

СОЦИАЛДЕМОКРАЦИЯТА

ДНЕС

Визия и политики



Institute for
Social
Integration

Friedrich
Ebert 
Stiftung

Издател

Фондация Фридрих Еберт | Бюро България
Ул. Княз Борис I 97 | 1000 София | България

Отговорен редактор:

Жак Папаро | Директор, ФФЕ, Бюро България
тел.: +359 2 980 8747 | факс: +359 2 980 2438
bulgaria.fes.de

Научен редактор:

Катерина Костадинова

Предпечат:

Владимир Вътков

Публикацията се издава в партньорство с Институт за социална интеграция (ИСИ).

Контакт:

office.sofia@fes.de

Използването с търговска цел на всички, издадени от Фондация Фридрих Еберт (ФФЕ) публикации, не е позволено без писменото съгласие на ФФЕ.

Мненията, изразени в тази публикация, принадлежат на автора/ авторите и не отразяват непременно позицията на Фондация Фридрих Еберт.

София, юли, 2026 г.

ISBN 978-619-7666-70-0

Повече информация по темата ще намерите тук:

➤ bulgaria.fes.de

СОЦИАЛДЕМОКРАЦИЯТА ДНЕС

Визия и политики

Съдържание

1. Завой към равенство, солидарност и толерантност Социалдемократическите ценности на XXI век проф. д-р Антоний Тодоров	3
2. Структурни предизвикателства пред социалните политики в България и възможни решения за работещи мрежи за социална сигурност Иван Кръстев	7
3. Здравеопазната система в България - Диагноза и лечение д-р Лидия Стойкова-Чорбанова	13
4. Наука, образование и иновации като основа за нова политика на развитие в България проф. д-р Боян Киров	18
5. Индустриалната политика на левицата Какво предлагат водещите леви партии в Европа д-р Александър Димитров	24
6. Процедурата по ОВОС: инструмент за опазване на околната среда или административна формалност? Зорница Стратиева	32
7. Заключение Катерина Костадинова	39

1.

Завой към равенство, солидарност и толерантност Социалдемократическите ценности на XXI век

проф. д-р Антоний Тодоров

Ценностите са ориентири за разбирането на света и ориентири за действие. В политиката те непременно стоят зад всяко публично говорене, зад всяко конкретно решение и зад всяка публична политика. Ценностите се основават на дълбоки идеологически убеждения, те по същество са концентриран вид на споделяната идеология.

Исторически социалдемократията възниква от работническото движение през XIX век и има своите корени в марксизма. Социалдемократията е част от политическата левица, която не е само работническа или социалистическа. Това мощно политическо течение през XX век се развива в опозиция на съветския комунизъм (държавния комунизъм / държавния капитализъм), както и в опозиция на тоталитарните режими на нацизма и фашизма. Социалдемократите са важна част от антифашисткия лагер през Втората световна война. Оттогава досега социалдемократията отстоява основните принципи на либералната демокрация, която непременно разглежда и като социална, и не ги противопоставя.

Социалдемократията е лява алтернатива, не дясна и не центристка, но не и крайно лява. В модерното общество, където има три исторически оси на идеологически дебати между либерално и консервативно, между публично и частно, между индивидуално и колективно, социалдемократите заемат по рефлекс лявата позиция. Левицата е либерална в културната ос и смята, че забраните пазят социалния ред и могат да се оспорват. Левицата е за защита на публичната сфера, без която няма истинска свобода. Най-сетне левицата смята, че човекът е по природа социално същество и не може да съществува без другите индивиди. Ето защо лявата позиция на социалдемократията означава: свободомислие, приоритет на общото достойние и солидарност.

Демокрация на приобщаването и участието

Социалдемократията е демократична политическа алтернатива, тя се противопоставя на насилствената смяна на политическите режими, но отхвърля авторитарните и тоталитарните управления. Не само, социалдемократията отхвърля изобщо политическото насилие, независимо дали то се оправдава с благородни цели. Защото насилието не може да бъде инструмент на каквато и да било възвишена кауза, напротив, то непременно ще унищожи вярата в такава кауза. За социалдемократията политиката е преди всичко разговор между гражданите, а сблъсъкът на интересите винаги

може да се разреши с диалог. Демократията е политически режим, в който противоречията се решават непременно по мирен начин.

Но за каква демокрация става дума?

Когато описваме най-общо нашата представа за действаща демокрация, обичайно и по навик изтъкваме няколко нейни характеристики: власт на народа (т.е. на мнозинството), разделение на властите, политически плурализъм, редовни и честни избори, защита на правата на човека.

Обичайно даваме за пример първия демократичен модел на Атинската република от античността. Но според Аристотел това е била особена смесица от демократично и аристократично начало. В тази система има несъмнено участие на мнозинството, но също така и управление на аристократите, на заслужилите. Фундаменталното гражданско равенство, което се изразява в Атинската република чрез тегленето на жребий за заемането на най-важните длъжности в полиса, се допълва от меритократичния принцип на аристократията.

Модерната демокрация не е възникнала от античната, а от една аристократична по своята природа система – представителното управление. То се основава на републиканските принципи, наследени от античната римска република, и предоставя управлението на заслужилите (аристократите), но се допитва до народа, защото изисква съгласието на управляваните. Представителното управление се превръща в представителна демокрация с разширяването на изборителните права до всички пълнолетни граждани, мъже и жени, без разлика на вероизповедание, етническа принадлежност или социален статус. С други думи, то става демокрация, когато се установява политическо равенство на всички граждани.

Но и това не е достатъчно, за да имаме завършена демокрация. След края на Втората световна война демокрациите вписват трайно в своите конституции и изграждат институциите на защита и реална практика на правата на човека. Така индивидуалните и колективните свободи стават неразделна част от управлението и затова демокрациите стават либерални (т.е. основани на свободите). Затова и няма завършена демокрация, ако тя е нелиберална.

По същото време обаче демокрациите стават и социални, защото интегрират в своите институции социалната държава, която се грижи за обществото и най-вече работи срещу големите неравенства. Защото големите неравенства (а неравенствата никога не са били справедливи) подкопават

сериозно демокрацията и подхранват убеждението, че този тип управление е само лицемерие.

Социалдемократията, именно защото отстоява едновременно либералната и социалната страни на демокрацията, развива идейния си проект като инклузивна демокрация, която включва всички граждани и не дискриминира никого.

Капитализъм или демокрация?

Трябва ли капитализмът да бъде противопоставян на демокрацията? И изобщо, демократичен ли е капитализмът? Ако социалдемократията не съумее да отговори на първия въпрос положително, а на втория – отрицателно, тя по никакъв начин няма да може да се разграничи от десните прокапиталистически идеологии.

Социалдемократията исторически се е противопоставяла на капиталистическата логика, но след 1945 г. променя разбирането си и постепенно изоставя критиката на капитализма. Напоследък обаче така губи обществена подкрепа особено сред работниците в полза на дяснопопулистките критици на капитализма.

Какво свързва капитализма с демокрацията, след като той е напълно съвместим както с парламентарната демокрация, така и с еднопартийния комунистически режим в Китай, но също с абсолютната монархия в Саудитска Арабия или с диктатурата в Мианмар. Капиталите избягват само онези правителства, които се опитват да регламентират по-високи данъци върху печалбата, по-високи данъци върху наследството или по-справедливо разпределение на богатството.

И защо съветският комунизъм не беше жизнеспособна алтернатива на западния капитализъм? Претенцията на комунистическите режими беше, че са на път да премахнат неравенството, а заедно с това и да установят истинска демокрация на равните. На хоризонта на идеологическото обещание имаше една несбъдната утопия: общество без класова експлоатация и без държавна принуда. Действителността на страните от зоната на съветския комунизъм, разбира се, беше в крещящо противоречие с това обещание.

Много критици на съветския комунизъм, включително и произлизащи от комунистическото движение, го определяха просто като държавен капитализъм с наличие на пазарни отношения, пари, измерване на приноса чрез труда, наличие на фактически собственик на „общонародната собственост“, какъвто е „номенклатурата“ (висшия слой на обществата от съветски тип). Във всеки случай съветската система не беше „свободна и равноправна асоциация на производителите“ според дефиницията на Енгелс за комунизма.

Смесването на пазарната икономика с капитализма създава основанията за неразбирането ни за действителната връзка между капитализма и демокрацията. Защото пазарната икономика има очевидна връзка с демокрацията – тя осигурява независимост и автономност на индивидите производители, а автономният индивид е предпоставка за демокрацията.

Самият капитализъм, развиващ се от началото на Ренесанса в Европа, не е синоним на пазарна икономика, а израства върху нея, като я променя фундаментално. Промяната е първо в целта на самото производство – това вече не са потребности на производителите, а очакваната печалба, измервана в пари (универсален и анонимен измерител на стойността). Така целият индивидуален принос започва да се измерва с парите, а притежателят им придобива по-висок социален статус. На второ място промяната е свързана с превръщането на две основни производствени категории, земята и работната сила, в стоки, елементи на пазара. Същото става и със самите пари, те стават капитал (стока). На трето място пазарната конкуренция се превръща в общ принцип за обществото и постепенно подчинява останалите отношения. Капитализмът превръща пазара в поле на елиминираща конкуренция и предпоставка за монопол, а оттам и за безконтролна власт.

Социалдемократията трябва да се върне към критиката на капитализма, като го разграничава от пазарната икономика.

Социалното равенство като основа на демокрацията

Равенството е основна лява ценност, но тя не се противопоставя на свободата, защото именно равенството на индивидите е условие за свободата им. Самият принцип на демокрацията е фундаменталното политическо равенство, както това се проявява в тегленето на жребий за заемане на публични длъжности в античната Атинска република (идеята, че всеки гражданин е достоен). Капитализмът обаче произвежда непрекъснато икономическо неравенство между хората. Различно разпределените материални ресурси водят до различни възможности за участие в обществото и в демокрацията.

Десните смятат, че има справедливи (оправдани) неравенства, както и че определено равнище на неравенство подхранва конкуренцията между хората и с това ги подтиква да се усъвършенстват. Лявата гледна точка е, че няма справедливи (оправдани) неравенства; те могат да бъдат или повече или по-малко опасни, или повече или по-малко трудни за преодоляване. Но никога оправдани.

Често левията е критикувана, че поставя равенството над свободата и оправдава несвободата с нуждата от повече равенство. Парадоксът е, че много либерални мислители, за които свободата е основна ценност, никога не я противопоставят на равенството. Например за Амартия Сен свободата е всъщност истинска възможност за участие в обществото, което изисква равенство между индивидите. За Джон Ролс е справедливо „най-онеправданият да бъде възможно най-облагодетелстван“ (позитивна дискриминация). А дори най-подозираният за егалитаризма Карл Маркс обяснява, че истинската справедливост всъщност изисква неравенство в разпределението на трудовия доход („всекиму според нуждите“). Най-сетне радикалната философка Нанси Фрейзър обосновава разбирането, че справедливост трябва да има не само в разпределението на материалното богатство, но също и в общественото признание на индивида и групите и в способността им да участват в обществото.

Ето защо социалдемокрацията винаги заема страната на експлоатираните, дискриминираните, потисканите, прогонените, измъчваните, жертвите (това е типичният лав рефлекс). Дори преди да се разбере дали това е непременно оправдано. Защото фундаментална ценност за социалдемократите е солидарността.

Десните поставят знак на равенство между солидарността и благотворителността като частно съпричастие към бедните и отхвърлените. Левите разбират солидарността по съвсем различен начин; тя означава, както показва философът Аксел Хонет, че другият е важен за тебе, защото неговият собствен принос е ценен за общото благо. Солидарността означава, че другият човек, човекът до тебе, е ценен такъв, какъвто е, че с него ви обединява чувство за общност и взаимна отговорност. Солидарността се изразява в полезно за общността поведение, дори в ущърб на собствената краткосрочна полза. Солидарността също така е лишена от претенцията за взаимност, не изисква от другия да прави нещо в замяна. Солидарността не е търговска транзакция, при която двете страни очакват да получат едновременно някаква полза.

Освен това социалдемокрацията винаги е споделяла интернационалната солидарност, онова, което по традиция наричат интернационализъм. Интернационализма днес някои смятат за друго име на глобализма, като стратегия за тясно сътрудничество на актьорите на глобалния капитал. Последното няма нищо общо с интернационализма на експлоатираните, към чието съединяване призовава един манифест от 1848 г. Именно затова социалдемокрацията се противопоставя на всякакви прояви на национализъм, най-често водещ до оправдаване на войните.

Не всичко е пазар

Разширяването на пазара извън неговата обичайна сфера на търговските отношения е ново предизвикателство към обществото и рискува, превръщайки все повече сфери на живота в сфери на стокови отношения, да подмени политическото с пазара.

Последните 40 – 50 години на развитие на капитализма са белязани с нарастването на глобалната роля на корпорациите. Почти повсеместно те успяха да надхвърлят капацитета на правителствата, дори на най-могъщите държави, превръщайки се в незаобиколим фактор на политиката. Изразът „твърде голям, за да фалира“ се превърна в оправдание за фактическото подчиняване на правителствените решения на частните интереси на големите корпорации. Почти повсеместно програмите за справяне с кризата от 2008 г. предвидиха бюджетни помощи за корпорациите именно с аргумента, че фалитът им (особено на големи банки) би повлякъл цялата икономика към неуправляем хаос. Така публичните финанси покриха рисковете от неоправдани частни решения.

Корпоративният неолиберален капитализъм се характеризира на първо място с неолибералната глобализация, която е глобализация предимно на финансовите пазари. Това доведе до мащабно преразпределение на властта в иконо-

миката в полза на банките и изобщо на притежателите на финанси под различни форми и в ущърб на т.нар. реален сектор. Тази тенденция доведе до задълбочаване на неравенството в собствеността и доходите, а световната финансова криза от 2008 г. подсили тази тенденция.

Новото в ситуацията на корпоративния неолиберален капитализъм от края на XX век е, че пазарната конкуренция се превръща във всеобщ принцип за обществото и постепенно подчинява останалите отношения. Последниците за това се обсъждат от много автори, но надхвърлят многократно предвиденото през 1944 г. от Карл Полани вездесъщо „пазарно общество“, което той нарича „голямата трансформация“.

Нарасналата власт на корпорациите отслабва националните държави, ограничава техните ресурси и като цяло измества властовата тежест от публичната сфера към частната сфера. Но това не е в полза на онази част от частната сфера, която обичайно определяме като гражданско общество, а в полза на корпоративната частна сфера. Последница от това разместване е отслабването на демокрацията в много страни по света, защото като политически режим тя има своите основи в модерната национална държава, а все още няма истински наднационални политически демократични институции. Или както отбелязва Колин Крауч в знаменитото си изследване за постдемокрацията, „Реалната енергия на политическата система е преминала в ръцете на малобройни елити от политици и корпоративни богаташи“.

Всичко това създава условията за нарастващо неравенство в най-различни измерения, не само икономически, но като цяло социално-политически и културни. Пазарът се основава на конкуренцията и на принципа на елиминиране на по-слабия. Когато това се разпространи в непазарните сфери в цялото общество, последниците са най-вече в стремглавото нарастване на неравенствата. Най-видимото разслоение е между горния 1% и останалите – според проучвания на „Oxfam“ през 2015 г.: 1% от световното население притежава почти 50% от световното богатство.

От една страна, демокрацията несъмнено е свързана с пазарната икономика, защото последната предоставя автономия и свобода на индивидите. Но демокрацията не е логически свързана с две съществени характеристики на капитализма – стремежа към парична печалба и елиминиращата конкуренция на пазара. От друга страна, капитализмът е такава система, която се адаптира към най-разнообразни политически режими, включително тоталитарни. Модерната демокрация и капитализмът се сближават единствено в изискването за премахване на старата социална стратификация, основана на потеклото. А демократичните движения никога не са издигали капиталистически искания.

Какво остана от класовата борба?

Левицата, която поне от средата на XIX век олицетворява борбата за социална справедливост, изглежда, загуби социалния си ангажимент, превърна се в помирител на капитализма с формалната демократична политика. Леви-

цата сякаш се отказа да бъде радикален агент на промяната, прие да бъде управител на статуквото. Левицата се отдръпна от старите леви теми: експлоатацията, неравните възможности и перспективи, човешкото достойнство и зачитането на всеки индивид. Дори остави тези теми на други – там успешно се настанаха крайнодесни (националистически, ксенофобски, расистки) партии, които съчетаха умело страха от чужденците (инородците) с гнева от социалната несправедливост.

Британският режисьор Кен Лоуч (автор на много социални филми като „Ангелският дял“) прави в едно интервю следната диагноза: „Левите партии бяха буквално засмукани от корпоративния капитализъм. Техните лидери... престанаха да говорят за класова борба, за права на работниците и за създаването на един по-справедлив свят, престанаха да се интересуват от експлоатацията и обедняването, не ги вълнуваше темата за отнемането на социалните придобивки. Всичко това им звучеше остаряло и крайно немодерно. За тях да имаш леви възгледи означаваше да се отдадеш на gay and lesbian studies, на постструктуралистки и деконструктивистки изследвания.“

Въпросът е не че левицата не трябва да се занимава със сексуалните, расовите, етническите, религиозните и всякакви други дискриминации, както и с дискурсивните практики на отхвърляне, незачитане, омаловажаване, а че това не бива да се противопоставя на класическите форми на подчинение и неравенство, свързани с трудовата експлоатация, разпределението на работните места, доходите (заплатите и пенсиите), трудовите условия. Това противопоставяне обезсилва енергията на многобройните граждански мобилизации от последно време, защото те се представят от неолибералната пропаганда като акции в защита на частни (групови)

интереси: профсъюзите защитаваха корпоративните интереси на държавните служители; зелените защитаваха корпоративните интереси на определени лобита; знаменитите 99% от „Окупирай Уолстрийт“ били всъщност една засегната от кризата малка част от средната класа; движенията за сексуални равенства представлявали едно незначително малцинство от LGBTI.

Ако левицата не се върне по някакъв начин към идейните си корени, ще загуби опорите си както сред дискриминираните общности и малцинства, така и сред експлоатираните мнозинства. Ще остави първите на различни псевдограждански и силно зависими от корпорациите неправителствени организации, а вторите – на крайнодесните ксенофобски и расистки партии. И това ще бъде историческият финал на социалистическата левица, ако не и на левицата изобщо.

В свят, в който 1% от световното население владее днес 50% от световното богатство, а работата с постоянен трудов договор и редовна заплата се превръща в привилегия, класовата борба се разширява. Тя обхваща т.нар. прекариат (работещите на временни договори), работещите, които са под линията на бедност и все повече хората, зависими от социалните помощи.

Каква социалдемократическа левица?

Обръщането или възвръщането към някои исторически основи, но и обновлението, би позволило изграждането или възраждането на една левица, която е едновременно социално чувствителна и солидарна, гражданска и светска, но също и културно-либерална и толерантна към различията. И която е непременно антикорпоративистка, антинационалистическа и антирасистка.

2.

