждания на Рейнголд, който още през 90-те години на 20 век е анализирал заплахите, но и потенциала на общностите, основани на интереси и формирани се като виртуални общности, от дистанцията на времето може да се открие специфична ниша за взаимодействие по повод практики, свързани с развитие на музикалната култура на учениците. В неговата концепция общността е вид „социална агрегация“, която се освобождава от физическите граници. Интересът е това, което събира хората, а „човешкото чувство“ е това, което ги държи заедно. „Хората във виртуалните общности използват думи върху екрани, за да обменят любезности и да спорят, да участват в интелектуален дискурс, да обменят знания, да споделят емоционална подкрепа, да правят планове, да генерират идеи... Общностите в мрежата са „общности по избор“, а не по местоживееене. Те се формират, когато дискусиите са достатъчно продължителни и ангажирани, за да прераснат в лични взаимоотношения.“ (Rheingold, 1993).

За Венгер интересът сам по себе си не е достатъчен; важна е практиката. Неговите „общности от практики“ (Communities of Practice) са фокусирани върху съвместното учене и решаването на проблеми. По неговите думи, „Общността от практики не е просто общност по интереси – хора, които харесват определени филми например. Членовете на общността от практики са практики. Те развиват споделян репертоар от ресурси: опит,

истории, инструменти, начини за решаване на повтарящи се проблеми.“ (Wenger, 2015). Така, общността се дефинира чрез три елемента: домейн (споделен интерес), общност (взаимодействие) и практика (реална съвместна дейност). Тази концепция открояваме във връзка с кооперациите като възможен модел на иновация за извънкласно обучение в сферата на класическата музика, тъй като се отнася до общности на практики, насочени към съвместно учене. Доколкото в кооперативния модел се разпознава неговата организационна основа, то симбиозата между него и концептуалното разбиране за общност от практики (например, музиканти) съвместно със заинтересовани учители, ученици и училищни власти съдържа определен иновационен потенциал за приложно съвместяване на двата подхода.

Съвсем различен аспект в разбирането на общностите е това на Робърт Пътнам. То е уместно приложимо спрямо разглеждания тук въпрос за потенциала на кооперативния модел като иновация в извънкласните форми на занимания с музика чрез самата същина на понятието за „социален капитал“. Според неговия анализ, споделените интереси (от боулинг клубове до граждански групи) укрепват демокрацията чрез взаимно доверие и сътрудничество. Ефектът от всяка творческа дейност на учениците има освен своето пряко значение за развитие на техните умения и култура, има ясно разпознаваемо значение за развитието на техните социални умения и ценности. „Мрежите на гражданска ангажираност подхранват здрави норми на взаимност и насърчават появата на социално доверие. Тези мрежи улесняват координацията и комуникацията, засилват репутацията и по този начин позволяват разрешаването на дилемите на колективното действие. По думите на Пътнам, той разграничава „свързващ“ (bridging) социален капитал (връзки между различни групи по общ интерес) и „сплотяващ“ (bonding) капитал (връзки в рамките на тясно затворени групи). Според него общите интереси са ключът към излизането от изолацията, метафорично определена от него като „да играеш боулинг сам“. (Putnam, 1995) Всеки от тези подходи говори за чувство за принадлежност, подкрепа и платформа за обмен на информация, вариращи от местни квартали до онлайн групи, базирани на интереси. Тези общности се характеризират с непрекъсната, интерактивна комуникация по повод споделени ценности, но също и споделени интереси. Още по-важното е, че социалните общностни връзки създават почва за споделени идентичности, насърчавайки „чувство за нас“ сред членовете.

Потенциалът на кооперативната форма като иновация в сферата на извънкласните форми на занимания с класическа музика, но също така и с отношение към публичните политики в сферата на културата са идеите и на Джон Дюи за музикалното образование. Тяхната актуалност се разпознава в потенциала за иновации в музикалното образование, защото той поставя опита и социалното взаимодействие в центъра на ученето. Значението на философията на Дюи е предмет на нестихващ интерес и се интерпретира в много посоки

относно техния приложен характер за полезни резултати, свързани с участието³. Някои негови известни тези са пряко приложими към извънкласните музикални форми и връзката им с кооперативния модел. (Stark, 2020)

Такава, например, е тезата за *учене чрез преживяване*. За Дюи музиката не е просто теория, а активен процес. Примерите са многобройни. Могат да се разгледат като иновативни форми различни детски и юношески рок групи, джаз формации, както и дигитални лаборатории. Учениците учат хармония и ритъм, докато създават музика, а не преди това. Иновацията се състои в това, че вместо пасивно слушане, извънкласните форми залагат на импровизацията и създаването като основен инструмент за учене. Също така се откроява социалният характер на образованието. Музикалният състав е се явява вид малка общност, в която участниците имат своите нови роли, чрез които те взаимодействат и допринасят за общия резултат.

Възможна форма за такива общности са различните видове образователни кооперативи. При тях няма строга йерархия; ресурсите (инструменти, пространство, знания) се споделят, а решенията за репертоара и изявите се вземат демократично. На свой ред ефектът от всичко това развива и социалните умения, които са от значение за самата демократична среда. Примерът за това е философията на музикалните кооперативи, където ученици, родители и ментори си сътрудничат като равноправни партньори. Това превръща музикалното обучение от дейност и продукт, който не се купува в общ актив, който се създава.

Иновативните форми могат да се открият в самоорганизирани училищни групи или оркестри на различни общности, където напредъкът на един е успех за всички. Самата идея за ученето чрез участие откроява идеите на Дюи за извънкласното музикално обучение от академично задължение в кооперативно преживяване.

В литературата се изучават много други видове общности. Не може да се очаква, че всички имат еднакво силно отношение към процеса на обучение. В дидактичен контекст вероятно по-малко относими са географските общности, базирани на местоположение, като региони или квартали на големи градове например или групи, обособени около хобита или предпочитания, като например онлайн форуми или фенове на изпълнител, макар те да се основават на споделени културни елементи. Много по-близо до целта да се идентифицират като адекватни в дидактичен план са т.нар. *функционални социални общности*, като основаните на професионални интереси или мрежи, фокусирани върху кариерно развитие и трайна съвместна творческа работа извън пряката функция по преподаване.

Изглежда основите на социална група, обединяваща обучители, която да е с дидактично значение в извънкласното обучение, може да се търси най-вече в споделените интереси – финансови, професионални, свързани с утвърждаването на споделен начин на живот.

³ Например, <https://act.maydaygroup.org/volume-19-issue-1/deweys-theory-of-experience-a-theoretical-tool-for-researching-music-teacher-learning/>

Възможностите в това отношение са поне следните – обединение под формата на тръст, фондация или кооператив. И трите съществуват в практиката на образователния процес. За целите на настоящия анализ, насочен към кооперативите като възможна иновация в извънкласните форми на обучение, вниманието е ограничено само до тях.

Ключовият въпрос на участниците в такава общност е как тя да остане дългосрочно решение, свободно от бюджетни променливи, като същевременно запазят единството на своите интереси. Кооперативите са форма, която в България функционира като доброволни сдружения за постигане на общи икономически и социални цели. Те адресират такива проблеми със своето характерно колективно управление, както и чрез споделяне на ресурси. Кооперативите в сферата на музикалното образование могат да адресират проблемите от практиката чрез:

- Колективно финансиране – обединяване на ресурси от училища, общини, родители и частни партньори за споделени програми (уроци, концерти, проектно обучение).
- Оптимизация на кадри: Споделяне на опитни музиканти между училища, осигуряване на заетост и професионално развитие вместо съперничество.
- Иновации: Интеграция на технологии (аудио платформи, VR за музика) и партньорства с читалища или фестивали за допълнителни приходи.
- Социална устойчивост: Намаляване на неравенствата в малки общини чрез мрежи, които гарантират достъп до качествено музикално образование за всички.

Според концепцията на кооперативните съюзи⁴, кооперативният модел повишава административния капацитет и морала, трансформирайки конкуренцията в сътрудничество и осигурявайки рационално разпределение на публични ресурси. Кооперативността обхваща заинтересованите страни на родителите и учителите, като в практиката има разнообразни проявления – опитът е разнообразен. На основата на съществуващите правила и опит от кооперативи може да се допусне, че те биха могли да бъдат едно решение за извънкласното обучение по музика.