Структурни предизвикателства пред социалните политики в България и възможни решения за работещи мрежи за социална сигурност

Иван Кръстев

Социалната политика в България е изправена пред редица дългосрочни предизвикателства, които оказват съществен ефект както върху общия размер на социалните разходи, така и върху възможността за осигуряване на адекватност на различните социални трансфери и тяхната ефективност. На първо място следва да се посочи демографската структура на населението и застаряването, по който показател страната ни се нарежда на едно от първите места в света. Спадът в общия брой на населението има дългосрочно негативни социално-икономически последици, но по-големият проблем е демографската структура, която показва трайно увеличение на дела на хората в надтрудоспособна възраст, устойчиво намаляване на работната сила и сравнително малък брой на децата и младежите, което е предпоставка за трайни структурни проблеми на пазара на труда и на системите за социална сигурност. Делът на населението в трудоспособна възраст спада до 58,6%¹, а работната сила във възрастовия диапазон 15 – 64 навършени години е 2 885 500 души². Тези данни пряко демонстрират намаляването на броя на хората, които пряко допринасят в данъчно-осигурителната система, и съотношението между броя работещи и броя пенсионери (ок. 2,07 млн. души), което вече е устойчиво под 1,5. Всеки от тези показатели представлява съществено предизвикателство, от една страна, пред устойчивостта на пенсионноосигурителната система, а от друга – пред системите за социална закрила, които трябва да компенсират както ниските доходи от пенсии, така и нарастващите потребности от социални услуги за населението в надтрудоспособна възраст.

Демографските процеси в страната могат да бъдат повлияни в средносрочен и дългосрочен план чрез съгласувани междусекторни политики. Същевременно има редица ключови индикатори, които показват, че в България има съществени проблеми с ефективността на мрежите за социална сигурност. Страната ни оглавява негативната статистика в ЕС за дял на лицата, живеещи в бедност и социално изключване – 29% от населението при средно 20,9% за ЕС-27³, като 16,6% от българите живеят при тежки материални лишения при средно 6,4% за ЕС⁴. Още по-притеснителен е фактът, че

България е на първо място и с показателите за бедност сред децата – 35,1% при средно 24,2% за ЕС⁵. Тези негативни показатели показват устойчивост във времето през последните 20 години, което показва, че прилаганите политики за борба с бедността и социалното изключване, както и средствата, отделени за тях, явно не дават търсените резултати.

Не на последно място, през последните близо 10 години страната ни оглавява и още една негативна класация в ЕС – тази за равнището на доходните неравенства, измерени както чрез коефициента на Джини, така и по съотношението 80/20. Високите нива на неравенства са както предупреждение за рискове от икономическа и социална нестабилност, така и индикатор за голям брой хора с доходи под необходимите за издръжка на живот, съответно нуждаещи се от различни форми на социално подпомагане.

На фона на тези големи и устойчиви предизвикателства България продължава да поддържа сравнително ниски нива на държавните разходи за социална закрила – 19,36% от БВП при средно 27,82% за ЕС⁶. Този факт ясно илюстрира несъответствието между съществуващите проблеми и предизвикателства и ресурсите, които държавата отделя за справяне с тях. В тази връзка е необходимо, на първо място, **социалните политики да бъдат изведени като приоритет, а разходите за тях да нарастват поетапно до достигане на поне 25% от БВП в средносрочен план.**

Само по себе си увеличението на разходите общо или по отделни пера не би имало съществен ефект, без да бъдат ясно дефинирани целите на политиката. На едно по-макро равнище те биха могли да бъдат формулирани, макар и неизчерпателно, по следния начин:

- **дългосрочна устойчивост на пенсионноосигурителната система и адекватност на пенсиите спрямо доходите от труд и издръжката на живот;**
- **ефективност на социалните трансфери по отношение на изваждане на големи групи лица и деца**

1 <https://www.nsi.bg/press-release/naselenie-i-demografski-procesi-9002>

2 <https://www.nsi.bg/statistical-data/169/548>

3 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20260430-1>

4 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_material_deprivation_and_economic_strain

5 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250528-1>

6 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00098/default/table?lang=en&category=t_spr

от състояние на риск от бедност и социално изключване;

- *осигуряване на достъпност и високо качество на мрежата от социални услуги;*
- *разширяване на инвестициите в човешки капитал и фокусиране на политиките на пазара на труда към осигуряване на предпоставки за активно включване на лицата от уязвимите групи и неактивните.*

Политики в сферата на социалното осигуряване

Държавното обществено осигуряване и по-конкретно фонд „Пенсии“ е най-голямото разходно перо в бюджета. В последните над 20 години този фонд се характеризира с хроничен дефицит, тъй като постъпленията от осигурителни вноски са крайно недостатъчни за изплащането на пенсиите на правоимащите лица. Това налага ежегодно да бъдат залагани целеви трансфери от централния бюджет в размер, вариращ между 45% и 50% от общия обем на средствата, необходими за изплащането на пенсиите. Основната причина, която най-често се изтъква, е сравнително малкият брой на осигурените спрямо броя на пенсионерите. Същевременно редица анализатори оставят на заден план други ключови предпоставки, водещи до посочените нива на дефицит:

- Машабът на сивата икономика в страната, който според различни изследвания варира между 27 и 32% от БВП. Най-масовата проява на неформалната икономика е недекларираният труд, т.е. получаването на възнаграждения, без за тях да се внасят дължимите данъци и осигуровки.
- Сравнително ниският размер на осигуровките в България спрямо други държави членки на ЕС, включително недалновидните решения за допълнително намаляване на техния размер, взети през последните две десетилетия под натиска на десни и либерални политически формации.
- Задължителното отклоняване на близо ¼ от внасяните осигурителни плащания към частния капиталов стълб на пенсионната система. Това означава, че през последните 26 години солидарният стълб, част от държавното обществено осигуряване, губи 25% от приходите си, докато универсалните пенсионни фондове трупат активи, които към края на първото тримесечие на 2026 г. възлизат на 13,9 млрд. евро по данни на Българската народна банка (БНБ). Ръстът на активите на тези фондове за една година възлиза на 2,065 млрд. евро или 51,75% от отчетения дефицит на държавното обществено осигуряване за 2025 г. в размер на 7,8 млрд. лева.
- Съществуването на максимален осигурителен доход с размер, по-малък от четирикратния размер на установената за страната минимална работна заплата (МРЗ). По

оценки на синдикални експерти за миналата година отпадането на максималния осигурителен доход би довело до допълнителни приходи в ДОО и Националната здравноосигурителна каса в общ размер на 1,2 до 1,5 млрд. лева.

- През последните 10 години не са променяни минималните осигурителни прагове по икономически дейности и квалификационни групи професии. Съгласно действащото законодателство те следва да се договарят между организациите на работниците и служителите и на работодателите ежегодно, но поради отказ на бизнеса да участва в такива преговори това законово изискване не се изпълнява. В резултат на това за над 90% от професиите и длъжностите в страната, включително за висшите мениджъри, има възможност да се внасят осигуровки до размера, дължим за минималната работна заплата. По този начин се обезсмисля един от най-работещите механизми за борба със сивата икономика, а потенциалните загуби за пенсионната система надхвърлят 1 млрд. евро.⁷

Изложените по-горе проблеми описват по същество предизвикателствата пред устойчивостта на пенсионната система, но за гражданите и в частност за пенсионерите и хората, на които им предстои да се пенсионират, основният въпрос е свързан с адекватността на пенсиите – доколко те успяват да заместят доходите от труд и да осигурят нормален стандарт на живот. В България брутният коефициент на заместване (съотношението между размера на получаваната пенсия и предходния брутен доход от заплата) е около 53,6% при средно 60% за държавите членки на ЕС. Положителна тенденция е, че за новоотпусканите пенсии за последните няколко години този коефициент е средно около 60%. Това, от друга страна, показва и задълбочаването на разликите между т.нар. „стари“ и „нови“ пенсии, като размерът на първите съществено изостава. Дори ежегодното осъвременяване по реда на чл. 100 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) води до по-големи разлики, доколкото и самите пенсии се увеличават с един и същ процент при различна база.

Към настоящия момент близо 937 000 души или 45,5% от всички пенсионери получават минималната пенсия, което говори за това, че за огромното мнозинство от тях реалният изчислен размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст е по-нисък и от тази сума. Съгласно предвиденото в закона осъвременяване, минималната пенсия за страната следва да достигне 347,51 евро от 1 юли 2026 г. Същевременно определената линия на бедност за 2026 г. в България е 390,63 евро. Така на практика над 900 000 души попадат директно в категорията на лицата в риск от бедност и социално изключване, доколкото получаваният от тях доход от пенсия е под линията на бедност.

Описаните предизвикателства определено налагат мерки за осигуряване както на устойчивост, така и на адекватност на пенсионноосигурителната система. По отношение на устойчивостта ефект биха дали следните мерки:

⁷ Експертна оценка.

- Преразглеждане на ролята на втория стълб в пенсионната система в няколко направления. На първо място, отмяна на промените в КСО, които дават възможност за създаване на т.нар. „мултифондове“ и високорискови инвестиции от страна на частните пенсионни фондове. Допълнителни промени, които да доведат до отпадане на автоматичното разпределение на новоосигурените лица към частен универсален пенсионен фонд, като вместо това лицата биват служебно насочвани към солидарния стълб. В тази хипотеза те запазват правото да се осигуряват в универсален пенсионен фонд след изрично заявено от тяхна страна желание. Алтернатива на този модел би било и създаването на капиталов стълб в рамките на държавното обществено осигуряване/Националния осигурителен институт. Такъв публичен фонд може да инвестира акумулираните средства от осигуровки в стратегическа инфраструктура и/или други мероприятия с дългосрочна възвръщаемост и голям обществен интерес.
- Поетапно увеличаване на размера на максималния осигурителен доход с оглед неговото отпадане в рамките на период до 5 години.
- Преглед и актуализация на размерите на минималните осигурителни доходи по икономически дейности и квалификационни групи професии с цел ограничаване на сивата икономика и избягване плащането на дължимите данъци и осигурителни вноски.
- Изваждане от пенсионната система на редица плащания, които не възникват в резултат на осигурителен принос и имат характер на социални помощи, като напр. социалната пенсия за старост и др. Такива форми на социална подкрепа следва да бъдат осъществявани чрез системата за социално подпомагане, като за всяка от тях индивидуално следва да се преценява на какви критерии трябва да отговарят правоимащите лица. Подобна промяна би довела до изчистване на осигурителната система и до много по-ясна връзка между осигурителния принос и получаваната пенсия.
- Абсолютно не са приемливи решения, свързани с по-нататъшно увеличаване на възрастта за пенсиониране над предвидените към момента 65 години. В България продължителността на живота е 75,9 години при средно 81,5 за ЕС-27. Нещо повече, продължителността на живота при мъжете е едва 72,2 години, което значително ограничава периода на получаване на пенсия на фона на изискването за 40 години осигурителен стаж. Същевременно е възможно въз основа на задълбочен анализ с участието на синдикати, медицински специалисти и експерти по безопасност и здраве при работа да бъде преразгледана възрастта за пенсиониране за някои групи, работещи при условията на I-ва и II-ра категория труд. Такова преразглеждане би било допустимо единствено в

случаите, в които условията на труд, технологичният прогрес и статистическите данни за трудовия травматизъм показват съществено намаляване на рисковете за живота и здравето на работещите.

По отношение на адекватността на пенсиите следва да се търси решение за намаляване на посочените по-горе разлики между „стари“ и „нови“ пенсии, като подобно решение няма как да бъде намерено автоматично за всички, доколкото лицата, които са се пенсионирали преди десетилетия, са го направили при други условия, които са изисквали по-малък принос в системата. В тази връзка справедливото решение би следвало да се търси през системата за социално подпомагане за онези лица, които на база социална оценка са определени като нуждаещи се. Независимо от това следва да се запази и минималната пенсия като инструмент за гарантиране на адекватност на пенсиите. Други възможни мерки в тази насока са:

- Ежегодно осъвременяване на размера на пенсиите по реда на чл. 100 от КСО, но не по-малко от 5% на годишна с добавен процент на инфлацията на годишна база.
- Увеличение на т.нар. „вдовишки добавки“ на 35% от пенсията на починалия съпруг/съпруга. В България разликата между продължителността на живота на жените и мъжете е 7,4 години в полза на първите, а от друга страна, заплащането на труда на мъжете е около 12 – 13% по-високо.
- Насърчаване на доброволното осигуряване в т.нар. „трети стълб“ чрез увеличаване на данъчните облекчения от 10% на 25% от данъчната основа за внесени през годината лични вноски за допълнително доброволно осигуряване. Въвеждане на фондове с различна степен на риск и очаквана доходност в третия стълб.

Политики за социална закрила и политики за децата и семейството

На фона на застаряващото население, вътрешната и външната миграция, високите равнища на бедност и социално изключване, натискът върху системите за социална закрила и социално подпомагане се очаква да нараства поне в хоризонт до 2045 – 2050 г. В тази връзка са необходими промени в тези системи, които да гарантират, че от една страна ресурсите, които се отделят, водят до повишаване на ефективността на социалните трансфери и действително извеждат уязвимите групи от състояние на бедност, а от друга – не водят до ограничаване на кръга на правоимащите лица. Съществени положителни промени в тази насока бяха извършени в периода 2021 – 2022 г., като размерът на редица помощи и добавки за хора с трайни увреждания бяха обвързани с линията на бедност. В същия момент индивидуалните размери на отпускните помощи и месечна финансова подкрепа по реда на Закона за хората с увреждания (ЗХУ), Закона за социално подпомагане (ЗСП) и Закона за семейните помощи за деца (ЗСПД) остават ниски както на фона на други държави членки на ЕС, така и на разходите за живот в

страната. Показателен е фактът, че при 29% от населението, живеещи в риск от бедност и социално изключване, през последните години броят на получателите на месечни социални помощи по чл. 9 от ЗСП варира от 35 987 до 54 971 лица и семейства средномесечно. Все пак следва да се подчертае, че пряката финансова подкрепа в никакъв случай не изчерпва необходимите други мерки, включително осигуряването на трудова заетост и достъпа до качествени социални услуги в общността.

Съществено изоставане през последните години има и в размерите на различните помощи по ЗСПД, както и при другите плащания, свързани с отглеждането на деца, което е недопустимо на фона на демографската картина в страната. Предвид това в тази сфера са необходими най-спешни промени.

Понастоящем месечните помощи за отглеждане на деца до навършване на 18 години са единствените помощи по ЗСПД, за които се прилага доходен критерий, а размерът им възлиза на около 25 евро на месец. Така, от една страна, над 40% от децата и семействата остават без подкрепа по реда на този закон, а получаваната от останалите сума е пренебрежително малка. Поради това за насърчаване на отговорното родителство би било удачно по-скоро да се осигурява подкрепа преимуществено чрез предоставяне на данъчни облекчения за деца, като те бъдат увеличени с 50% – 4500 евро за едно дете, 9000 евро за две и 13 500 евро за три деца. От друга страна, предоставянето на помощи по ЗСПД следва да се фокусира към преодоляването на детската бедност, като размерът на помощите, както и критериите за получаването им бъдат съществено завишени.

За последните 17 години размерът на еднократната помощ за раждане е нараснал с общо 25 лв. (от 350 на 375 лв.), докато за същия период минималната работна заплата е скочила близо пет пъти, а броят на живородените деца през 2025 г. спрямо 2009 г. е намалял с близо 40 000. Това налага съществени промени в помощите и обезщетенията, свързани с раждане и отглеждане на деца, както следва:

- увеличаване на еднократната помощ при раждане на 2500 евро за първо и 5000 евро за второ и за трето дете;
- обвързване на размера на майчинството през втората година с размера на минималната работна заплата;
- предоставяне на държавна стипендия за майки студентки в редовна форма на обучение с деца до 6-годишна възраст в размер на 150 евро на месец.

Предвид цените на жилищата в сравнение с доходите в България, за осигуряването на подходящи условия за отглеждане на деца е необходимо да бъдат реализирани различни по форма и обхват мерки за достъп до жилищно настаняване. Една от възможните мерки е разработване на инвестиционна програма с бюджет от 1 милиард евро за

изграждане на общински жилищен фонд в големите градове, с условие за приоритетно настаняване на млади семейства. Би било удачно в закона да бъде предвидена и целева помощ за покриване на разходи за наем на жилище за семейства с деца, в които и двамата родители са осигурени и не притежават собствени жилища, в размер на 100 евро за семейства с едно дете и 250 евро за семейства с две и повече деца. Не на последно място следва да се осигури подкрепа за закупуване на собствено жилище от семейства с деца, в които и двамата родители са осигурени и не притежават собствени жилища, в размер на 5000 евро от покупната цена или размера на собствено участие по ипотечен кредит за първо, второ и трето ненавършили пълнолетие деца.

За да има ефект от различните форми на финансова подкрепа е необходимо да бъде осигурен и достъп до качествени социални услуги в общността, които работят с деца и семейства. Съществуващите центрове за обществена подкрепа и центрове за социална рехабилитация и интеграция следва да бъдат използвани пълноценно в подкрепа на отговорното родителство. Следва да се развият и услугите за патронажна грижа за родилки и новородени, особено от социално уязвимите групи. На следващо място е необходимо и развитие на мрежата от социални услуги за превенция на родителското отчуждение и споделяне на грижите за детето при развод/раздяла на родителите.

По отношение на децата и младежите, лишени от родителска грижа, за които не съществува възможност за отглеждане в разширеното семейство или при близки и роднини, има остра необходимост от популяризиране на модела на приемна грижа (за сравнение, на територията на Столична община има само 27 регистрирани приемни семейства). По този начин ще се осигури възможност за децата, лишени от родителска грижа, да израстват в истинско семейство. В допълнение, държавата следва да гарантира първо работно място на всички младежи, лишени от родителска грижа, които напускат резидентни услуги или приемна грижа.

От друга страна, поради застаряването на населението, през последните години рязко нараства необходимостта от резидентни услуги за възрастни в надтрудоспособна възраст и лица с деменция. Към момента държавата не предоставя целево финансиране за изграждането на такива услуги, което дава поле за частна инициатива, но за съжаление, видно от контролната дейност на Агенцията за качеството на социалните услуги, това много често е за сметка на качеството на грижата и благосъстоянието на потребителите. Обективно съществува остра потребност от такива нови публични резидентни услуги, което налага осигуряване на целево финансиране от държавния бюджет. На база заявените от общините потребности и възможности, има нужда от допълнителни публични инвестиции в размер на най-малко 50 милиона евро годишно за изграждане/реновиране на общински социални услуги за лица в надтрудоспособна възраст и пълнолетни лица с увреждания.

Предвид големия брой самотно живеещи възрастни хора, особено в малките населени места, е необходимо да бъдат

въведени системи за дистанционно наблюдение и подкрепа (т.нар. „телекеър“). Такива системи следва да бъдат интегрирани на общинско или областно ниво със здравни заведения и действащи социални услуги. Дистанционната грижа, която следва да осигурява 24-часово наблюдение на потребителите, дава възможност за проследяване в реално време на основни жизнени показатели и незабавна помощ за лицето в случай на необходимост.