РОДИТЕЛСКИ КООПЕРАТИВИ

Родителският кооператив⁵ представлява неформално сдружение на родители, което цели алтернативното отглеждане, обучение или възпитание на техните деца според условия, произтичащи от интересите и ценностите на включените участници. Другото определение за това явление е „семејство от семејства“. Тези кооперативи наемат обучен учител (или някой родител от семејствата преподава) и наемат помещение, където да бъдат децата⁶. Кооперативите на родители се стремят да осигурят качествено провеждане на занимания, развиващи творческите способности на децата. За осигуряване на точното съдържание и форма на занятията според ценностите и желанията на родителите в кооператива, те ги

⁴ <https://cks.bg/%d0%b4%d0%be%d0%ba%d1%83%d0%bc%d0%b5%d0%bd%d1%82%d0%b8/>

⁵ <https://www.kooperativ.eu/>

⁶ <https://zanimani.com/roditelski-kooperativ>

формират по начин, по който да имат решаващо участие във вземането на решения, определящи както учебната програма, така и техническите параметри на обучението, като вид на помещението, начин на хигиенизирането му, снабдител с консумативи и пр. Наблюдават се инициативи и проекти, които освен конкретни знания и умения създават увереност у децата. Децата се превръщат в създатели, а не в консуматори.

Родителските кооперативи не са регламентирани в българското законодателство, но то не ги и забранява. Те не са дефинирани изрично и съответно не са забранени на общо основание. Изключително популярни и разпространени са в САЩ, Канада, Германия, в Скандинавските страни. Най-честите причини за създаването им там са запълването на празнота в пазар, в който нужни на определена група услуги не са достъпни на приемлива цена, при приемлив стандарт на качество или не се предоставят по приемлив за групата начин. Според Асоциацията родителските кооперативи, те са „гражданска инициатива за съвместно отглеждане и обучение на деца при активно родителско участие.

Кооперативната форма позволява на участниците-родители да обменят много опит и умения. Първият родителски кооператив в България е създаден през 2009 г., т.е. вече 18 г. моделът съществува и се развива у нас. Всяка изминала година носи нови сдружения на родители, обединени в желанията си да самоорганизируют грижата за техните деца. Първите кооперативи възникват спонтанно като социално явление. Просто няколко семейства се събират и гледат заедно децата си, което наричат кооперативи. Макар да е изминало време и да е натрупан опит, кооперативите все още се възприемат като рядкост и някакъв вид дейност от безизходица. Едва напоследък, при все по-изострящия се недостиг на места в детските градини в столицата, вече ги включват в работните групи за предложения за промени в наредбите. Асоциацията на родителските кооперативи е учредена през 2012 г. Тогава се обсъждали законови промени, с които всички алтернативни форми извън познатата ни детска градина да бъдат забранени. Макар и малко на брой, те се обединили, за да започнат по-амбициозен диалог с институциите. И въпреки това срещали и продължават да срещат неразбиране какво въобще е родителски кооператив.⁷

В момента в цялата страна има 25 – 30 родителски кооператива. В София са най-много, двадесетина. Другите са във Варна, Пловдив, Бургас, Велико Търново. Интересът към тях расте. Има и отпадащи, и такива, които показват устойчивост, някои повече от 10 години. Има кооперативи, които съществуват в правно организационни форми, като сдружения. Преди време МОН се опитвало да наложи, че би трябвало да са дружества по ЗЗД, но до момента няма нито един родителски кооператив, който да действа по този начин. Според членовете на асоциацията това е архаична форма, която не е подходяща. Ако, примерно, някой от членовете има някакви задължения, би трябвало цялото дружество да ги поеме. Това е и тежка форма, защото изисква регистрация в съда, органи за управление. А, колкото и да е устойчива структурата родителски кооператив, постоянно се сменят навсякъде деца и може да случи за броени месеци да трябва да се правят промени. Трябва

⁷ <https://ime.bg/articles/roditelskite-kooperativi-nepriзнatata-alternativa/>

да има счетоводство. А това не е малък разход на месец, който не се компенсира. Трябва да има и юридическа помощ, ако няма в кооператива юрист, който да я поеме.