По отношение на политиките за хората с увреждания също са необходими редица промени, най-вече свързани с възможностите за трайна интеграция в социално-икономическия живот. Същинска интеграция не би била възможна без адекватни мерки, насочени към осигуряване на трудова заетост. Съгласно наличните данни разликата в равнището на заетост на хората с увреждания в трудоспособна възраст спрямо общото равнище е 29,5% при средно 24% за ЕС. При това положение една от доказано работещите мерки, които имат директен ефект, е осигуряването на преки финансови стимули за работодателите за наемане на представители на тази целева група. Поради системното намаляване на средствата за активна политика на пазара на труда държавният бюджет осигурява много ограничени възможности за това. Например по Националната програма „Заетост и обучение на хора с трайни увреждания“ бройките за субсидирани работни места за 2025 г. бяха под 50 за цялата страна, при положение че лицата, които потенциално биха могли да се възползват, надхвърлят 150 000 души. Поради това би било удачно държавата да осигурява такива възможности за най-малко 10 000 лица с увреждания средногодишно. С оглед гарантиране на трайна заетост на лицата субсидиите би следвало да се придружават и с възможност за финансиране на адаптиране на работните места за хора с физически увреждания спрямо индивидуалните им потребности. Допълнителна мярка в тази посока е и осигуряването на постоянен достъп до психолози, трудотерапевти и други специалисти, които да оказват индивидуална подкрепа на човека с увреждане в процеса на адаптация към новото работно място.

Развитието на технологиите създава нови помощни средства, които дават възможност на хора с различни видове увреждания, както двигателни, така и сензорни, да преодолеят в различна степен ограниченията, пред които са изправени, и да бъдат пълноценни в различни професионални сфери. Добра идея би било държавният бюджет да предвиди ежегодно целево финансиране за високотехнологични помощни средства, тъй като мнозинството от тази целева група живее в риск от бедност и социално изключване.

Доколкото за определени категории хора с увреждания би било трудно да работят в среда, която не е нарочно пригодена за тях, то следва да се разшири съществено мрежата от общински социални предприятия. България има дългогодишни традиции в тази сфера, но тъй като такива предприятия не могат да бъдат конкурентни на пазара без нарочна подкрепа, такава следва да се осигури от държавата както за създаването на нови социални предприятия, така и за подкрепа за вече съществуващите. Добро решение в тази посока би било разработването на нарочна схема за държавна по-

мощ за заетост и обучение на хора с увреждания, каквито възможности са предвидени в законодателството на ЕС.

Не на последно място следва да се отбележи, че политиките за хора с увреждания няма как да бъдат ефективни без сериозни реформи в системата на медицинската експертиза. Към момента експертното решение на ТЕЛК за вид и степен на увреждане дава непосредствен достъп до редица социални плащания, но само по себе си не представлява реална оценка на работоспособността. Това в някои случаи е демотивиращ фактор за човека с увреждане да участва активно на пазара на труда. Поради това и с оглед ефективното използване на публичните средства са необходими ключови промени, които да въведат истинска оценка на работоспособността.

Политика на пазара на труда

В последните години пазарът на труда в България се характеризира със стабилни нива на заетост (70,5% за възрастовата група 15 – 64 години) и исторически най-ниските нива на безработица – 3,2% по данни на НСИ и 5,1% съгласно административната статистика на Агенцията по заетостта. Въпреки че безработицата в страната остава сред най-ниските в ЕС, на пазара се наблюдават структурни дефицити, на които провежданите политики не могат да осигурят ефективен отговор. Има сериозен дисбаланс между търсенето и предлагането на труд, недостиг на работна сила с определени квалификации, съществени регионални различия на пазара, както и сравнително висок дял на неактивните лица (27,1% във възрастовата група 15 – 64 години). В структурата на безработицата се запазва висок дялът на продължително безработните – 42,4%, като по-голямата част от тези лица са без образование, квалификация и изградени трудови навици.

На този фон през последните няколко години все по-голям мащаб набира привличането на работна ръка от трети страни – основно Узбекистан, Киргизстан, Бангладеш, Индия и Непал. През 2025 г. броят на такива лица, получили достъп до пазара на труда в страната, достига 49 180, като притеснителното е, че в огромното мнозинство от случаите се касае за нискоквалифицирани работници, които работят в отрасли с ниска добавена стойност най-често за минималното възнаграждение в страната. Това създава натиск и води до ограничаване на възможностите за работа за уязвимите групи от българската работна сила, както и за лицата, които тепърва навлизат на пазара на труда. Показателен е фактът, че на фона на ниското общо равнище на безработица, безработицата сред младежите през последните 12 месеца отчита известен, макар и не толкова голям ръст.

В допълнение на посочените по-горе предизвикателства, след 2009 г. има трайно намаляване на средствата за активна политика на пазара на труда. За сравнение през цитираната 2009 г. при МРЗ от 270 лева средствата възлизат на общо 195 милиона лева, а през 2025 г. при ниво на МРЗ от 1077 лева са едва 88 милиона лева. Това води до пренебрежим ефект върху процесите на пазара, тъй като за измина-

лата година в различните програми и мерки са обхванати под 7000 души при брой на регистрираните безработни към края на годината от над 147 000 лица и работна сила от над 3 млн. Така описаната ситуация определено налага промени, тъй като от една страна се задълбочават структурните проблеми на пазара, а от друга липсват инструментите за въздействие при евентуални кризи.

Първа стъпка в тази посока е да се осигури адекватен бюджет за активната политика на пазара на труда, с тенденция сумата да достигне до 0,1% от БВП. Допълнителните средства трябва да бъдат насочени към осигуряване на заетост на уязвимите групи – основно хора с увреждания, продължително безработни и лица без образование и квалификация. Би следвало да се търсят и решения за намаляване на регионалните различия основно чрез разширяване на обхвата на регионалните програми за заетост.

За преодоляване на дисбаланса между търсенето и предлагането на труд, както и за привличане на неактивните на пазара на труда, доказано най-работещият инструмент е провеждането на политика, която гарантира, че доходите от труд са достатъчно стимулиращи. В тази връзка биха могли да бъдат набелязани следните мерки:

- Разработване съвместно със синдикатите и работодателските организации на справедлив механизъм за ежегодно актуализиране на минималната работна заплата, като цел е запазване на размера от 50% от достиганата за страната средна работна заплата.
- Насърчаване на колективното трудово договаряне (КТД) чрез въвеждане на задължение за преговори за КТД първоначално във всички големи предприятия, а

впоследствие и в средните. Разпростиране действието на браншовите КТД в браншове, в които най-малко една трета от работещите са обхванати от такива.

- Ограничаване на възможността за наемане на нискоквалифицирани работници от трети страни в големи и средни предприятия, в които няма КТД.
- Намаляване наполовина на квотите за наемане на работници от трети страни (съответно до 10% за големи и 15% за малки и средни предприятия) в региони, в които безработицата е над средната за страната.
- Двойно увеличение на размера на необлагаемите средства за ваучери за храна до 200 евро на лице.
- Двойно увеличение на заплащането на нощния труд.
- Данъчна отстъпка до 100 евро на месец за всеки работещ млад човек до навършване на 26-годишна възраст.

Въпреки описаните по-горе мерки следва да се има предвид, че никоя от тях не би имала съществен ефект сама по себе си. Преодоляването на идентифицираните ключови предизвикателства, свързани с бедността и социалното изключване, изискват координиран подход и изпълнение на заложените политики в тяхната цялост. Нещо повече, доколкото политиките в социалната сфера до голяма степен са насочени към коригиране на вече съществуващи дефицити, реалното справяне с посочените проблеми налага и много по-съществени реформи в икономиката, образованието и здравеопазването. Само по този начин биха се създали условия за реално подобряване на качеството на живот на хората в България.

3.

Системата на здравеопазване в България Диагноза и лечение

д-р Лидия Стойкова-Чорбанова

Здравеопазването е сложна система, която включва в себе си дейности по управление, финансиране и предоставяне на здравни грижи на гражданите, дейности, целящи подобряване на здравния статус на населението в една страна. Сложността на една такава система произтича от многообразните форми на финансиране, от различните по вид здравни структури, участващи в процеса, от спецификата на отношенията в сектора – пазарни и непазарни, регулации и дерегулации, икономически и административни, етични стандарти.

Съвременните здравни системи днес би трябвало да се базират на принципите на солидарността, на правото на избор и на ефективността при изразходване на ресурсите в системата, на достъпа до адекватна помощ за всеки гражданин – винаги, когато има нужда, там, където има нужда, в обема, от който има нужда. Съвременните здравни системи по своята същност също трябва да притежават както социални, така и икономически характеристики.

Ролята на държавата в здравеопазването в почти всички страни в Европа е първостепенна. В България обаче през последните десетилетия се наблюдава тенденция към все по-голямо либерализиране на „пазара на здравни услуги“, с което несъмнено могат да бъдат обяснени и лошите резултати на българското здравеопазване.

Една от целите на всяка икономика би трябвало да бъде подобряването на благосъстоянието на нацията, повишаването на стандарта на живот и постигане на икономически просперитет и независимост. От друга страна, човешките ресурси са изключително важен фактор, без който икономиката на една страна не би могла да функционира успешно. Тъй като хората участват в трудовия процес през по-голямата част на съзнателния си живот, за тяхното здраве и физическо благосъстояние трябва да се полагат системни грижи, а системата на здравеопазване е тази, която безспорно съблюдава дейностите по профилактиката, опазването на здравето на гражданите, облекчаването и решаването на проблеми, свързани със здравето на нацията като цяло.

Пациентът ...

Стойностите на обобщаващите демографски показатели, с които боравим, дават ясно доказателство за влошаването на общото здраве на населението в страната през последните 25 – 30 години.

България отчита едни от най-високите стойности сред европейските страни по такива важни демографски показатели като:

- перинатална смъртност;
- детска смъртност;
- повъзrastова смъртност;
- обща смъртност;
- предотвратима смъртност.

Страната ни се нарежда на едно от последните места сред европейските страни по очаквана средна продължителност на предстоящия живот, а темповете на увеличение са твърде бавни.

Важна характеристика на здравния статус на населението дават и показателите за честотата и структурата на регистрираните заболявания. Общата регистрирана заболеваемост продължава да се задържа на високи нива. България води отчетливо европейската класация по заболеваемост от предотвратими с превенция хронични незаразни болести.

Съществуващите затруднения в достъпа до здравни услуги, налаганите от населението самоограничения при ползването им, отсъствието на масови скринингови проучвания дават основание да се предположи, че е налице значителен обем скрита, нерегистрирана заболеваемост с всички произтичащи от това последици за индивидуалното и общественото здраве.

Данни от различни стратегически документи:

- Доклад за здравето на гражданите;
- Актуализирана национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България 2012 – 2030 г.;
- Национална здравна стратегия

показват, че в страната ни всички демографски показатели са значително влошени.

Критичното състояние на тези демографски показатели нареждат България на челното място в Европа по:

- отрицателен естествен прираст;
- висока смъртност (вкл. детската);
- ниска раждаемост (според ООН България е сред държавите с най-ниска раждаемост в света);
- застаряване на населението;
- влошено образование и растяща неграмотност;
- влошено здраве (особено детското);
- рязко влошаване на качеството на живот;
- постоянна миграция на млади хора.

Днешното демографско състояние на българското население е резултат от продължителното действие на множество фактори и тяхното влияние. Една част от тях са свързани с общи тенденции в демографското развитие на европейските страни, но най-съществените от тях – със специфичните особености на историческото, икономическото и културно развитие на България, както и с високите нива на смъртност и интензивна външна миграция.

Екстремно рязкото спиране на нарастването на броя на населението и процесът на неговото числено намаляване започват веднага след 1989 г. В момента текущата демографска ситуация в България се характеризира с продължаващо намаляване и застаряване на населението, ниски нива на раждаемост и високи нива на обща смъртност. Задълбочава се дисбалансът в териториалното разпределение на населението.

Към 31.12.2024 г. населението в България е 6 437 360 души, като в сравнение с предходната година то е намаляло с 8121 души (0,13%).

Продължава процесът на демографско остаряване на населението, характеризиращ се със запазване на дела на децата до 15-годишна възраст и увеличаване на дела на населението над 65 години. Към 31.12.2024 г. относителният дял на населението до 15-годишна възраст е 14,0% (901 843) от общия брой на населението, като продължава да бъде по-нисък от същия за ЕС (14,6%).

Броят на родените през 2024 г. е 53 727. Живородените деца са 53 428 (99,4%), а мъртвородените – 299 (0,5%)². Броят на живородените деца е намалял с 3769 в сравнение с предходната година. В градовете живородените са 39 483 (с 2905 по-малко от предходната година), а в селата – 13 945 (с 864 по-малко от 2023 г.). Коефициентът на общата раждаемост през 2024 г. (8,3‰) е понижен в сравнение с 2023 г.

България е с най-високия показател за обща смъртност сред страните от ЕС. Националният показател за обща смъртност е по-висок от средния за ЕС (10,8‰). Запазва се тенденцията смъртността да бъде по-висока при мъжете (16,8 ‰),

отколкото при жените (14,6‰), и в селата (20,7‰), отколкото в градовете (13,8 ‰).

Показателят на преждевременната смъртност (относителен дял на умрелите лица под 65-годишна възраст от общия брой на умиращите) се увеличава през 2024 г. и е 20,2%. При мъжете (27,0%) преждевременната смъртност е повече от 2 пъти по-висока от тази при жените (13,0%). Според последните представени данни на Евростат за 2023 г., България остава страна с най-висок коефициент за обща смъртност (15,6‰) сред страните от ЕС.

Майчината смъртност през 2024 г. е 15,0‰³. Анализът на умиращите при децата до 1-годишна възраст по причини показва, че най-голям е броят на починалите поради състояния, възникващи през перинаталния период, следвани от вродените аномалии и деформации.

Стандартизираният коефициент за смъртност от мозъчно-съдова болест в България надвишава седемкратно същия показател за Франция, извеждайки страната ни на първа позиция измежду държавите членки на ЕС.

Смъртността от исхемична болест на сърцето е втората най-често срещана причина за смърт. Намалява, но все още с бавни темпове. Спадът е по-изразен при жените, отколкото при мъжете, и отчасти се дължи на намаляването на някои поведенчески рискови фактори.

В България, по данни на НСИ, през последните няколко години злокачествените новообразувания заемат второ място като причина за смърт – 16,9%.

Стандартизираната смъртност в България (232,8 на 100 000 души) е под средната за ЕС (257,1 на 100 000 души), въпреки наблюдаваните по-ниски стойности на показателите за смъртност от злокачествени тумори. Не е постигнат особен напредък в петгодишната преживяемост и тя остава под нивата на Съюза.

Изключително притеснителни са и данните за възпроизводството на трудоспособното население. То се характеризира чрез коефициента на демографско заместване, който показва съотношението между броя на влизащите в трудоспособна възраст (15 – 19 години) и броя на излизащите от трудоспособна възраст (60 – 64 години). Съотношението показва, че 100 лица, излизащи от трудоспособна възраст, са замествани от 64, влизащи в трудоспособна възраст. За сравнение, през 2001 г. 100 лица, излизащи от трудоспособна възраст, са били замествани от 124 млади хора.

Намаляването на населението в страната в резултат на отрицателния естествен прираст (задържане или нарастване на отрицателния естествен прираст) се дължи главно на високите нива на общата смъртност и на продължителния акумулиращ ефект на ниската раждаемост. Ниската раждаемост не може да компенсира значително по-високите нива на смъртност.

Системата на здравеопазването в България е изправена едновременно пред няколко големи предизвикателства:

- Коефициентът на обща смъртност у нас е с най-високи стойности сред европейските страни (в сравнение с предходната година броят на починалите се увеличава с над 2000 души).
- Очакваната продължителност на живота в България остава под средното за ЕС равнище. Очакваната продължителност на живота в България е втората най-ниска в ЕС (след тази в Литва) и е с почти 6 години по-ниска от средната за ЕС. Очакваната продължителност на живота на жените остава най-ниска в ЕС.
- Здравната система не е ефективна в намаляването на предотвратимата смъртност, изразена в постоянно висока смъртност от заболявания, като например сърдечносъдови заболявания, и в нарастваща смъртност от рак, диабет и незаразни болести. Всъщност България има най-високата смъртност от мозъчносъдови заболявания (например инсулт) в ЕС и много ниска честота на преживяемост при няколко локации на ракови заболявания.
- Достъпът до здравни услуги продължава да бъде проблематичен. Около 12% от гражданите са без осигуровки, а големите преки плащания на потребителите застрашават достъпа до здравни грижи за уязвимите групи, включително ромите, домакинствата с по-ниски доходи и възрастните хора. Въпреки че съществува освобождаване от някои потребителски такси, с това хората не са предпазени от неофициалните плащания, които съществуват в България.
- Липсата на специалисти в регионите и разстоянието до големи лечебни заведения също създават важни бариери пред достъпа, особено за хората в групите с по-ниски доходи.
- Коефициентът на детска смъртност у нас е 2 пъти по-висок от средните за ЕС стойности. За сравнение общо за ЕС коефициентът на детска смъртност през последните години е около 3,5 ‰ – у нас той е над 6,5 ‰. Сериозна тревога буди фактът, че в селата детската смъртност е по-висока от средното за страната.
- (Бъдещата) работна сила е изправена пред тежък недостиг и постоянен проблем с миграцията. Най-вече, налице са големи регионални различия в разпределението на общопрактикуващите лекари и тревожен недостиг на медицински сестри. Специалистите в сферата на здравеопазването мигрират към други държави в търсене на по-добри перспективи за кариерно развитие и по-добро заплащане.
- Разходите за здравеопазване са много ниски и са силно зависими от преките плащания на потребителите. Разходите в България за здравеопазване съот-

ветстват на 8,2% от БВП и са доста под средната стойност за ЕС от 9,9%.

- Равнището на преките плащания за здраве в България е най-високото в ЕС. Преките плащания на потребителите представляват 48 – 51% от разходите за здравеопазване, в сравнение със средно 15% в ЕС. Това неизбежно има неблагоприятни последици за достъпа до здравни услуги. Най-големият дял от преките плащания на потребителите отива за лекарствени продукти, следвани от болничните услуги.

Социално-икономическите неравенства в България и отражението върху общественото здраве

Никога досега в най-новата си история България не е преживявала толкова големи и тежки неравенства – неравенства във всички сфери на социално-икономическия живот на страната.

Неравенството в здравеопазването се изразява в неравенство в достъпа до здравната система, до адекватна грижа за здравето и цялостните пропуски в качеството на здравната грижа, свързани преди всичко със социо-икономическия статут на населението.

Съвременното разбиране за социалната неравнопоставеност в здравеопазването има две исторически значими предпоставки. Първата се отнася до политическите и икономическите права на индивида – исторически правно заявени по време на Френската и Американската революции. Втората предпоставка е базирана на идеите на Просвещението за задълженията на обществото към всички свои членове, а не само към привилегированите.

Неравнопоставеността в здравеопазването засяга не само най-бедните слоеве на обществото ни, тя има отражение във всички обществено-икономически сфери от живота на една страна. Наблюдава се обща тенденция в обществата – здравето да следва социалния градиент: ниско социално-икономическо положение – по-лошо здраве. Има нагледни доказателства за големи здравни различия между най-богатите и най-бедните страни в света.

Неравнопоставеността в здравеопазването можем да дефинираме като разликите между отделните групи от населението в широка гама от фактори, които оказват влияние върху здравето. Те включват: условията на живот; свързани са със здравното поведение, образование, професия и доходи; здравеопазването в цялост, профилактика на болестите и промоция на здравето; както и обществените политики, влияещи на количеството, качеството и разпространението на тези фактори.

Неравнопоставеността в здравеопазването започва от раждането и продължава през целия жизнен цикъл. Неравенствата по отношение на достъпа до образование, трудова заетост и здравеопазване, както и тези на основата на пол и раса, могат да окажат критично влияние върху здравословното състояние на хората през целия им живот.

Неравенствата в здравеопазването са свързани с редица социално-икономически фактори. Икономическите условия могат да повлияят върху редица аспекти на условията на живот, които от своя страна могат и повлияват върху здравето на индивида в частност и здравето на нацията в цялост. Социално-икономическите детерминанти на здравето имат изключително значение.

Влияние на икономическия растеж върху здравето

Ниските темпове на икономическо развитие през годините на преход доведоха до влошаване на здравния статус на българското население, тъй като хората с минимални доходи:

- не разполагат с необходимите средства за закупуване на качествена храна и здравни услуги, а държавата не може да осигури съответните финансови ресурси, за да отговори на нарастващите здравни потребности.
- които живеят в отдалечени райони, имат ограничен достъп до лечебни заведения поради невъзможността да си позволят допълнителни разходи за транспорт и при тях опасността от трайно увреждане на здравето е по-голяма.

Несъмнено тези факти доведоха до задълбочаване на социално-икономическото неравенство по отношение на здравето през последните десетилетия.

Класически пример за влиянието, което темповете на икономически растеж оказват върху демографското развитие на населението, е състоянието на репродуктивното здраве. В годините на преход се наблюдава намаляване на броя на ражданията, което е една от причините за демографския срив у нас. Отчита се и увеличаване на абортите по желание поради икономически причини.

Недостатъчното публично финансиране представлява основна бариера и на практика не може да се осигури добър достъп на всеки до необходимата медицинска помощ, както и да се отговори на здравните потребности на населението. Продължава да се отчита недобра координация между първичната помощ и специализираната извънболнична и болнична помощ, с което е затруднена приемствеността в наблюдението и лечението на болните. Системата на регулативните стандарти за разпределение на направленията за консултация със специалисти ограничава достъпа и своевременността на прегледите при тях.

Налице е дълбоко здравно неравенство, обусловено от материалния статус на индивида в частност, и на цели слоеве и групи от населението, при което заетостта и доходите са детерминиращи фактори за достъпа до качествени и своевременни здравни грижи. Значителен е и делът на хората, за които именно бедността поражда тежки здравословни проблеми.

Хората с по-стабилни доходи имат възможност да си създадат по-благоприятна среда за живеене, като в същото време

работят и в по-добра среда. Тези характеристики са взаимно обвързани – достъпът до по-качествена заетост генерира по-високи доходи, което от своя страна дава възможност за живот в по-добра среда. Така кръгът е затворен – богатите, освен че имат възможности за генериране по-високи доходи, имат и повече шансове да живеят и да работят в по-добри условия. Бедността се оказва не просто жизнена ситуация, а реална стигма – бедните априори са лишени от възможности за високоплатена заетост и с ниските доходи, които получават, автоматично са лишени и от възможност да подобрят своята среда за живеене, достъп до здравна грижа и пълноценно възстановяване в случай на лечение.

Неравнопоставеността в здравеопазването не е просто въпрос за шанс, а е факт, силно повлиян от целенасочените действия на хората, правителства, заинтересовани страни през последните десетилетия. Действията за намаляване на неравнопоставеността в здравеопазването означава справяне с факторите, които въздействат еднакво върху здравето на населението по начин, който може да бъде избегнат и може да бъде преодолян чрез публична политика.

В България въпросът за неравенствата е подценяван в теоретичен и практически аспект. Идентифициране на неравенствата на национално и регионално ниво би допринесло за адекватни здравнополитически решения, а поставянето им като теми в общественото ползрение би било прът в колелото на машината, която се движи по инерция към пропастта.

От посочените факти дотук е видно, че системата на здравеопазване в България:

- не осигурява равен достъп за всички нуждаещи се.
- не предоставя здравни грижи, съответстващи по количество и качество на потребностите на нуждаещите се.
- не може да се справи с предизвикателствата, които стоят пред нея: решаване на значими здравни проблеми, изискващи предимствено решаване; развитието на значими сектори на системата на здравеопазване; решаването на проблемите със здравето на цели групи от населението, изискващи предимствено гарантиране на здравни грижи.
- не е ефективна – вложените разходи не са съотносими към получените ползи.
- не притежава механизъм за минимизиране на негативните последици от сътресенията във финансирането ѝ.

Поради огромните затруднения, които изпитва системата на здравеопазване в България, е невъзможно тя да гарантира на гражданите: равен достъп до адекватна здравна грижа, солидарност, всеобхватност и ефективност на здравната грижа.

За преодоляване на негативните тенденции е наложително разумно да се избират политиките в сектор „Здравеопазване“, за да се разходват стратегически ограничените ресурси, като едновременно с това се изгради отново устойчивостта на здравната система.

За осигуряване на ефективността в системата на здравеопазване в България е нужно:

- регламентиране и разширяване на достъпа до качествена и адекватна медицинска грижа;
- осигуряване на по-високо качество на здравната грижа;
- преодоляване на съществуващия дисбаланс – териториален и качествен;
- подобряване на системите за финансиране и на „пазарните“ механизми – здравно осигуряване;
- повишаване на квалификацията на медицинските специалисти;
- преодоляване на негативните тенденции в здравния статус на населението в България с проактивното участие на държавата.

За едно истинско реанимиране и обновление на здравната ни система са нужни няколко неотменими, реални и решителни стъпки:

- Осъзнаване, че здравната реформа от 2000 г. е недопустим експеримент.

- Осъзнаване, че здравеопазването е социален, а не търговски сектор; че пазарът (макар и нужен) е само подчинен инструмент. Нужна ни е принципно нова, специфична социална пазарна икономика.
- Осъзнаване и признание, че частният здравен сектор е само допълнителен баланс на публичния и не може да бъде водещ сектор.
- Осъзнаване, че пренасищането със скъпи и високи технологии не може да спаси националната здравна система от организационния хаос и пилеене на ресурси, ако днешният управленски бюрократизъм не се замени с адекватна отговорност на държавата за здравето на нацията.
- Генерална преоценка и на концепцията, и на дефектната нормативна база на здравеопазването, която трябва да бъде последвана от нейната подмяна с нова нормативна база, адекватна на европейските тенденции и на обективните здравни потребности на българската нация в нейната цялост.
- Българската система на здравеопазване се нуждае от възстановяване на изгубения по пътя на „здравната реформа“ принцип на ефективно национално, държавно здравеопазване: регионализация и регулиран маршрут на пациента (етапност и нива на медицинската помощ). Те трябва да изместят приоритета на паразитния квазипазар, безотговорно допуснат в България.

4.

Наука, образование и иновации като основа за нова политика на развитие в България

проф. д-р Боян Киров

1. Въведение: знанието като условие за национално бъдеще

Всяко общество рано или късно се изправя пред въпроса не само как да решава текущите си проблеми, а какъв тип бъдеще иска да има. България днес е именно в такава ситуация. Натрупаните след началото на прехода противоречия вече не могат да бъдат обяснявани само с „трудности на трансформацията“, „недостатъчно инвестиции“, „лошо управление“ или „бавни реформи“. Проблемът е по-дълбок. Той е свързан с модела на развитие, който беше наложен през последните десетилетия и който все по-очевидно показва своите граници.

Този модел разчиташе на няколко основни предпоставки: ниска цена на труда, ниски данъци, ограничена държава, приватизация, свиване на публичните разходи и очакване, че пазарът сам ще подреди обществото по най-ефективния начин. В центъра на тази логика беше поставена не държавната стратегия, не човешкият потенциал, не науката и образованието, а конкурентоспособността чрез ниски разходи. България трябваше да бъде привлекателна с евтина работна ръка, ниски данъчни тежести и готовност да се приспособява към външни икономически интереси.

Резултатите са пред очите ни. Страната остава с едни от най-ниските доходи в Европейския съюз, с тежка демографска криза, с дълбоки регионални различия, с изтичане на млади и образовани хора, с недостиг на кадри в ключови обществени системи и с недостатъчна технологична самостоятелност. Това не са отделни проблеми. Те са проявление на един и същ модел – модел на периферно развитие, при който България участва в съвременната икономика предимно чрез евтин труд, а не чрез знание, висока квалификация и собствен научно-технологичен капацитет.

Затова въпросът за науката, образованието и иновациите не е просто секторен въпрос. Той не се отнася само до Министерството на образованието, до университетите, до БАН, до научните институти или до фирмите, които кандидатстват по програми за иновации. Това е въпрос за историческата перспектива на страната. Ще бъде ли България държава, която се конкурира чрез бедност и ниски заплати, или държава, която създава висока добавена стойност чрез образование, наука, квалифициран труд, технологично обновяване и активна държавна политика?

Тук се откроява принципната разлика между дясно и ляво разбиране за развитие. Десният подход поставя в центъра

пазара, конкуренцията, индивидуалната отговорност и ограничаването на публичните разходи. Според него държавата трябва да се оттегля, да „оптимизира“, да съкращава и да оставя пазарните механизми да определят кое е жизнеспособно. Левият подход не отрича необходимостта от ефективност, качество и отговорност. Но той поставя в центъра не пазара сам по себе си, а обществен интерес, социалната справедливост, равния достъп, държавната стратегия и дългосрочното развитие на човешкия потенциал.

Науката, образованието и иновациите трябва да бъдат мислени като единна система за възпроизводство на бъдещето. Училището създава грамотност, култура и първите навики за мислене. Университетът подготвя специалисти, интелигенция и професионални общности. Науката създава знания, методи, експертиза и способност обществото да разбира света със собствен ум. Иновациите превръщат знанието в технологии, производства, обществени услуги и нови форми на организация. Когато една от тези части е отслабена, отслабва цялото общество.

От тази гледна точка образованието не е просто услуга, науката не е лукс, а иновациите не са модна дума. Те са основа на националната независимост в съвременния свят. Държава без образовано население, без силни публични институции, без научни школи и без технологичен капацитет неизбежно става зависима – от чужди технологии, чужди експертизи, чужди капитали и чужди приоритети.

Затова тезата на този текст е ясна: България има нужда от нова политика на развитие, в която знанието не е украшение, а основа; образованието не е стока, а обществено благо; науката не е разход, а стратегически ресурс; иновациите не са само предприемачески ентусиазъм, а инструмент за модернизация на цялата икономика; държавата не е пасивен наблюдател, а активен участник в изграждането на бъдещето.

2. Изчерпването на модела на евтиния труд

След 1989 г. България постепенно беше включена в международното разделение на труда предимно чрез своите ниски разходи. Евтината работна ръка, ниските данъци и ограничените социални ангажменти бяха представяни като естествени предимства на страна, която трябва да навакства изоставането си. Тази логика звучеше прагматично: бедна страна, която иска да привлече инвестиции, трябва да предлага ниски разходи и „добра бизнес среда“. Но с течение на времето се видя, че този модел не води до догонване, а до закрепване на периферното положение.

Икономика, която се конкурира чрез ниски заплати, трудно може да произведе високи доходи. Ако ниската цена на труда е предимство, тогава всяко по-сериозно повишаване на заплатите започва да изглежда като заплаха за конкурентоспособността. Така бедността престава да бъде проблем, който трябва да бъде преодолян, и се превръща в елемент на самия икономически модел. Това е едно от най-големите противоречия на българския преход.

Вторият проблем е ниската добавена стойност. Когато една страна участва в глобалната икономика главно чрез подизпълнителски дейности, сглобяване, услуги с ниска сложност и производство без силна научно-технологична база, стратегическите решения, патентите, печалбите и висококвалифицираните дейности често остават извън нея. Може да има заетост, но не непременно развитие. Може да има предприятия, но не непременно собствен технологичен капацитет. Може да има икономически растеж, но без достатъчно повишаване на качеството на труда и живота.

Третият проблем е демографският. Младите и образовани хора не напускат само защото в чужбина заплатите са по-високи. Те напускат, защото виждат по-добре организирани публични системи, по-добра професионална перспектива, повече уважение към квалифицирания труд, по-сигурна научна или инженерна кариера, по-добра среда за децата си. Когато държавата не предлага перспектива на най-образованите си млади хора, тя губи не просто население, а бъдеще.

Четвъртият проблем е регионалният. Пазарът концентрира ресурси там, където вече има инфраструктура, кадри, капитал и потребление. В български условия това означава свръхконцентрация в София и няколко големи града, докато цели райони губят училища, лекари, млади семейства, културни институции и икономически функции.

Обезлюдяването не е природна стихия. То е резултат и от политически решения, включително от липсата на активна политика.

Петият проблем е отслабването на публичните системи. Когато образованието, науката, здравеопазването и културата се разглеждат главно като разходи, те неизбежно се недофинансират. Но това, което изглежда като икономия в бюджета, се превръща в много по-голяма загуба в обществото: неграмотност, недостиг на кадри, емиграция, технологично изоставане, ниска производителност, слаба администрация и недоверие към държавата.

Оттук следва основният извод: България не може да реши проблемите си със средствата, които са ги породили. Не може чрез още по-евтин труд да стане богата. Не може чрез съкращаване на училища да повиши грамотността. Не може чрез недофинансиране на науката да стане иновативна. Не може чрез оттегляне на държавата да преодолее

регионалния разпад. Необходима е смяна на философията – от икономика на ниските разходи към икономика на знанието, труда и обществената отговорност.

3. Образованието като обществено благо

Образованието е първото място, където обществото решава дали ще възпроизвежда неравенствата, или ще създава условия за тяхното преодоляване. Ако едно дете получава добро образование само защото е родено в голям град, в семейство с доходи, културен капитал и възможност за частни уроци, тогава образованието престава да бъде път за социална мобилност. То се превръща в механизъм за наследяване на привилегии.

Пазарният подход разглежда образованието като услуга. В тази логика училището се оценява според разходи, резултати, конкуренция, рейтинги и способност да подготвя кадри за пазара. Тези показатели не са без значение. Но те не изчерпват смисъла на образованието. То не създава само работна сила. То създава граждани, култура, социална свързаност, способност за критическо мислене и участие в обществения живот.

Тук особено ясно се вижда разликата между дясна и лява политика. Десният подход пита: Колко струва едно училище? Левият подход добавя: Колко ще струва на обществото, ако го закрием? Това е особено важно за малките населени места. Училището там често не е просто образователна институция, а последният център на общността. Когато то бъде закрито, държавата изпраща ясен сигнал, че се оттегля. След училището отслабват читалището, културният живот, местната икономика, мотивацията на младите семейства да останат.

Закриването на училище може да бъде краткосрочна бюджетна икономия, но дългосрочна обществена загуба. То може да доведе до по-ниска грамотност, по-високо отпадане, обезлюдяване, социална изолация и бъдещи разходи, много по-големи от спестеното.

Затова училищата в малки, планински, гранични и бедни райони трябва да имат специален статут. Те не трябва да се оценяват само по брой ученици и цена на издръжката, а според ролята си за запазване на общността и за равен достъп до образование.

Това не означава безкритично запазване на всяка структура. Лявата политика не трябва да бъде защита на формализма. Малкото училище трябва да бъде не просто запазено, а подкрепено – с учители, дигитална инфраструктура, библиотеки, транспорт, връзка с читалища, допълнителна работа с децата, подкрепа от по-големи образователни центрове. Целта не е просто да има сграда. Целта е да има реално образование.

Особено тежък проблем е функционалната неграмотност. Тя означава човек формално да е минал през училище, но да не може пълноценно да разбира текст, договор, инструкция, гражданска информация, здравна препоръка или обществен процес. Това е не само образователен, но и демократичен проблем. Функционално неграмотното общество е по-бедно, по-уязвимо към манипулации и по-трудно способно да участва в икономика на знанието.

Затова борбата с функционалната неграмотност трябва да бъде национален приоритет. Тя започва от ранното детство и началното училище – с диагностика, допълнителна работа, подкрепа за родителите, училищни библиотеки, достъп до книги, логопеди, психолози, ресурсни учители и медиатори. В бедните райони училището трябва да бъде и социален център. Това не е „допълнителна грижа“, а условие децата изобщо да могат да учат.

Учителят е централната фигура в тази политика. Няма образователна реформа без учител. Не може да се изисква високо качество от хора, които са претоварени, административно контролирани, но недостатъчно подкрепени. Особено в трудни райони са нужни допълнително заплащане, жилищна подкрепа, квалификация, професионална общност и обществен престиж. Няма как една държава да твърди, че образованието е приоритет, ако не поставя учителя сред най-важните професии.

Професионалното образование също трябва да бъде презгледано. То е необходимо за модерна икономика, но не трябва да се превръща в образование „за бедните“, което рано фиксира децата от по-ниски социални слоеве в нископлатен труд. Професионалното образование трябва да дава квалификация, достойнство и възможност за развитие, включително възможност за продължаване във висше образование. България има нужда от техници, квалифицирани работници и специалисти, но не от социално предопределяне на съдбата на децата.

Основният принцип е ясен: мястото на раждане и доходите на родителите не трябва да определят съдбата на детето. Ако образованието не изпълнява тази функция, обществото губи таланти, които не може да си позволи да губи. Малка страна с демографска криза няма право да изоставя нито едно дете.

4. Висше образование и наука: интелектуалната инфраструктура на държавата

Висшето образование и науката са вторият голям стълб на обществото на знанието. Университетите не са просто институции за издаване на дипломи. Те създават професионални общности, интелигенция, експертен потенциал и културна среда.

Научните институти не са просто бюджетни звена. Те са носители на знания, школи, лаборатории, архиви, данни, методи и международни връзки.

Десният подход обикновено настоява висшето образование да се подчинява по-силно на пазара. Да се финансират повече специалности, които носят бърза реализация и високи доходи; да се ограничават направления, които изглеждат „непазарни“; да се засили конкуренцията между университетите. В това има известна логика: висшето образование трябва да бъде качествено и не трябва да произвежда дипломи без знания. Но ако пазарът стане основен съдник за стойността на знанието, обществото губи дългосрочната перспектива.

Има области, които невинаги носят бърза доходност, но са стратегически необходими – педагогика, природни науки, агрономство, енергетика, филология, история, културно наследство, публична администрация, фундаментални изследвания. Ако те бъдат оценявани само през моментната реализация на пазара, държавата рискува да загуби капацитет, който трудно се възстановява.