Какво е нужно за създаване на родителски кооператив? Важно е първо да има родителска общност, в повечето случаи са около десетина семейства. Най-често създаването започва с редица първоначални срещи, в рамките на които се изясняват основни ценности и принципи и моделите на организация. След това се създава документалната база на кооператива – учредителен документ, правилник, бюджет. Накрая се намира помещение, а също и преподаватели, които да работят с децата.

Схемата на родителски мениджмънт е изключително гъвкава. Когато родителите нямат физическата възможност да отделят време, тогава може да се помага по всякакви други начини, обикновено на доброволни начала. Например някои родители поддържат интернет страница на кооператива, други фотографират и записват мероприятия, трети снабдяват обучителния процес с материали и т.н. Важно е да се отбележи, че всеки родител се чувства ангажиран и поема отговорности, без да има абсолютно никаква йерархия в рамките на кооператива. Много често родителите се включват на ротационен принцип в кооператива през седмицата, като смените се уточняват предварително. Реалното прекарано време в кооператива е най-ценният опит за един родител и най-точната обратна връзка за това как протича денят на детето там. Именно тази възможност се оказва най-привлекателната за родителите.

Колко струва участието в един кооператив? Точна стойност не може да се даде. Всеки случай е различен. В бюджета на кооператива голямо отражение оказва наемът и режийните на помещението, което е наето. Разбира се, сериозно перо е персоналът. Но, в общи линии, родителските кооперативи се считат за сравнително икономично решение. Що се отнася до въпроса колко деца (и на каква възраст) посещават мероприятията, организирани от родителски кооператив, отново важи правилото, че всеки кооператив има собствено решение. Обикновено обаче, от дидактически съображения, групата често се състои от между 6 и 12 деца. Броят деца е много по-малък от този в училищния клас или групата в детската градина. Това позволява да се обръща много повече индивидуално внимание на всяко едно дете. По този начин се постигат много по-добри резултати.

Има няколко много големи предимства на родителския кооператив. Първо, кооперативът се осъществява с интензивно родителско участие. Родителят е активен участник в цялото детство на своето дете. Второ, родителят придобива опит от други родители, с които контактува. Трето, той получава постоянна обратна връзка. Четвърто, всичко това се отразява много добре на децата, тъй като те имат нужда от по-тесни контакти с родителите си.

Особена привилегия на родителските кооперативи произтича от специфичния образователен подход. В тях се предлага обучение под формата на познавателни игри и занимания, които провокират любопитство и изследователски дух, а не толкова стремеж към изграждане в детето на някаква база данни от информация. Установява се приятелска

и непринудена атмосфера, която не стресира децата. Като всеки социален обект, така и кооперативът от родители има своите недостатъци, когато се сравнява с други форми на обучение. Кооперативът изисква много повече време и енергия от участващите семейства и поемане на отговорности. Процесите на взимане на решения обикновено протичат по-бавно и тромаво, тъй като трябва да се вземат под внимание всички гледни точки и да се изгледат разлики в ценностите⁸.

УЧИТЕЛСКИ КООПЕРАТИВИ

Фактичската картина е, че кооперативите работят. От търговци на дребно и кредитни съюзи до публични услуги, кооперативният сектор има своите резултати. Като предоставят собствеността и контрола на хората, които са най-близо до дадена организация, кооперациите могат да използват иновациите, да повишат производителността и да дадат на хората дял от работата, която обичат. Еди от големите и комерсиални фермерски организации, таксиметрови шофьори, актьори и т.н. използват кооперативния модел. Въпросът е как кооперативите се отнасят по-специално към обекта на изследване тук – музикалното обучение.