Висшето образование трябва да бъде достъпно. Такси, квартири, транспорт, учебници, компютри и години без стабилен доход могат да се окажат непреодолима бариера за млади хора от бедни семейства и от малки населени места. Затова стипендиите, общежитията, студентското хранене и социалната подкрепа не са второстепенни придатъци, а условие висшето образование да бъде реален път за развитие, а не механизъм за възпроизвеждане на елити.

Науката е още по-ясен пример за стратегически ресурс. Тя не е лукс, който бедната държава може да си позволи едва след като реши всички други проблеми. Напротив – без наука бедната държава остава бедна и зависима. Науката създава способност за самостоятелно разбиране на природни, технологични, социални и културни процеси. Без собствен научен капацитет държавата започва да зависи от чужди технологии, чужди експертизи и чужди приоритети.

От гледна точка на човек, работещ в системата на публичната наука, това не е абстрактен въпрос. Научният потенциал не се създава за една година и не може да бъде възстановен с една програма. Той се изгражда бавно – чрез школи, приемственост, лаборатории, бази данни, международни контакти, млади хора, които остават в системата, и институции, които имат устойчивост. Ако този потенциал бъде разрушен, после не може лесно да се купи от пазара.

Погрешно е противопоставянето между фундаментална и приложна наука. Фундаменталната наука създава понятия, методи, школи и дългосрочен капацитет. Приложната наука превежда част от това знание към икономиката, здравеопазването, енергетиката, екологията, земеделието, космическите изследвания, отбраната и публичното управление. Без фундаментална основа приложната наука става зависима от внос на знания. Без приложна връзка фундаменталната наука може да остане обществено недооценена. Двете трябва да бъдат мислени като части от една система.

Българската академия на науките има особено значение в тази система. Тя не е просто сбор от институти, а национална научна институция, която съхранява експертен капацитет в области, които не могат да бъдат оставени на пазара. БАН, университетите и публичните научни организации трябва да бъдат разглеждани като интелектуална инфраструктура на държавата – така както пътищата, енергетиката, болниците и комуникациите са материална инфраструктура. Една държава има нужда не само от пътища, но и от знания накъде отива.

Затова е необходимо предвидимо базово финансиране на науката. Проектното финансиране е важно, но не може да

бъде основният механизъм за оцеляване. Ако научните колективи живеят от проект до проект, те трудно изграждат школи, дългосрочни програми и приемственост. Особено уязвими са младите учени и преподаватели. Ако младият докторант, асистент или изследовател не може да живее достойно, той ще търси бъдеще извън науката или извън България. Така страната губи хора, в които вече е инвестирала.

Лява политика за висше образование и наука означава едновременно стабилност и високи изисквания; публично финансиране и обществен отговорност; академична свобода и връзка с националните потребности. Тя не защитава посредствеността, а защитава условията, без които качеството е невъзможно.

5. Иновации, индустриална политика и активна държава

Иновациите често се разбират твърде тясно – като стартъпи, информационни технологии, млади предприемачи и европейски проекти. Това са важни елементи, но иновациите са много повече. Те са способността на обществото да превръща знанието в нови технологии, производства, услуги, организационни форми и решения на обществени проблеми.

Истинската иновационна система включва училища, университети, научни институти, квалифицирани кадри, индустриална база, публична инфраструктура, финансиране, държавни поръчки, стандарти и дългосрочни цели. Там, където тези елементи не са свързани, иновациите остават отделни успехи, а не национален модел.

България има нужда не само от нови технологични фирми, а от модернизация на цялата икономика. Индустрията, земеделието, енергетиката, транспортът, строителството, здравеопазването и публичната администрация имат нужда от автоматизация, цифровизация, енергийна ефективност, научно подпомогнати решения и по-добра организация на труда. Ако иновациите останат затворени в няколко сектора и няколко големи града, те няма да променят общия модел.

Тук отново се вижда разликата между дясно и ляво. Десният подход очаква иновациите главно от предприемача, стига държавата да намали пречките пред бизнеса. Левият подход не отрича предприемачеството, но напомня, че зад всяка сериозна иновационна система стоят публично образование, публична наука, инфраструктура и държавна стратегия. Иновациите не възникват в социален вакуум.

Затова България има нужда от активна индустриална политика. Държавата трябва да определи направления, в които страната може да развива собствен капацитет – енергетика, информационни технологии, инженерни науки, земеделие и храни, води, климат и околна среда, космически технологии, киберсигурност, медицински и биотехнологични направления, културно наследство и дигитални публични услуги. Това не означава административно командване на икономиката, а стратегическо насочване на ресурси.

Публичната подкрепа за бизнеса трябва да бъде обвързана с обществен резултат. Ако фирми получават субсидии, данъчни облекчения, европейски средства или държавни поръчки, обществото има право да очаква качествени работни места, достойно заплащане, обучение на кадри, регионален ефект, екологична отговорност и сътрудничество с български научни и образователни институции. Държавата не трябва да субсидира просто частна печалба, а да инвестира в развитие.

Особено важна е справедливата зелена и цифрова трансформация. Ако тя бъде оставена само на пазара, може да произведе нови неравенства – загуба на работни места, по-високи цени, регионални кризи, концентрация на печалби. Левият подход трябва да я свърже с преквалификация, защита на работниците, енергийна ефективност на жилищата, достъпна енергия, регионални инвестиции и нови производства.

Активната държава не е бюрократична държава, която задушаваша инициативата. Тя е компетентна държава, която мисли дългосрочно, координира политики, използва научна експертиза и инвестира там, където пазарът не инвестира достатъчно. Тя не замества обществото и бизнеса, а създава рамка, в която знанието, трудът и капиталът могат да работят за национално развитие.

Държа да подчертая, че европейските средства не могат да заместят националната политика. Когато една държава няма собствени приоритети, тя започва да се приспособява към наличните програми, вместо да използва програмите за своите цели. Така проектната логика измества стратегическата логика. България има нужда не просто от усвояване на средства, а от развитие на собствен капацитет.

6. Регионално развитие и социална справедливост

Регионалното неравенство е една от най-дълбоките рани на нашето общество. Разликата между София, няколко големи града и останалата част от страната не е само в доходите.

Тя е в достъпа до училища, лекари, култура, транспорт, университети, професионална реализация, интернет, институции и перспектива.

Пазарът, естествено, концентрира ресурси там, където вече има условия за печалба. Затова, ако държавата се оттегли, регионалните различия не намаляват, а се увеличават. Лявата политика трябва да започне от обратния принцип: задачата на държавата е да създава възможности там, където пазарът ги изоставя.

Образованието е първото условие за регионално развитие. Регион без училища няма бъдеще. Малко населено място без училище трудно задържа млади семейства. Район без професионални гимназии и учители трудно привлича индустрия с по-висока добавена стойност. Затова училищната мрежа трябва да бъде мислена като част от регионалната политика, а не само като разход.

Регионалните университети също имат значение. Те не трябва да бъдат механично противопоставяни на големите университети в столицата. При ясна политика те могат да бъдат центрове на знания, култура, млади хора и местно развитие. Те могат да бъдат профилирани според нуждите на региона – земеделие, енергетика, туризъм, екология, индустрия, медицина, педагогика, културно наследство.

Същото важи за научните и иновационните центрове извън София. България има нужда от регионални мрежи между университети, научни институти, професионални гимназии, предприятия и общини. Те могат да решават конкретни проблеми – модернизация на земеделието, управление на водите, енергийна ефективност, дигитализация на общински услуги, културен туризъм, здравни грижи, екологични рискове. Иновацията не е само нов софтуер или стартъп. Иновация е и нов начин да се задържи животът в един регион.

Социалната справедливост не е противоположност на икономическата ефективност. Напротив, тя е условие за нея. Общество, което оставя част от децата без добро образование, част от регионите – без перспектива, част от младите учени – без бъдеще и голяма част от труда – ниско платен, не може да бъде ефективно. Най-неефективното общество е това, което пилее човешкия си потенциал.

Дете от бедно семейство, което не получава добро образование, е загубен бъдещ специалист. Млад човек от малък град, който няма достъп до университет и работа, е загубен потенциал за страната. Учен, който напуска поради ниско заплащане и несигурност, е загубена обществена инвестиция. Регион, оставен без училища, кадри и институции, е загубена територия на развитие.

Затова социалната справедливост трябва да бъде разбрана не като помощ след провала, а като политика за предотвратяване на провала. Тя не е само компенсация, а създаване на възможности. Тя не е само разход, а инвестиция в хората.

Тук се поставя и въпросът за достойния труд. България не може да изгради икономика на знанието, ако продължава да възприема ниските заплати като конкурентно предимство.

Ниските доходи демотивират квалификацията, ускоряват емиграцията и задържат икономиката в нископроизводителни сектори. Достойното заплащане, колективното договаряне, защитата на трудовите права и обвързването на публичната подкрепа с качествени работни места са част от модернизационната политика.

Социалната справедливост изисква и устойчиво финансиране на публичните системи. Не може да искаме европейско качество на образование, наука, здравеопазване и инфраструктура при хронично недофинансиране. Данъчната система не е само технически механизъм. Тя е израз на обществен договор – кой колко допринася за общите системи, от които зависи развитието на всички.

7. Основни политически предложения

Първо, необходима е национална стратегия за преход към икономика на знанието, която да свърже образованието, науката, иновациите, индустриалната политика, регионалното развитие и пазара на труда. Тя трябва да определи стратегически направления – учителска професия, природни и инженерни науки, медицина, енергетика, информационни технологии, земеделие, води, климат, космически изследвания, киберсигурност, културно наследство и публично управление.

Второ, училищата в малки, планински, гранични и уязвими райони трябва да получат специален статут. Те не трябва да се оценяват само по броя ученици и разхода за издръжка, а според ролята им за грамотността, социалната интеграция и запазването на общността.

Трето, необходима е национална програма срещу функционалната неграмотност, започваща от ранното детство и началното образование. Тя трябва да включва допълнителна работа с деца в риск, подкрепа за родители, повече специалисти, училищни библиотеки и целенасочено финансиране за бедни райони.

Четвърто, трябва да има специална програма за учители в трудни и отдалечени райони – с допълнително заплащане, жилищна подкрепа, транспорт, квалификация и професионално наставничество.

Пето, висшето образование трябва да бъде достъпно и качествено чрез по-силна система от стипендии, общежития, студентско хранене, транспортна подкрепа и специално внимание към стратегически специалности.

Шесто, науката се нуждае от предвидимо базово финансиране, което да гарантира нормална работа на научните институции, поддържане на инфраструктура, дългосрочни изследвания и приемственост. Необходима е и специална програма за млади учени, докторанти и преподаватели.

Седмо, БАН и публичните научни организации трябва да бъдат признати като стратегическа интелектуална инфраструктура на държавата и системно включвани в изработването на политики.

Осмо, трябва да се създадат регионални центрове за знание и иновации, свързващи университети, научни институти, професионални гимназии, местни предприятия и общини.

Девето, публичната подкрепа за технологично обновяване на индустрията трябва да бъде обвързана с достойно заплащане, обучение на работниците, трайна заетост, регионален ефект и екологична устойчивост.

Десето, държавното управление трябва системно да използва научната експертиза чрез постоянни експертни съвети, анализи, оценки на въздействието и участие на БАН, университетите, синдикатите, работодателите и гражданските организации в подготовката на политики.

8. Заключение: нов обществен договор за знание, труд и справедливост

България се нуждае от нов обществен договор. Досегашният модел, основан върху евтина работна ръка, ниски данъци, ниски публични разходи и пасивна държава, е изчерпан. Той не може да осигури високи доходи, технологична модернизация, силни региони и перспектива за младите поколения.

Най-големият ресурс на страната не са ниските заплати, ниските данъци или географското положение. Най-големият ресурс са хората – техните знания, умения, труд, култура и творчески способности. Когато този ресурс се развива, България има бъдеще. Когато се пропилява чрез бедност, неграмотност, емиграция и регионално изоставане, страната губи собствената си историческа перспектива.

Затова образованието, науката и иновациите трябва да бъдат поставени в центъра на националната политика. Те не са разход, а инвестиция; не са привилегия, а обществено право; не са отделни сектори, а система за възпроизводство на бъдещето.

Лявата политика трябва ясно да заяви, че България не може да се конкурира чрез бедност. Ниските заплати не са национално предимство. Закриването на училища не е реформа. Недофинансирането на науката не е икономия. Оставянето на регионите на произвола на пазара не е модернизация.

Истинската модернизация изисква силно образование, уважавана наука, достъпен университет, достойно заплатен труд, технологично обновяване, жизнени региони и активна държава. Това е политика, която не противопоставя ефективност и справедливост, а ги свързва. Защото най-ефективното общество е това, което не пилее човешкия си потенциал.

Наука, образование и иновации като основа за нова политика на развитие означава България да престане да мисли себе си като периферия на евтиния труд и да започне да мисли себе си като общество на знанието, труда и солидарността. Това е не само икономическа задача. Това е въпрос за бъдещето на българската държавност и за историческото право на страната да се развива достойно.

5.

Индустриалната политика на левицата (Какво предлагат водещите леви партии в Европа)

д-р Александър Димитров

За левите партии в Европа разбирането за добра и работеща индустрия е водещо. За левицата това е императив, който намира своето място както в основните програмни документи, така и като реализирана политика в рамките на еднопартийни или коалиционни правителства. Заедно с това е редно да се направи и важното уточнение, че левите партии разглеждат индустриалната политика по един комплексен начин. За тях тя отива отвъд разбирането за икономически растеж и печалба. Обикновено левицата представя индустрията като част от идеологическата и стратегическа основа за развитие на държавата и обществото. В този смисъл това разграничава в голяма степен левия подход спрямо този на десните или неолиберални партии.

Както през 19-и век, така и през 20-и, а сега в 21-вия век, левите политически сили разглеждат индустриалната политика през няколко аспекта, които определят нейната програмна постановка и на по-късен етап – нейното практическо реализиране. Нашето съвремие изисква от лявата политическа мисъл съобразяване с действителността.

Индустрията като двигател за трансформация на обществото

За левицата индустриалната политика не се свежда до опростеното и чисто количествено разбиране за производство, т.е. повече производство значи по-добра политика, респективно по-малко значи по-лоша такава. Левицата отива отвъд поставянето на индустрията като функция от максимизирането на печалбата и постигането на конкурентоспособност от страна на едрия капитал. За левите партии индустрията е инструмент, с който ефективно може да се промени обществото. Към днешна дата това означава отказ от догмата, че пазарът решава всичко. Дългосрочното планиране, особено в индустрията, е от огромно значение и няма как да бъде оставено на пазарната стихия. Мнението на работници и граждани по този въпрос не бива да се пренебрегва, а точно обратното, да стои наравно с това на държавата и бизнеса. Именно от това се интересува и всяка добра програма: какво произвеждаме, как го произвеждаме, за кого го произвеждаме.

Отговорите на горните три въпроса ще позволи на индустрията да генерира качествена и устойчива заетост. Това,

което левицата винаги е искала от индустрията, е не просто да дава работни места, а те да запазват достойнството на трудещите се, да са адекватно заплатени и обвързани със зачитане на синдикалните права, трудовата сигурност и възможностите за развитие. Това не е самоцел, а необходимост. Без качествена индустрия няма как да се разрешат големите обществени предизвикателства. Няма как да преодолеем климатичната криза, неспособни ще сме да постигнем технологична суверенност, ще влошим здравеопазването, ще задълбочим неравенствата и т.н. Именно затова и левицата е поставяла винаги в центъра индустрията в предизборните си платформи и програмни документи.

Индустриалната собственост и контрол

Левицата винаги е насърчавала разширяването на публичната собственост. До голяма степен под това се разбира възстановяването/създаването (ако досега не са съществували) на държавни предприятия или притежаването на мажоритарни дялове във всички стратегически сектори – енергетика, водоснабдяване, фармацевтика, стратегическа инфраструктура, военнопромишлен комплекс и т.н. Нещо повече, левите партии насърчават не само държавната собственост, но застават активно зад насърчаването на кооперативната и общинската собственост. Това не означава, че частният сектор остава извън обхвата на държавата. Тя може да инвестира във всяка една частна компания¹, но публичните средства не могат да се дават без условия. Държавните инвестиции или кредитиране обикновено изискват дялове от собствеността, място в борда на директорите, гаранции за функционирането на компанията, придържането към определени стандарти на заплащане, трудова защита, екологични норми и др.

Въпреки това държавната намеса не е нещо ново, но демократизацията на икономическите субекти е. Служителите/работниците на компаниите следва да имат реална власт (в колективен смисъл). Най-лесният начин това да се случи е чрез различни форми на синдикализация². Обикновено това се случва чрез формиране на синдикални структури или съвети на служителите с реални правомощия, които да могат да вземат отношение по въпросите на производството, технологиите, разпределението на печалбата и др.

¹ Това може да се случи поради много причини – необходимост от спасяване, субсидиране, важни обществени поръчки и т.н.

² Най-големият синдикат в Швеция е частен.

Технологичен суверенитет (преодоляване на зависимости)

Лявата индустриална политика се стреми да освободи от зависимости основния двигател на икономиката – хората на труда – и на следващо равнище – обществото в неговата цялост. Това е възможно на първо място след възстановяване на критично важни производства – храни, медикаменти, енергийни компоненти и др. В рамките на ЕС това означава взаимосвързаност, основана на солидарност, но не и пълен отказ от поддържането на такива производства на национално равнище.

Левите партии следва да изискват от публичния сектор да се насочи към реализирането на иновации. Но по начин, който да финансира целия иновационен цикъл, което означава да се инвестира изцяло – от фундаменталните изследвания до самото внедряване. Което от своя страна означава, че интелектуалната собственост, създадена с публични пари, е публична, достъпна е и следва да се ползва за обществена полза.

Заедно с ключовите производства и иновациите, индустриалните програми на левицата, а и самите партии, не съществуват в изолация. Те са наясно, че светът е изправен пред индустриален преход. Той се случва, но трябва да е справедлив. Работниците и регионите не трябва да са жертва на този преход, а „старите“ индустрии не трябва да се зачеркват с лека ръка. Няма как да има справедлив преход и трансформация на индустрията, ако няма как да се преквалифицират кадрите, да се гарантира доходът на хората и да се създаде алтернативна и жизнена заетост, която самите трудещи се да възприемат. Това не е пожелателно, това са дължителни и предварителни условия, които следва да се изпълнят, преди една индустрия да се замени с друга.

Политическите инструменти на левицата

Обикновено бизнесът се чувства най-добре, когато има данъчни облекчения и регулаторна предвидимост. Но от гледна точка на левите програми и управление следва да се реализират множество други инструменти, които да са подчинени на определени принципи. В този смисъл не толкова инструментариумът, а начините на подкрепа са важни. Ако има стратегическо кредитиране, то да е за приоритетни сектори или за субекти, които трудно получават средства от търговските банки – примерно различни кооперативи или малки предприятия. Същото се отнася за обществените поръчки – ресурсите следва да се получават от тези, които не просто изпълняват техническо задание за най-ниска цена, а които спазват определени трудови и производствени стандарти, водещи до подобряване на благосъстоянието както на трудещите се, така и на гражданите.

От друга страна стои и планирането на пазара на труда. Държавата следва да има активна и координираща роля в партньорство с активните икономически субекти. Това

включва както достъпното образование за бъдещата работна сила, така и преквалификацията на съществуващите кадри. Всъщност координираните корекции чрез преквалификации и допълващо образование са от огромно значение, защото именно те позволяват адаптацията на системи, които не подлежат на ефективно динамизиране, каквато е образователната. Именно по този начин се запълват ефективно „дупките“ в пазара на труда и се улеснява преходът между различните работни места.

Изложените постановки за лява индустриална политика маркират някои основни и универсални принципи, необходими за правилното разбиране на индустрията в политическите програми на левите партии. Едно такова изследване обаче трудно може да обхване всеки един политически субект от лявото политическо пространство, след което да анализира конкретните индустриални политики и да ги представи като еталон за левицата. Също така няма как да се подложат и на анализ за съответствие спрямо идеите на класици като Карл Маркс, Антонио Грамши или Карл Полани, от една страна, и съвременните идеи на автори като Тома Пикети, Мариана Мазукато или Ха-Джуун Чанг. Това не е и нужно. В настоящия преглед са подбрани визиите за индустриално развитие само на категорично определилите се като леви политически субекти европейски партии³. Заедно с това са приложени още два филтъра: 1) присъствие в съответния национален парламент и влияние върху управлението на съответната държава; 2) специално изготвен и политически аргументиран документ или програмен сегмент, ангажиращ се с реализацията на лява индустриална политика.

Така зададените критерии сведоха прегледа на индустриални визии за развитие до 8 партийни предложения:

1. PSOE – испанските социалисти изготвиха програма за обновяване на испанската индустрия още преди десетилетие, а през 2025 г. ревизираха част от постановките си в новия „Индустриален и технологичен план за сигурност и отбрана“.
2. SPD – германските социалдемократи са в процес на изготвяне на нова програма, начинание, което ще продължи до 2027 г. Но какво предлагат за германската и европейска индустрия е повече от ясно в документите „Програмата на СДП за бъдещето“ и „Управленска програма на СДП за Федералните избори през 2025 г.“.
3. SPO – австрийските социалисти също предлагат своята индустриална визия през три документа: „Партийната програма“, приета на 44-тия Конгрес през 2018 г., Предизборната програма (където се предлага „Зеленият“ държавен фонд) и Индустриалната стратегия до 2035 г., писана в съавторство с правителството.

³ В настоящия текст БСП не е включена, защото фокусът на изследването е насочен към разглеждане на полезния външен опит, който да подпомогне положителната трансформация на българската левица.

4. PD – Демократическата партия в Италия проведе една от най-големите дискусии по темата „Реиндустриализация на Италия и Европа“.
5. SD – шведските социалисти изготвиха алтернативно бюджетно предложение до правителството, в което ясно и точно показват какво представлява лява индустриална политика.
6. PASOK – гръцките социалдемократи са едни от малкото, които имат специално разработена подробна индустриална секция в програмата си.
7. PSD – румънските социалдемократи също представят достатъчно подробна визия за своята индустриална политика в управленската си програма.
8. PSP – Португалската социалистическа партия също предлага интересни решения за подкрепа на португалската индустрия, които ще бъдат включени в настоящия преглед.

За нуждите на анализа се налага подробен преглед на документите и правителствената политика на PSOE. От една страна, при нея откриваме достатъчен континуитет от над 10 години, от друга, Педро Санчес управлява в трети пореден кабинет. Така ще се създаде база, към която да добавим и останалите визии за индустриално развитие.

PSOE

Усилията на испанските социалисти са сред най-съществени в полето на индустриалното развитие. PSOE стъпва на цели четири различни, но взаимосвързани документа, които системно се опитва да реализира. Първият от тях е още от времето на второто правителство на десницата с премиер Мариано Рахой. Именно през 2015 г. социалистите публикуваха своя документ „Една обновена индустриална политика за Испания“⁴. Вече в първото правителство на Педро Санчес през 2019 г. се появи и официалната индустриална програма „Общи насоки на новата испанска индустриална политика 2030“⁵. Този план беше забавен значително от кризата с КОВИД-19 и фокусът на индустриалната политика се измести за реализиране през „План за възстановяване, трансформация и устойчивост“⁶ и през приетия към 2025 г. „Индустриален и технологичен план за сигурността и отбраната“⁷.

Още през 2015 г. след детайлен анализ на испанската индустрия социалистите стигат до разбирането, че едно ляво индустриално предложение трябва стои на разбирането за

четири направления на развитие: 1) Модернизиране на модела на растеж (производствения модел); 2) Увеличаване на тежестта на индустриалния сектор в икономическата дейност; 3) Повишаване на конкурентоспособността на испанската индустрия и 4) Привеждане на испанската индустриална политика в съответствие с европейската политика. Накратко, набелязани са серия от мерки с хоризонт до 2020 г. От гледна точка на конкурентоспособността се акцентира на четири неща – енергийна политика (особено на възобновяемата енергия), иновации (увеличаване на публичното и частно финансиране), инфраструктурата (железопътна и пристанищна, енергийна и цифрова), инвестиции в образование (национален пакт за образование, модернизация на професионалното обучение)⁸.

Към това се предвижда цялостно реформиране на институционалната и регулаторна рамка. Социалистите предвиждаха нова трудовоправна политика с „национален пакт за доходите, включващ синдикати и работодатели; активни политики по заетостта и обсъждане на намаляване на работното време“. Обявена е нова данъчна политика към опростяване на данъчната система, реформа на корпоративното данъчно облагане, премахване на данъчни привилегии и др. Предвижда се подобряване на регулаторната среда⁹.

Към горните две основни направления са включени и мерки, свързани с финансовите стимули за растеж, развитие на бизнес структурата и фокус към МСП. Трябва да се признае, че тази част е слабо разработена, но в програмата е ясно заявено, че испанската индустрия се обръща към външните пазари. Според „стълб 4“ това значи повече интернационализация на индустрията чрез: портал за износ, единен център за инвестиции, бизнес мрежи, търсене на нови пазари и т.н.¹⁰ Прави впечатление, че докато първите два стълба в документа са подробно разработени и обхващат над 10 страници, то следващите два са разположени само на 4. Ясно личи отношението и познаването на мерките, които са класически леви, т.е. по отношение на развитие на предприятията и воденето на данъчна политика. И обратно, тезисното отношение към мерките, касаещи бизнес инфраструктурата и експорта (звучащи неолиберално).

Всичко това драматично се трансформира през 2019 г., когато индустриалните направления от четири са вече две – дигитализация и екологичен преход, но осите на действие са вече цели десет¹¹:

1. Цифровизация – изграждане на дигитална инфраструктура за индустрията и развитие на вече приетата стратегия „Свързана индустрия 4.0“¹².

4 PSOE, Una política industrial renovada para España, url: <https://www.psoe.es/media-content/2015/09/711373-000000575272.pdf>

5 Gobierno de España, Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030, Febrero de 2019, url: <https://www.mintur.gob.es/es/es/gabineteprensa/notasaprensa/2019/documentos/docu%20directrices%20generales%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20industrial%20despa%C3%B1ola.pdf>

6 Gobierno de España, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, url: <https://planderecuperacion.gob.es/plan-espanol-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia>

7 Gobierno de España, Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa, Ejercicio 2025, url: <https://www.lamocloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documentos/2025/230425-plan-industrial-y-tecnologico-para-la-seguridad-y-la-defensa.pdf>

8 Una política industrial renovada para España, вж. стр. 44 – 50 от партийния документ.

9 Пак там, стр. 50 – 54.

10 Пак там, стр. 56 – 58.

11 Стр. 15 – 28.

12 Gobierno de España, IndustriaConectada 4.0, Ministerio de Industria y Turismo, url: <https://www.industriaconectada40.gob.es/Paginas/index.aspx>

2. Иновации – увеличаване на инвестициите и стимулирането на сътрудничество между бизнеса, университетите и институтите.
3. Човешки капитал – STEM, дуално обучение и др.
4. Регулации – нов „Закон за индустрията“, засилване на пазарния надзор, опростяване на процедурите по обществени поръчки и др.
5. Размер и растеж на предприятията – премахване на „спъващи“ растежа регулатори, насърчаване на сливания, консорциуми и клъстери, подкрепа за стартъпи.
6. Финансиране – насърчаване на алтернативни източници, укрепване на публичните финансови инструменти и др.
7. Енергийни разходи – въвеждане на затворени разпределителни мрежи, подкрепа за когенерации и енергийна ефективност и др.
8. Логистика и инфраструктура – жп инфраструктура, подобряване на свързаността с пристанища и летища, подобряване на управлението на индустриалните зони и др.
9. Устойчивост – преход към кръгова и нисковъглеродна икономика.
10. Интернационализация – по-добра база на износа, чуждестранни инвестиции с висока добавена стойност, укрепване на публичните институции за подпомагане на износа и др.

Вече през 2019 г. се вижда заявено търсене на съответствие с европейската визия за развитие на индустрията. От друга страна е останало твърде малко от това, което се припознава като класически ляво. От една страна, това може да се определи като технократски подход, от друга, трябва да се отчете, че в документа са отчетени специфичните нужди на МСП и регионалните особености в самата Испания. Към онзи момент този подход може и да е изглеждал подходящ, но ударът, който нанесе COVID-19 изцяло промени визията на левицата по отношение на индустриалната политика. Това личи изключително ясно от техния план за „Възстановяване, трансформация и устойчивост“, който отрази настъпилите промени в света през 2021 г. Самата партия насочи част от средствата по посока на селското стопанство, справедлив и достъпен енергиен преход, модернизация на администрацията и пазара на труда, наука и иновации, насочени към здравната система, и др. И макар че над 90 млрд. евро да бяха отнесени в посока „Модернизация и дигитализация на индустриалната структура и МСП, възстановяване на туризма и насърчаване на предприемаческа Испания“ (близо 60%), все пак става ясно, че испанските социалисти се придържат към лявото разбиране за водене на политика и не се отклоняват в посока на десни предложения и технократски решения, така както изглеждаше през 2019 г.

С новия „Индустриален и технологичен план за сигурност и отбрана“, приет през 2025 г., се поставят нови три цели към вече съществуващите индустриални направления, за които се предвидиха нови 10 млрд. евро:

1. Гарантиране на сигурността срещу съвременни заплахи (дронове, кибератаки, дезинформация, саботаж на инфраструктура).
2. Утвърждаване на Испания като надежден член на ЕС и НАТО, като се изпълни ангажиментът за 2% от БВП за отбрана още през 2025 г. (спрямо 1,4% през 2024 г.).
3. Стимулиране на реиндустриализацията и иновациите чрез технологии с двойна употреба (военна и гражданска).

Погледнато най-общо, за период от близо десет години (но най-вече през последните шест) индустриалната политика на левицата в Испания е претърпяла значително развитие:

- Ако преди 2019 г. основната цел е насочена към възстановяване на индустрията, то след това курсът се променя в посока реализация на „Зелената сделка“.
- До 2019 г. и особено в периода 2013 – 2015 г. партията има либерално отношение към пазара и разглежда намесата на държавата като индиректна. Това се промени в посока на активен интервенционизъм и реализация на т.нар. PERTE (Стратегически проекти за възстановяване и икономическа трансформация).
- До 2021 г. Испания се разглежда като активен участник в глобализирания световен пазар. Към днешна дата социалистите поддържат политика на „отворена стратегическа автономия“, т.е. поддържане на международните връзки, но и намаляване на стратегическите зависимости от трети страни по отношение на енергийните ресурси, лекарствата, технологиите и отбраната.
- С новия закон (Закон за индустрията и стратегическата автономия) директно се кодифицира индустриалният протекционизъм. С него се ограничава гъвкавостта за компаниите по редица въпроси, вкл. преместването и закриването на фабрики, връщането на публични средства и много други.
- Може би най-съществена е промяната на технологичния фокус. В периода 2013 – 2019 г. той беше насочен към технологичния трансфер и дигиталната грамотност. Днес PSOE се стреми към дигитална и технологична реиндустриализация със заложили цели за интегриране на системи с ИИ в поне 25% от МСП.

В контекста на подробното изложение, което представи испанските позиции, касаещи лявото разбиране за индустриална политика, ще резюмираме и всички останали.

В своя документ „Програма за бъдещето“¹³ ГСДП поставя четири мисии за бъдещето пред Германия:

1. Климатично неутрална Германия до 2050 г.
2. Германия да има най-модерната и климатично неутрална транспортна система в Европа.
3. Германия да постигне дигитален/цифров суверенитет, т.е. най-общо технологичен суверенитет чрез стимулиране на производството на ключови технологии (полупроводници, облачни технологии, ИИ, роботика и др.).
4. Германия да обнови здравната си система – главно чрез превръщането на страната в иновативна фармацевтична сила, лидер в персонализираната медицина и дигитализацията на здравния сектор.

В контекста на тези „мисии“ ГСДП смята, че трябва да се случат няколко неща. На първо място, държавата следва да запази ролята си на стратегически инвеститор и регулатор. Тя не трябва да е наблюдател, а точно обратното – най-активен актьор и водещ иноватор. На следващо място, трябва да се създаде работещ и устойчив социално-екологичен договор. Неговата роля следва да гарантира справедлив преход, никой да не бъде изоставен (десоциализиран), регионите да бъдат подкрепени, работните места – запазени или трансформирани, а данъчното облагане да е справедливо. Трето, приоритизиране на определени сектори – преход към електромобилност при запазване на индустриалната база, развитие на водородни технологии, преминаване към кръгова икономика, подкрепа за МСП и занаятите, значително увеличение на инвестициите в НИРД до 3,5% от БВП или повече (примерно 3,8%). Четвърто, ГСДП предлага редица данъчни промени, сред които: възстановяване на данък богатство, реформа на данък наследство, въвеждане на данък върху финансовите трансакции, по-високо облагане при високите доходни нива и борба с данъчните измами в международен план (особено в рамките на ЕС).

От направеното изложение е видно, че ГСДП има цялостна визия за индустриалното развитие на Германия и го отстоява системно, без значение дали като част от управлението или в опозиция. Това по-късно бе потвърдено и в лансираната програма за управление на партията „Повече за теб. По-добре за Германия“¹⁴. Именно в нея бяха предложени инициативата за модернизация „Made in Germany 2.0“, тавана на цените за електроенергия, „Германския фонд за инвестиции“ и др.

Подобен е подходът и на Социалдемократическата партия на Австрия. Още с предложените от тях 24 точки за социалдемократия през 2024¹⁵ се препотвърдиха и основните постановки, видими в програмата им от 2018¹⁶ – екологична трансформация, засилена интеграция на мигрантите и включването им в икономиката, данъчна справедливост, реформиране на пазара на труда и др. На следващата година СПА се превърна в съавтор на „Австрийската индустриална стратегия 2035“¹⁷ заедно с управляващото дясно мнозинство. Най-общо, това е високотехнологична стратегия, която планира спиране на деиндустриализацията и дългосрочно високотехнологично реиндустриализиране на Австрия. Планът е Австрия да се върне в топ 10 на ОИСР, като се фокусира върху водещи технологии, сред които ИИ, космически технологии, медицински технологии, роботика и зелени технологии. Предвиждат се образователни и редица бюрократични промени. Макар и не напълно лъв проект, в тази визия левията успя да вкара редица неща от собствените си програмни предложения. Такива са защитата на „добрите“ работни места, „Трансформационният фонд“ за пазара на труда, преквалификация без загуба на заплащане, еко социален преход и др.

Шведските социалдемократи

Те са твърди в придържането си към основните политически постановки на левията. Това е видно от техните алтернативни предложения към бюджета¹⁸. Това, което си заслужава да се отбележи, е предложението от тях „Пакт за шведски растеж“¹⁹, който предлага следните постановки:

- осигуряване на стабилни условия за бизнеса и нови инвестиции;
- инвестиции в инфраструктура и жилища;
- постигане на широк политически консенсус за надеждна електроенергийна система, включваща както ядрена, така и вятърна енергия и други изкопаеми горива;
- ефективна данъчна система, насочена към повишаване на справедливостта;
- насочване на образованието към професии, страдащи от недостиг на кадри; предвижда се и създаване на програма за квалифицирана трудова имиграция при сътрудничество със социалните партньори;
- по-ефективни разрешителни процедури по отношение на инвестициите;

¹³ SPD, The SPD's programme for the future, url: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Regierungsprogramm/202105_Zukunftsprogramm_EN.pdf

¹⁴ SPD, Mehr für Dich. Besser für Deutschland, url: <https://www.spd.de/bundestagswahl/programm>

¹⁵ Greiling, G., Twenty-four points for social democracy, in Social Europe, 5th June 2024, url: <https://www.socialeurope.eu/twenty-four-points-for-social-democracy>

¹⁶ Renner Institut, SPÖ-Grundsatzprogramm 2018, url: <https://renner-institut.at/publication/spoe-grundsatzprogramm-2018-in-englischer-sprache>

¹⁷ Federal Ministry of Economy, Energy and Tourism, Austria's Industrial Strategy 2035, Republic of Austria, url: <https://www.bmwet.gv.at/en/Topics/Business-Location/Industrial-Strategy.html>

¹⁸ Socialdemokraterna, Ny riktning för Sverige. Socialdemokraternas förslag till statsbudget för 2026, url: <https://www.socialdemokraterna.se/download/18.6ed00de-a19998e1c3e03d50/1759747290476/Socialdemokraternas%20Budgetmotion%202026.pdf>

¹⁹ Пак там, стр. 17 – 20.

- конкурентоспособна регулаторна рамка, която да създаде добри условия за шведските компании и да им позволи да реализират новата стратегия за външна търговия на страната.

Второто предложение, което прави впечатление, е планът за укрепване на военната и гражданската отбрана. Той предвижда подкрепа за едно широко споразумение за отбрана на стойност до 300 милиарда шведски крони, финансирани чрез заеми. Социалдемократите настояват за дългосрочно трайно финансиране, за да не се застрашат други важни сфери като образование и здравеопазване. В контекста на горното предложение се предлага и „данък за извънредни ситуации“. Планът цели укрепване както на военния, така и на гражданския компонент на отбраната. Това включва:

- разширяване и подобряване на транспортната мрежа;
- създаване на болници за извънредни ситуации и укрепване на капацитета;
- инвестиции в резерви от храна, вода, медикаменти и енергийна сигурност, осигурявани изцяло от австрийската индустрия.

Демократическата партия на Италия

Тя е последната от големите сили в лявото пространство, чиито предложения ще бъдат анализирани. Партията организира огромно събитие на тема „Пътищата на бъдещето – реиндустриализация на Италия и Европа“²⁰. Благодарение на тази конференция на Демократическата партия, проведена на 11 – 12 юли 2025 г., бе създадена т. нар. „Зелена книга“ („Libro verde“) за индустриалните политики. Основната тема на събитието беше необходимостта от нова, амбициозна и структурирана индустриална политика на европейско и национално ниво, която да отговори на предизвикателствата на новия геополитически, икономически и технологичен контекст. Самото събитие постави следните общи рамки пред дискусиата и работните групи²¹:

- Налице е промяна на парадигмата. Светът навлиза в нова ера. Глобализацията, каквато я познаваме, приключи. Конкуренцията вече не е само между фирми, а между системи (държави и региони). Европа и САЩ вече не доминират икономически както преди.
- Индустриалната политика трябва да бъде в центъра на политическото действие. Тя трябва да преследва ясни цели и посоки и да се разглежда като политика за растеж, а не като остарял подход. Държавата трябва да възвърне ролята си на стратегически инвеститор и иноватор.