Много учители по музика биха могли да се обърнат към кооперативния модел по необходимост. Съществуват примери в това отношение, които могат да бъдат разработени на практика у нас. Страни като Великобритания, САЩ, Австрия, Германия и други са страни, в които е натрупан опит в това отношение. Учителският кооператив може да се окаже плодотворна почва за провеждане на ефективно извънкласно обучение по музика. Причината да се извличат изводи от посочените примери от страни с различна култура и опит в сравнение с българската е това, че в тях проблемите се адресират по-пряко и прагматично, при което няма затруднения в резултат на ценностни или нормативни бариери. Наследството в Централна и Източна Европа носи своя отпечатък от времето на предишния социалистически режим, когато става дума за пари в контекста на изкуството и бъдещето на децата да се предполага някакъв вид централизиран подход. Във Великобритания и САЩ, включително Австрия и Германия положението изглежда обратно. Това са по-прагматични общества и предприемчивостта е водещ мотив в различни дейности на хората. Сам по себе си материалният контекст е важна част от кооперирането. Може би и поради тази причина в такива общества кооперирането в сферата на грижите за децата е по-напреднало и затова може да се твърди, че те са по-напред в развитието на кооперативните форми в този контекст. Изборът за анализ на такива примери произтича от търсенето на ноу-хау, на характерен опит, за да може да се открият възможностите на кооперативността, когато става дума за обучение на деца в извънкласни форми.

⁸ <https://parentacademy.bg/session/parenting-cooperatives/?srsltid=AfmBOoqhedsXbd1-lnzPHuOPBQyd3hxevdPQX0UO3r7iCiFOO5AX3dwe>

Първият пример представлява школата Superar (Виена, Австрия), което е кооперативна организация, работеща с 3100 деца (1800 във Виена), предлагаща 3–8 часа седмично музика в периферни райони, която е надлежно финансирана от фондации и община, фокусирана върху *включване*. Друг сполучлив случай на преподавателска кооперация с оглед музикалното обучение извън училище е European Music School Union (EMU). Този кооператив обединява национални асоциации за споделяне на практики в музикални училища извън задължителното образование. Такива кооперативи повишават устойчивостта, намаляват неравенствата и създават среда за обмяна вместо конкуренция. Тези модели на учителски кооперативи могат да служат за пример най-малкото в следните направления:

- Колективно финансиране: От училища, родители, общини и частни донори за споделени програми.
- Оптимизация на кадри: Споделяне на учители между училища за професионално развитие.
- Иновации: аудио платформи и фестивали за допълнителни приходи.

В България съществуват модели на сътрудничество, които могат да еволюират в кооперативи, макар да са по-неразвити от тези случаи. Трети пример е Обединението СУПРИМ (Секция на училищата с профилирано и разширено изучаване на музика) свързва 19 училища, обединени от 10 години за популяризиране на музикалното образование чрез съвместни концерти и програми (класическа, поп, джаз, народна музика). На следващо място е примерът на RockSchool стипендии и проекти. Това обединение предоставя безплатни уроци и репетиции за над 100 ученици от малки градове, адресирайки културна изолация чрез партньорства. Не може да не се спомене и Bulgarian Music Association (BMA) – „Stage – New Music“, което е инициатива за млади музиканти с концерти, менторство и финансиране от Софийска община, които подкрепят независимата сцена.

На основата на всичко казано дотук може да се заключи, че съществуващите от значително количество години учителски кооперативи в областта на извънкласното музикално обучение могат да служат за обект на анализ, от който да следват изводи за творческото адаптиране на такива модели в България.

СЛУЧАИ НА ДОБРЕ РАЗВИТИ УЧИТЕЛСКИ КООПЕРАТИВИ В ИЗВЪНКЛАСНОТО МУЗИКАЛНО ОБРАЗОВАНИЕ: ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Вдъхновение в България може да се черпи от примерите на Североизточния музикален кооператив (NEMCO – North East Music Co-operative – първият кооператив на учителите по музика във Великобритания, както и Swindon Music Co-operative (SMCO). Преподаватели се обединяват в кооперации, за да могат да продължат да предоставят качествено и ефективно ценна услуга на децата във Великобритания. Конкретният

кооперативен модел, описан от Съюза на музикантите в Обединено кралство, е донесъл успех на начинанието да се обучават децата в музикални познания в допълнение на училищните програми.

От описанието на примерите става ясно, че организаторите на учителски кооперативи, свързани с музикалното обучение настойчиво препоръчват търсенето на професионален съвет преди всичко относно финансови параметри на своята дейност – трудовия им статус, данъчното законодателство и развитието на бизнеса – и да са готови да платят необходимото за това.

Моделът на учителски кооператив по музика SMCO (Суиндън) разкрива устойчивост на своя организационен модел. Този музикален кооператив е създаден през 1998 г. след решението на съвета да разпусне музикалната служба (година след като съветът е станал с унитарна власт). Това решение е следвало от редица проблеми, сред които най-вече фактът, че оперативният бюджет е отбелязвал системен преразход в значителни размери – училищата са се оплаквали, че цената на обучението е твърде висока в полза на по-евтини частни доставчици. Целта на SMCO е била да предостави динамична и висококачествена музикална услуга, която *насърчава участието*, постиженията и удоволствието от музиката чрез:

- развиване на музикалния потенциал на всеки ученик според неговите индивидуални нужди и стремежи;
- повишаване на качеството, широчината и предлагането на музика в училищата и по-широката общност.

Водещите ценности на кооператива са били: равенство, достъп и приобщаване – демократичен контрол – обща собственост и отчетност – ангажимент към образованието, обучението и развитието – лична реализация – сътрудничество с общността и грижа за нея – иновации и творчество – устойчивост – почтеност.

Погледът върху тези примери очертава ясно основните фактори, които въздействат силно върху дидактичната ситуация и правят търсенето на отговор в социалните форми на извънкласна дейност оправдани. Основните фактори, които влияят в този смисъл, включват (1) степента, до която местните власти имат желание и готовност за подкрепа, (2) характерни социални и икономически фактори в местния район, (3) очаквания и стремежи на клиентите (т.е. училища, ученици и родители), (4) самите учители – техният ангажимент за промяна и желанието им за ангажиране, конкуренцията (например частни учители) и др. Най-важното послание, което разглеждането на тези примери може да даде е, че със сътрудничество и решителност, учителите по музика могат да създадат и управляват свой собствен кооператив за взаимна полза.

По-важното от дидактична гледна точка обаче не е взаимопомощта между преподавателите и улесненията в професионалния им живот, което кооперативите могат да дадат, като например преодоляването на взаимната конкуренция, каквато би имало без кооператив или обратно, пълна незаинтересованост от този тип дейности. Като социална

форма на обучение, учителският кооператив създава няколко предимства при обучението, които не са характерни за индивидуалните форми.

На първо място е резултат не само за единици, а практически за всеки заинтересован. Кооперативът дава ясна възможност за обхващане на повече обучавани, при това за кратко време и в нарастващ брой. По същия начин учителският кооператив привлича бързо повече учители, като им дава възможност за допълнителна, различна и удовлетворяваща ги работа. Причината е сигурността, която кооперативът има в сравнение с индивидуалните форми и привлекателността на колективната работа.

На следващо място е обменът на информация по дидактични въпроси – професионални, психологически и пр. Кооперативът е уникална възможност за споделяне на опит. Освен това споделянето се случва в съкратени срокове, като не изисква специална активност от всеки учител да търси информация, което е характерно за индивидуалните форми на обучение.

На трето място, кооперативът предполага наличието на споделени критерии за оценка на качеството, прилагането на мерки за взаимен контрол, включително изключване от кооператива на член, който нарушава приетите стандарти за качество.

На четвърто място е увереността и спокойствието на родители, когато предават детето си не на отделен преподавател, а на член на кооператив. Членът на кооператив предлага винаги нещо в повече. Той предлага не само това, което добрият учител е способен да даде, но и допълнителна стойност. Родителят е по-спокоен за качеството на обучението, за професионалното наблюдение върху това качество, както и върху възможността учителят да бъде сменен, ако с него се случи нещо временно или трайно.

Обучаваните деца също имат повече възможности да се насладят на интересно и качествено обучение.

Кооперативите създават възможност за професионално развитие на своите членове и параметри на обученията, от които те вероятно се нуждаят.

Кооперативът, за разлика от индивидуалните форми, има уникалната възможност да прави отстъпки от таксите за деца, за които има проблеми да се заплаща или когато самите те имат особени трайни проблеми. В такива случаи кооперативът например набира средства в подкрепа на деца от семейства с ниски доходи.

Учителският кооператив е активен в популяризирането на музиката в общността. Възможностите му в сравнение с възможностите на отделния учител са многократно по-големи.