- Липсват адекватни инструменти и бюджет на ЕС за справяне с предизвикателствата. Целите на „Зеления пакт“ са поставени, но липсват средствата и механизмите за тяхното изпълнение.

Благодарение на това събитие левията изготви алтернативен документ („Зелената книга“) в опозиция на предложението от правителството план със същото име. „Зелената книга“ най-общо очертава визия за нова, амбициозна и проактивна индустриална политика, която да постави индустрията, труда и производството обратно в центъра на икономическото и социално развитие на Италия и Европа. Основните направления са подчертано леви²². Още с изложените основни принципи това става напълно ясно

Реиндустриализацията се разглежда не само като икономическа цел, но и като цивилизационен проект. Предвижда се нова ера на икономическо планиране, където политиките трябва да са многопластови, базирани на стратегически мисии и с нова публична управленска структура (governance), която да стимулира частните инвестиции и да насочва публичните. Екологичният и цифровият преход не са просто заплаха, а стратегическа възможност за трансформиране на производствения модел. Преходът трябва да бъде активно ръководен, с което да се превърне в двигател на иновации и индустриално репозициониране. Но най-вече този преход трябва да е „справедлив“ (социално устойчив).

Самият документ не бяга от това, което се наблюдава и при другите големи леви партии. Акцентите се поставят най-вече върху:

- енергетиката и критичните суровини;
- преход от безразборни субсидии към такива с ясни критерии (нов пакт между държава и бизнес в подкрепа на екологията, социалните стълбове и заетостта);
- преодоляване на пропастта между индустрия и наука (изграждане на екосистема за иновации);
- увеличаване на производството и интернационализация;
- предлага се въвеждане на законов минимален доход, укрепване на колективното договаряне и обвързване на публичните стимули със създаването на стабилна, сигурна и добре платена заетост;
- заявява се нуждата от структурна реформа на образователната система (технически институти, ITS, университети), насочена към стратегическите умения на бъдещето (дигитални, AI, енергетика);

²⁰ Partito Democratico, *Le rotte del futuro, re-industrializzare l'Italia e l'Europa, 2025*, url: https://www.youtube.com/playlist?list=PLGIDRUUHPz_NiD2L2p4dNCvuRpiY43i

²¹ PD Monza, *Le rotte del futuro: Re-industrializzare l'Italia e l'Europa – Parte 1*, 24 Luglio 2025, url: <https://www.pdmonza.org/il-partito/5865-le-rotte-del-futuro-re-industrializzare-litalia-e-leuropa-parte-1.html>

²² Partito Democratico, *Il Libro Verde del Partito Democratico sulle Politiche industriali*, Sintesi, Forum Industria, url: https://partitodemocratico.it/wp-content/uploads/2025/10/Sintesi_Libro-Verde-Pd-sulle-politiche-industriali_A.pdf

- предлага се и защита на ключови сектори като химическата промишленост и автомобилната индустрия чрез отделни (специални) планове за възстановяване и преход;
- специално се обръща внимание на развитието на Южна Италия (индустрията на Юга) като национален приоритет.

Предложенията на част от най-големите леви партии в Европа ясно показват определено натрупване, сходства и обща визия. Предложенията, които присъстват при останалите партии, които бяха проучени, не правят изключение. Като се вземат под внимание териториалните и национални специфики, програмните текстове на ПАСОК²³, индустриалните предложения на Социалистическата партия на Португалия²⁴ и „Програмата за управление 2025 – 2028“ на румънските социалдемократи²⁵, то те не се различават значително от основните постановки, които вече бяха прегледани, обобщени и анализирани.

Заклучение

Документите на левите политически партии представляват цялостни визии за правителствената политика. По правило те акцентират върху икономически растеж, воден от инвестиции и иновации, в комбинация със силна социална държава и повишена национална сигурност. Левите партии настояват и отстояват отговорната финансова политика, която да гарантира дългосрочна устойчивост, и това е видно

във всички разгледани документи или провеждана правителствена политика.

Обикновено левицата застава зад всеобхватна, интервенционистка и проевропейска индустриална стратегия. Тя призовава за активна роля на държавата като стратегически инвеститор, регулатор и партньор на бизнеса. Държавата се разглежда като водещ субект, който ръководи двойния (зелен и цифров) преход. Основната цел е да се извърши високотехнологична реиндустриализация на националните икономики, като се повиши конкурентоспособността, но същевременно се гарантират високи социални и екологични стандарти, намаляват се неравенствата и се създават качествени работни места.

От представените документи е видно, че индустриалната политика се разглежда като интегрална част от стремежа към социална демокрация. Всички леви партии застават зад идеята за смяна на парадигмата – от икономика, доминирана от финансовия пазар и печалбата, към икономика, която служи на хората, гарантира социална справедливост и опазва околната среда. Това изисква силна, активна и инвестираща държава, която да насочва очертаващите се преходи и да гарантира, че ползите от технологичния прогрес се разпределят справедливо. Категорично може да се каже, че разгледаните индустриални стратегии следва да се възприемат като убедителни и балансирани социалдемократически визии, които предлагат конкретни решения и биха могли да послужат за вдъхновение и пример на други европейски леви партии.

²³ ΠΑΣΟΚ, ΚΕΙΜΕΝΑ ΚΑΙ ΣΧΟΛΙΑ ΑΝΟΙΚΤΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ, url: <https://pasok.gr/programma-dialogos/>

²⁴ Partido Socialista, PS reafirma compromisso com uma política industrial ambiciosa e capacitada para promover o crescimento, Acção Socialista, 2026, url: <https://ps.pt/ps-reafirma-com-promisso-com-uma-politica-industrial-ambiciosa-e-capacitada-para-promover-o-crescimento/>

²⁵ PSD, Descarcă și citește Programul de Guvernare PSD 2025 – 2028, url: <https://www.psd.ro/proiecte/program-guvernare-psd-2025-2028/>

Източници:

- 1 PSOE, Una política industrial renovada para España, url: <https://www.psoe.es/media-content/2015/09/711373-000000575272.pdf>
- 2 Gobierno de España, Directrices Generales de la Nueva Política Industria Española 2030, Febrero de 2019, url: <https://www.mintur.gob.es/es/es/gabineteprensa/notasprensa/2019/documents/docu%20directrices%20generales%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20industrial%20espa%C3%B1ola.pdf>
- 3 Gobierno de España, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, url: <https://planderecuperacion.gob.es/plan-espanol-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia>
- 4 Gobierno de España, Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa, Ejercicio 2025, url: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2025/230425-plan-industrial-y-tecnologico-para-la-seguridad-y-la-defensa.pdf>
- 5 Gobierno de España, Industria Conectada 4.0, Ministerio de Industria y Turismo, url: <https://www.industriaconectada40.gob.es/Paginas/index.aspx>
- 6 Greilinger, G., Twenty-four points for social democracy, in Social Europe, 5th June 2024, url: <https://www.socialeurope.eu/twenty-four-points-for-social-democracy>
- 7 SPD, The SPD's programme for the future, url: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Regierungsprogramm/202105_Zukunftsprogramm_EN.pdf
- 8 SPD, Mehr für Dich. Besser für Deutschland, url: <https://www.spd.de/bundestagswahl/programm>
- 9 Renner Institut, SPÖ-Grundsatzprogramm 2018, url: <https://renner-institut.at/publication/spoe-grundsatzprogramm-2018-in-englischer-sprache>
- 10 Federal Ministry of Economy, Energy and Tourism, Austria's Industrial Strategy 2035, Republic of Austria, url: <https://www.bmwet.gv.at/en/Topics/Business-Location/industrial-strategy.html>
- 11 Socialdemokraterna, Ny riktning för Sverige. Socialdemokraternas förslag till statsbudget för 2026, url: <https://www.socialdemokraterna.se/download/18.6ed00dea19998e1c3e03d50/1759747290476/Socialdemokraternas%20Budgetmotion%202026.pdf>
- 12 Partido Democratico, Le rotte del futuro, re-industrializzare l'Italia e l'Europa, 2025, url: https://www.youtube.com/playlist?list=PLGIDRUyUHpZ_NiD2L2p4dNCvuRpYj43i
- 13 PD Monza, Le rotte del futuro: Re-industrializzare l'Italia e l'Europa – Parte 1, 24 Luglio 2025, url: <https://www.pdmonza.org/il-partito/5865-le-rotte-del-futuro-re-industrializzare-litalia-e-leuropa-parte-1.html>
- 14 Partido Democratico, Il Libro Verde del Partito Democratico sulle Politiche industriali, Sintesi, Forum Industria, url: https://partitodemocratico.it/wp-content/uploads/2025/10/Sintesi_Libro-Verde-Pd-sulle-politiche-industriali_A.pdf
- 15 ΠΑΣΟΚ, ΚΕΙΜΕΝΑ ΚΑΙ ΣΧΟΛΙΑ ΑΝΟΙΚΤΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ, url: <https://pasok.gr/programma-dialogos/>
- 16 Partido Socialista, PS reafirma compromisso com uma política industrial ambiciosa e capacitada para promover o crescimento, Acção Socialista, 2026, url: <https://ps.pt/ps-reafirma-compromisso-com-uma-politica-industrial-ambiciosa-e-capacitada-para-promover-o-crescimento/>

6.

Процедурата по ОВОС: инструмент за опазване на околната среда или административна формалност?

Зорница Стратиева

Оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС) е важен и задължителен правен инструмент за вземане на решения, с помощта на който се идентифицират и оценяват вероятните екологични последици от определени инвестиционни намерения. С оценката се цели още на етап *планиране* да бъдат установени потенциалните неблагоприятни въздействия на инвестиционните предложения върху компонентите на околната среда и върху човешкото здраве и да се ограничи тяхното отрицателно въздействие. Процедурите по ОВОС включват преценка за необходимостта от извършване на подробна оценка, анализ на потенциалните въздействия върху околната среда, включително кумулативните ефекти, разглеждане на алтернативни решения и определяне на подходящи смекчаващи, а при необходимост и компенсаторни мерки и широк достъп до информираност на обществото за намерението.

Началото на съвременната практика по оценка на въздействието върху околната среда се поставя в САЩ с приемането на Националния закон за политиката по околната среда (National Environmental Policy Act - NEPA) през 1969 г. Законът въвежда задължението за предварителна оценка на значими федерални проекти и дейности, които биха засегнали хората, общностите и природната среда.

На международно ниво въвеждането на ОВОС като законодателна норма започва след 1980 г. В Европейския съюз ОВОС е въведена през 1985 г. с одобрението на Директива 85/337/ЕИО от Европейския съвет, позната като Директива за ОВОС. Тя предвижда държавите членки да осигурят извършването на ОВОС за определени категории проекти с потенциално значително въздействие върху околната среда. Основната цел на Директивата е да гарантира, че потенциалните въздействия върху околната среда ще бъдат оценени преди одобряването на проекти, които могат да окажат значително влияние върху природните ресурси и човешкото здраве. През годините Директивата е изменяна многократно с цел повишаване ефективността на оценката на въздействие върху околната среда. Особено значение имат измененията от 2014 г., с които се поставя акцент върху въздействията от реализацията на проекти, свързани с изменението на климата, опазването на биологичното разнообразие, риска от природни бедствия и необходимостта от по-висока прозрачност при вземането на решения. Същевременно са въведени мерки за намаляване на административната тежест и за подобряване качеството на оценки-

те. Съществен елемент от развитието на европейската правна рамка е и интегрирането на принципите на Орхуската конвенция, които гарантират правото на обществеността на достъп до информация, участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси, свързани с околната среда.

В България процедурата по ОВОС е регламентирана в Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и неговата Наредба за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда (загл. изм. - ДВ, бр. 3 от 2006 г.) , като през годините нормативната уредба е допълвана и хармонизирана с изискванията на Европейския съюз след присъединяването на България към него.

Съгласно Закона за опазване на околната среда оценка на въздействието върху околната среда се извършва за инвестиционни предложения, включени в неговите Приложение № 1 и Приложение № 2, които могат да окажат значително въздействие върху околната среда. Когато съществува вероятност инвестиционното предложение да окаже значително отрицателно въздействие върху защитени зони от екологичната мрежа „Натура 2000“, се извършва и оценка за съвместимост по реда на Закона за биологичното разнообразие. Оценките се съвместяват с процедурите по одобряване на съответните инвестиционни предложения, като решенията на компетентния орган са задължително условие за последващото им разрешаване и могат да съдържат конкретни условия, мерки и ограничения за реализацията им. Законът регламентира и реда за преценка на необходимостта от оценка, съдържанието на доклада по ОВОС, участието на обществеността и постановяването на крайното решение.

ЗООС допуска в строго ограничени и изключителни случаи освобождаване от провеждане на процедура по ОВОС, когато това е свързано с цели на националната отбрана или на инвестиционни предложения, които са в резултат на природни явления, или е налице друга процедура с подобна оценка при осигурен обществен достъп до информация. В тези случаи законът изисква наличието на изрична мотивировка и спазване на специални гаранции за прозрачност и контрол.

Законът предвижда оценките да се изготвят от независим колектив от експерти с необходимата професионална квалификация, които декларират липса на личен интерес към реализацията на съответния проект. Необходимо е те да позна-

ват добре законодателството, ръководства, наръчници и инструкции – както национални, така и международни – и да използват най-добрата налична информация и най-добрата практика. При изготвянето на оценките те следва да се ръководят от принципите на превенцията, предпазливостта и устойчивото развитие, както и от изискванията на националното и европейското екологично законодателство. Принципът на предпазливостта се прилага, когато съществува риск от сериозни или необратими вреди за околната среда или човешкото здраве, но научните данни са недостатъчни за пълна оценка на риска. В такива случаи липсата на научна сигурност не трябва да бъде причина за отлагане на мерки за предотвратяване на вредите. Принципът се основава на следните пет ключови елемента: изпреварващо действие за предотвратяване на екологични щети; право на обществеността да знае потенциалните рискове; оценка на алтернативите, включително възможността да не се предприема действие; пълно отчитане на всички разходи и ползи, включително дългосрочните екологични и здравни последици, и прозрачно вземане на решения с участие на обществеността. В България този принцип на практика се прилага ограничено. Често липсата на данни погрешно се приема като липса на въздействие, а експертният колектив, който разработва докладите по ОВОС, е затвърдено да е избран и платен от възложителя на инвестиционното намерение.

Най-важен фактор в процедурите по оценките за въздействие върху околната среда е информацията и участието на обществеността в процеса по вземането на решение. С промените в ЗООС гаранции за участието на обществеността в процедурите на вземане на решение има. Но с политически процедури равният достъп до правосъдие е силно ограничен. С неколkokратни решения народните представители в периода 2017 – 2025 г. затвърдиха едноинстанционното производство по жалби срещу решения на министъра на околната среда и водите по инвестиционни предложения, техни разширения или изменения, които са определени като обекти с национално значение със закон или с акт на Министерския съвет или са обекти със стратегическа важност (чл. 99, ал. 9 от ЗООС: Нова – ДВ, бр. 76 от 2017 г., предишна ал. 7, доп. – ДВ, бр. 98 от 2018 г., в сила от 28.08.2019 г., доп. – ДВ, бр. 42 от 2022 г., в сила от 07.06.2022 г., доп. – ДВ, бр. 70 от 2024 г., изм. – ДВ, бр. 74 от 2025 г.).

Въпреки детайлната нормативна уредба и значителния административен ресурс, ангажиран с провеждането на процедурите по ОВОС, в практиката все по-често възникват съмнения относно тяхната ефективност. Дали процедурата действително изпълнява своята превантивна функция за опазване на околната среда или в определени случаи се свежда до формално изпълнение на законовите изисквания е въпрос, чийто отговор следва да бъде търсен не само в нормативната рамка, но и в практическото прилагане на процедурата, в качеството на изготвените оценки, участието на обществеността и съдебния контрол върху актовете на компетентните органи. Показателни в това отношение са посочените по-долу примери от българската практика, с които са разгледани различни процедури по ОВОС, обхващащи следните проблеми:

1. проблеми при извършването на преценка за необходимостта от ОВОС;
2. проблеми при изготвянето на решенията по ОВОС;
3. проблеми при последващо изпълнение и контрол на мерките от решенията по ОВОС;
4. търсене на отговорност за вреди, настъпили вследствие на реализирани инвестиционни предложения, преминали през процедура по ОВОС;
5. проблеми, свързани с определянето и ефективността на смекчаващите мерки;
6. проблеми при провеждането на трансгранични процедури по ОВОС.

Пример № 1: На 13.03.2026 г. на електронната страница на Министерство на околната среда и водите е публикуван доклад за ОВОС с приложения към него за инвестиционно предложение: „Добив и преработка на полиметални руди от находище „Розино“, площ „Тинтява“, разположено на територията на с. Розино и с. Гугутка, община Ивайловград, област Хасково, с възложител „Тинтява Експлорейшън“ АД ((10),(11)). Инвестиционното намерение предвижда открит добив и преработка на полиметална златно-сребърна руда, като отпадъците от дейността следва да бъдат депонирани в специализирани съоръжения за минни отпадъци. Докладът, подложен на обществени обсъждания, е оценен с положителна оценка. Въпреки това в рамките на обществените консултации по процедурата са постъпили възражения, в които се поддържа становището, че докладът по ОВОС е непълен и не съдържа достатъчно задълбочен анализ нито на част от потенциалните въздействия, нито на рисковете за повърхностните и подземните води, включително по отношение на възможно замърсяване с арсен и живак, характерни за минерализацията в района. В доклада са използвани данни от различен воден район, а част от заключенията относно подземните води са противоречиви. Посочва се също, че липсва достатъчно подробна оценка на въздействието върху подземните водни тела и съществуващите водоизточници за питейно-битово водоснабдяване. Критики са отправени и по отношение на анализа на кумулативните въздействия, както и относно липсата на задълбочена оценка на възможните трансгранични последици за водите, оттичащи се към територията на Република Гърция. Според възраженията част от направените заключения не са подкрепени с достатъчно научни данни и доказателства, което поставя под съмнение качеството на оценката и способността ѝ да осигури необходимата степен на екологична защита.