Прозрачността и публичната отчетност са също сериозно предимство на кооператива. Като част от ангажимента за поддържане на най-високите професионални стандарти на разгледания случай на кооператив SMCO, всички учители-членове са длъжни да изготвят годишен отчет за напредъка на обучаваните.

На основата на така изведените характеристики може да се заключи, че учителските кооперативи създават повече дидактична стойност и качество, отколкото индивидуалните

форми на извънкласно обучение когато се търси насърчаване на участието и ефект за големи общности.

ОБОБЩЕНИЯ ЗА КООПЕРАТИВНИЯ МОДЕЛ НА ИЗВЪНКЛАСНО МУЗИКАЛНО ОБУЧЕНИЕ

Кооперативите с множество заинтересовани страни са съставени от различни интереси, включително местни жители, партньорски организации, служители и съответните специалисти. Кооперацията е бизнес, управляван ЗА и ОТ своите членове. Тя предоставя механизъм за споделяне на идеи, разходи, ресурси, умения и експертиза и се управлява от набор от споделени ценности: – самопомощ – самоотговорност – демокрация (един член – един глас) – равенство – справедливост – солидарност. Кооперациите са гъвкави организации с различни модели, обслужващи различни нужди и цели. Ежедневните решения могат да бъдат делегирани на управленски екип, който е отговорен пред участниците-собственици. Разбира се, съществуват редица особености, които представляват различни проблеми и рискове, но те не са предмет на настоящия анализ. Интересът тук е към самата форма на организация на извънкласно обучение по музика като музикален кооператив, чрез който може да се преодолее съществуващия дефицит на възможности за участие в дейности, свързани с културата и по-специално с класическата музика. Множественият ефект като вид дейност и участие за всеки във формата на известните организационни структури на различни начини на формиране на кооперативи е с висок приложен потенциал в българските условия. Самият пренос на този модел на дейност към различна среда би бил иновативен за дадената сфера с предвидима добавена стойност за всяка от участващите заинтересовани страни. За учителите това е нова възможност и мащаб за изява в професионалното им поприще; за родителите – ефективен и полезен начин на решение за организация на свободното време на децата им; за самите деца – това е обогатяващо преживяване чрез развитие на техните социални умения на базата на преживяване чрез култура.

БИБЛИОГРАФИЯ

Планинска, Д. (б.г.) Същност на иновативното обучение в: Педагогическа практика, Достъпно на: <https://journal.deo.uni-sofia.bg/14116/> (Посетено на 14 май 2026) [Planinska, D., (b.g.) Sashtnost na inovativnoto obuchenie v: Pedagogicheska praktika, Dostapno na: <https://journal.deo.uni-sofia.bg/14116/> (Poseteno na 14 may 2026)].

Putnam, R. (1995) Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In: Journal of Democracy 6:1, p. 65-73.

Rheingold, H. (1993) The Virtual Community the electronic version. Available at: <https://www.rheingold.com/vc/book/intro.html> (Accessed: 14 May 2026).

Stark, J. (2020) Dewey's Theory of Experience: A Theoretical Tool for Researching Music Teacher Learning. In: Action, Criticism, and Theory for Music Education 19, p. 118–152. University of Manitoba, Canada. Available at: <https://act.maydaygroup.org/volume-19-issue-1/deweys-theory-of-experience-a-theoretical-tool-for-researching-music-teacher-learning/> (Accessed: 14 May 2026).

Wenger, Etienne and Beverly. (2015) Introduction to communities of practice - a brief overview of the concept and its uses. Available at: <https://www.wenger-trayner.com/introduction-to-communities-of-practice/> (Accessed: 14 May 2026).

Онлайн източници:

<https://cks.bg/%d0%b4%d0%be%d0%ba%d1%83%d0%bc%d0%b5%d0%bd%d1%82%d0%b8/>

<https://www.kooperativ.eu/>

<https://zanimani.com/roditelski-kooperativ>

<https://parentacademy.bg/session/parenting-cooperatives/?srsltid=AfmBOoghedsXbd1-1nzPHuOPBQyd3hxevdPQX0UO3r7iClFOO5AX3dwe>