Въпреки положителната оценка за качеството на доклада по ОВОС за инвестиционното намерение, дадена от МОСВ и проведените обществени консултации, са изразени сериозни съмнения относно качеството и пълнотата на оценката на международно ниво по време на трансграничната процедура по реда на Конвенцията от Еспо. Така например гръцкото Министерство на околната среда и енергетиката

отправя редица бележки и препоръки за преработване и допълване на доклада. Сред поставените въпроси са рисковете от замърсяване на водите с опасни вещества, възможните трансгранични последици за водните ресурси в Източнотомановския басейн, потенциалните въздействия върху защитени зони от мрежата „Натура 2000“, както и недостатъчната конкретизация на мерките за управление на минните отпадъци и екологичния мониторинг. Поставени са и въпроси относно финансовите гаранции за дългосрочното управление и контрол на съоръженията след прекратяване на дейността. След изразените притеснения от страна на Гърция, възложителят заедно с учени от Геологическия институт към БАН гарантират, че намерението няма да окаже никакво отрицателно въздействие. Към настоящия момент на одобрение на проекта има уволнен заместник-министър от МОСВ, но няма реално политическо решение, с което да се затвори процедурата. Във връзка с това и с установената практика, решенията по ОВОС се вземат на принципа не на предпазливостта и на съвременните актуални научни данни, а на благоразположението на обществото и на евентуалния международен отпор към конкретното инвестиционно намерение.

Пример № 2: Друг подобен пример, в който трансграничната процедура по ОВОС съгласно изискванията на Конвенцията от Еспо, по която България е страна на произход и при която процедурата по ОВОС не е спазена, е проектът за добив и преработка на златосъдържащи руди в района на Крумовград („Ада тепе“)¹. Примерът с кариерата в Ада Тепе касае процедурата по ОВОС, проведена през август 2010 г. и приключила през май 2011 г. с решение за разрешаване на намерението. В кратките срокове е проведена бърза трансгранична процедура по Конвенцията от Еспо относно проекта за добив и преработка на златосъдържащи руди в района на Крумовград („Ада тепе“). Гърция поставя редица условия и изисквания за защита на околната среда, особено по отношение на потенциалните трансгранични въздействия върху водите на реките Крумовица и Арда, включително да бъдат изпълнени всички предвидени в ОВОС мерки за опазване на околната среда, да се приложат най-добрите налични техники за управление на минните отпадъци съгласно европейските стандарти; хвостохранилището да бъде проектирано и изградено така, че да гарантира водонепропускливост, геотехническа устойчивост, устойчивост при земетресения, защита при екстремни валежи и наводнения; да не се допуска при никакви обстоятелства изтичане на замърсени води към р. Крумовица и оттам към р. Арда, да бъде изградена двойна дренажна система за събиране и контрол на всички инфилтриращи се води, да се въведе система за постоянен мониторинг на водите и стабилността на съоръженията, също така и да се осигурят специални мерки за предотвратяване на разливи на горива, масла и реагенти. Гръцката страна изрично отбелязва, че ако в бъдеще се разработват и останалите находища от района „Хан Крум“ (извън „Ада тепе“), следва да бъде извършена оценка на кумулативните въздействия от всички проекти,

взети заедно. След сериозни съдебни спорове срещу намерението, проектът е разрешен за реализиране с предварително изпълнение. След одобрението намерението е извършено със сериозни нанесени екологични замърсявания на реките Крумовица и „Ада Тепе“ с арсен, което означава, че не са спазени мерките, предвидени с решението по ОВОС. От 16 април 2026 г. рудодобивът в „Ада тепе“ е приключил, теренът предстои да се рекултивира и да се превърне в място за екотуризъм.

Пример № 3: На 21.05.2026 г. директорът на РИОСВ – София издава Решение за преценяване на необходимостта от извършване на оценка на въздействието върху околната среда № СО-43-ПР/2026 г. за инвестиционно предложение: „Изграждане на ветроенергиен парк „Орисол – 2“ и съпътстваща инфраструктура“ в землищата на гр. Перник, гр. Батановци, общ. Перник, и гр. Радомир, общ. Радомир ((12), (13)). С решението директорът на РИОСВ преценява, че не е необходимо извършването на ОВОС за изграждането на ветроенергийния парк с мощност 144 MW, състоящ се от 18 ветрогенератора. Мотивът е, че проектът няма вероятност да окаже значително отрицателно въздействие. Според информация в решението на директора на РИОСВ – София инвестиционното намерение представлява промяна на технически параметри на вече разгледан и одобрен проект през 2013 г. с решение по ОВОС № 03-3/2013 г. на директора на вече несъществуващата РИОСВ – Перник. Това решение на ОВОС съгласно разпоредбите на ЗООС е изтекло през 2018 г., тъй като след издаването в петгодишен срок не са предприети никакви действия по реализацията му. Това е трябвало да бъде установено с проверка от контролните органи по околната среда. Срещу решението са направени възражения, според които то е постановено при непълно изясняване на фактическата обстановка и неправилна преценка на потенциалните въздействия върху околната среда. Посочва се, че не е анализиран цялостният обхват на проекта, включително необходимата съпътстваща инфраструктура – подстанция, кабелни трасета, пътища за достъп, сервитути и монтажни площадки; липсва достатъчна оценка на транспортния достъп, въздействието върху ландшафта и възможното засягане на защитени зони от мрежата „Натура 2000“, като в мотивите на решението са налице и вътрешни противоречия относно обхвата на засегнатите територии. Допълнително се подчертава, че инвестиционното предложение предвижда съществени изменения спрямо първоначално оценения проект от 2013 г., включително е добавен нов имот, който никога не е бил предмет на ОВОС и не е бил обект на процедура за изготвяне на подробен устройствен план; съоръженията са с по-големи размери и мощност, което налага нова и актуална оценка на въздействието върху околната среда. Поради това се иска отмяна на решението и връщане на преписката за ново произнасяне след пълно изясняване на всички относими факти и обстоятелства и извършване на нова преценка за вероятността проектът да окаже значително въздействие върху околната среда. Подобни инвестиционни проекти са се реализирали в северо-

¹ https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2012-76/Communication/App_9_EIA_Decision_18-8-11-2011_MoEW_Ada_tepe.pdf

източна България, където доказаното въздействие е отрицателно и е свързано с шум, вибрации и електромагнитни излъчвания от ветрогенераторите както по време на строителството, така и по време на експлоатацията на съоръженията. Реализацията на подобни намерения в близост и в защитени зони води до значителна загуба на местообитания на принципа на кумулативния ефект. Към момента инвестиционното намерение е на етап *съгласуване* на ниво *общински съвет* в трите засегнати общини: Перник, Радомир и Батановци. Публичен достъп до документите няма, а обществото организира протестни действия и подписка срещу инвестиционното намерение.

Пример № 4: Административен съд – Пазарджик разглежда искане на „Асарел-Медет“ АД за допускане на предварително изпълнение на Решение по ОВОС № 1-1/2024 г. на РИОСВ – Пазарджик, с което е одобрен проектът за разширяване на промишлената площ и развитието на рудника до 2040 г. и осъществяването на инвестиционно предложение (ИП) „Комплексен проект за развитие на „Асарел-Медет“ АД в гр. Панагюрище.² Екологични организации обжалват решението по ОВОС. Съдът счита, че ако проектът бъде блокиран до приключване на съдебния спор, могат да настъпят сериозни последици, сред които да се затрудни или спре добивът на руда; да се застраши безопасността на рудника и хвостохранилището; да възникнат свлачища и други рискове за работниците; да се увеличи рискът от екологични инциденти при управлението на минните отпадъци. С решението си съдът подчертава и че медта е определена от ЕС като стратегическа и критична суровина, което придава допълнителна обществена значимост на проекта. Съдът приема, че съществуват „особено важни интереси“, които трябва да бъдат защитени още сега, и че забавянето на проекта може да доведе до значителни и труднопоправими вреди. Поради това допуска предварително изпълнение на решението по ОВОС и с него позволява на „Асарел-Медет“ да продължи изпълнението на проекта, въпреки че делото по същество още не е приключило. Съдът не се произнася дали самият проект е екологично допустим или законосъобразен. Той решава само временния въпрос проектът да се изпълнява предварително, защото приема, че спирането му би създавало по-големи рискове за безопасността, икономиката и обществения интерес, отколкото незабавното му продължаване.

Пример № 5: Проект „Яденица“ – увеличаване на обема на долния изравнител на ПАВЕЦ „Чаира“ чрез изграждане на язовир „Яденица“ и реверсивен напорен тунел за връзка с язовир „Чаира“ по вариант на водоплътния елемент на каменнонасипната язовирна стена с асфалтобетонова диафрагма.³ За проекта има издадено Решение на министъра на околната среда и водите № 2-2/2017 г. по ОВОС за изменение и допълнение на предшествашо решение на МОСВ от 1998 г. за одобряване на намерението. Язовир „Яденица“ е замислен като разширение на системата на ПАВЕЦ „Чаира“.

Целта е увеличаване на обема на долния изравнител, с който чрез тунел се свързва с язовир Чаира и няма да бъде предназначен нито за водоснабдяване, нито за покриване на напоителни нужди. Твърденията са, че с реализацията на този проект ще се увеличи капацитетът за съхранение на електроенергия от ПАВЕЦ „Чаира“. Твърдението е невярно. България, НЕК и Европейската комисия разглеждат проекта като стратегически за региона. След включването му сред европейските проекти от взаимен интерес се отваря възможност за европейско финансиране, но проектът не е оценен спрямо защитените зони от екологичната мрежа „Натура 2000“ – ЗЗ „Ниска Рила“ и ЗЗ „Рила буфер“, което е основен порок на процедурата. Проектът създава сеизмичен риск предвид лошите геоложки условия, тъй като е предвидено стената на язовира да се строи върху един от най-големите тектонски разломи в България – Яденишкия разлом с 30 м широчина – и цикличното пълнене и изпразване на язовира ще създаде пулсиращо натоварване върху нестабилната геоложка основа, потвърдено от Института по геофизика на БАН. Бързането да се мине през процедурите на ЕС по фалшив начин блокира неговото изграждане вече 9 години след влизането в сила на решението по ОВОС, което съгласно изискванията на ЗООС вече е загубило правно действие.

Пример № 6: Примерът е за съдебно решение⁴ на Върховния административен съд (ВАС) срещу постановено Решение на Административния съд в гр. Пловдив в защита на Решение № ПВ-193-ПР/2017 г. на директора на Регионалната инспекция по околната среда и водите – Пловдив /РИОСВ – Пловдив/ да не се извършва оценка на въздействието върху околната среда за инвестиционно предложение „Проектиране и изграждане на компостираща инсталация за разделно събрани зелени и/или биоразградими отпадъци, включително осигуряване на необходимото оборудване и на съоръжения и техника за разделно събиране на зелени и биоразградими отпадъци на територията на община Кричим“ с местоположение в ПИ 39921.301.2, местност „Сух дол“, гр. Кричим, община Кричим, област Пловдив. Инсталацията е предвидена да е с капацитет 2200 тона, с площ 7515 кв. м. Имот ПИ 39921.301.2 попада в границите на защитена зона BG0002057 „Бесепарски ридове“ за опазване на дивите птици, обявена със Заповед № РД-786/29.10.2008 г. /ДВ, бр. 106/2008 г./ на МОСВ. В решението на директора на РИОСВ – Пловдив е посочено, че инвестиционното предложение е допустимо спрямо режима на защитената зона, определен с обявяването ѝ. Инвестиционното намерение подлежи на оценка за съвместимостта му с предмета и целите на опазване на защитените зони по реда на Закона за биологичното разнообразие. С решението на директора на РИОСВ – Пловдив след преглед на представената информация е извършена преценка за вероятната степен на въздействие, според която предвид местоположението, характера и мащаба на инвестиционното предложение няма вероятност реализацията му да окаже значително отрицателно въздействие върху природни местообитания,

² https://www.riewpz.org/files/_documents/rovos_1-1-2024.pdf

³ https://www.moew.government.bg/static/media/ups/tiny/PD/OVOS_2-2-2017.pdf

⁴ https://info-adc.justice.bg/courts/portal/edis.nsf/e_act.xsp?id=917155&code=vas&guid=1678802295

популации и местообитания на видове, предмет на опазване в защитената зона. В мотивите на решението на ВАС са изложени следните аргументи: не е изяснен капацитетът на инсталацията. В документите е посочен годишен капацитет от 2200 тона, но липсват данни за дневния капацитет, който е решаващ за това дали проектът попада в категория със задължителен ОВОС или само подлежи на преценка; съществува второ инвестиционно предложение – тръбен кладенец, което е разгледано заедно с компостиращата инсталация без ясно правно основание. Според съда кладенецът представлява самостоятелен обект и е трябвало да бъде оценен отделно; не е извършена оценка на кумулативния ефект от компостиращата инсталация, тръбния кладенец и съществуващото общинско сметище, което все още не е окончателно закрито и рекултивирано; не са изследвани достатъчно въздействията върху защитената зона „Бесапарски ридове“, включително върху защитените птици и местообитанията им; липсват достатъчно научни и фактически данни, които да обосноват извода на РИОСВ, че проектът няма да има значително отрицателно въздействие върху околната среда. С постановеното съдебно решение ВАС отменя решенията на Регионална инспекция по околната среда и водите – Пловдив и на Административен съд – Пловдив и постановява, че решението „да не се извършва ОВОС“ е незаконосъобразно.

Пример № 7: На 11.09.2023 г. Административен съд – София-град отменя решението на РИОСВ – София от 2015 г., с което е било одобрено изграждането на инсталация на „Топлофикация София“ ЕАД за производство на електрическа и топлинна енергия чрез изгаряне на RDF отпадъци (гориво, произведено от битови отпадъци).⁵ Проектът е предвиждал: изгаряне на около 180 000 тона RDF годишно; производство на около 20 MW електроенергия и 58 MW топлинна енергия; изграждане на инсталация на площадката на ТЕЦ „София“. Решението на директора на РИОСВ – София е било обжалвано от граждани и екологични организации, които твърдят, че оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС) е непълна и неточна. Съдебното решение на АС – София-град изразява следните основни мотиви, с които отменя решението: недостатъчна оценка на замърсяването на въздуха; в ОВОС не е отчетено реалното фонове замърсяване на София, не са разгледани зимните условия и температурните инверсии, когато замърсяването е най-силно; използваният модел анализира само емисиите от новата инсталация, без да отчита останалите източници на замърсяване в града; неясно качество на RDF горивото, липсват достатъчно данни за състава и качеството на RDF горивото, няма надежден механизъм за контрол на качеството му; информацията за опасните отпадъци е непълна, не са ясни местата за окончателното им обезвреждане, както и транспортните им маршрути. Също така липсва оценка на рисковете при аварии и разпиляване; липсва оценка на здравния риск, както и не е изследван здравно-демографският профил на засегнатото население. Издаденото решение на директора на РИОСВ – София е издадено, без да е осигурено

участието на всички заинтересовани граждани от инвестиционното намерение. Съдът е приел, че докладът по ОВОС съдържа съществени пропуски, не позволява надеждна оценка на въздействието върху околната среда и здравето на хората и че процедурата по обществено обсъждане е проведена непълно.

От гореизложените примери в практическото приложение на ОВОС и ОС се установява, че най-често срещаните слабости са свързани с недостатъчния анализ на кумулативните въздействия, ограниченото разглеждане на алтернативи и непълното формулиране на смекчаващи мерки. Именно тези компоненти са от съществено значение за предотвратяване и ограничаване на негативните въздействия върху биоразнообразието и следва да бъдат разглеждани с особено внимание. Липсата на качествени оценки на въздействието върху околната среда и пренебрегване на кумулативните ефекти водят до унищожаване на ценни природни местообитания, намаляване на местообитанията на птици, активизиране на свлачища и влошаване на възможностите за устойчив туризъм и земеделие. От своя страна, това е причина за наказателни процедури от страна на ЕС.

При разработването на всеки един проект е редно той да бъде икономически обоснован, социално полезен и съобразен със стратегическите цели за развитие и опазване на околната среда. Проектът следва да подпомага или поне да не влошава състоянието на биоразнообразието. Когато са възможни отрицателни въздействия, трябва да се изберат най-щадящите технологии, алтернативи и местоположения, които минимизират риска върху околната среда. Поради потенциалното си въздействие върху околната среда повечето проекти подлежат на процедури по ОВОС и/или оценка за съвместимост (ОС). Тези оценки включват анализ на въздействията, алтернативните решения, кумулативните ефекти и необходимите мерки за ограничаване или компенсиране на вредите. Практиката показва, че най-сериозните слабости са свързани именно с анализа на кумулативните ефекти, разглеждането на алтернативи и определянето на ефективни смекчаващи мерки, въпреки че те са ключови за опазването на биоразнообразието. Оценката на кумулативните въздействия е задължителен елемент на процедурите по ОВОС, ЕО и ОС, тъй като подпомага устойчивото развитие и вземането на информирани решения. В българската практика обаче тези въздействия често не се анализират достатъчно задълбочено или се разглеждат само частично. Кумулативните ефекти представляват съвкупното въздействие на минали, настоящи и бъдещи дейности върху околната среда, което може да бъде значително дори когато отделните проекти имат ограничено влияние. Те могат да се проявяват като натрупване на въздействия, синергични ефекти или постепенно увреждане на природни ресурси и местообитания. Ефективната оценка изисква разглеждане на всички релевантни дейности в достатъчно широк пространствен и времеви обхват, използване на надеждни данни и анализ както на индивидуалните, така и

⁵ <https://www.zazemiata.org/resources/%d1%81%d1%8a%d0%b4%d1%8a%d1%82-%d0%be%d1%82%d0%bc%d0%b5%d0%bd%d0%b8-%d0%b5%d0%ba%d0%be%d1%86%d0%b5%d0%bd%d0%ba%d0%b0%d1%82%d0%b0-%d1%80%d0%b5%d1%88%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d0%b5%d1%82%d0%be-%d0%bf/>

на общите въздействия върху уязвимите природни компоненти. При установяване на значителни кумулативни ефекти следва да се предвидят подходящи смекчаващи мерки, мониторинг и механизми за управление на риска. В нито един от гореописаните примери не е изследван кумулативният ефект при реализацията на намерението.

Разглеждането на алтернативни решения е задължителен елемент от процедурите по екологична оценка, оценка на въздействието върху околната среда и оценка за съвместимост. То започва още на етап *планиране* на инвестиционно намерение, когато при формулирането на инвестиционната идея възложителят отчита техническите и икономическите изисквания, но и потенциалните екологични рискове. Навременната оценка на въздействията върху околната среда и биоразнообразието позволява идентифицирането на по-подходящи местоположения, технологии и варианти за реализация на проекта. Инвеститорът може да използва налични екологични бази данни, специализирани информационни системи и експертни консултации, за да оцени риска от засягане на защитени територии и видове. На тази основа се отхвърлят екологично неприемливите варианти и се подбират най-подходящите алтернативи за по-нататъшно разработване. Въпреки това практиката в България показва, че анализът на алтернативите често е непълен или формален, особено при инвестиционни проекти за застрояване. Алтернативите могат да включват различни местоположения, мащаб и характеристики на проекта, използвани технологии и методи на изпълнение. Тяхното разглеждане има за цел да се избере вариантът с най-малко отрицателно въздействие върху околната среда и биоразнообразието. Особено значение има нулевата алтернатива, която предвижда запазване на съществуващото състояние и често представлява най-благоприятният вариант за опазване на природните ресурси и екосистеми.

Разгледаните примери показват, че основният проблем не се крие в липсата на правна уредба. Българското и европейското законодателство предвиждат детайлни правила, механизми за участие на обществеността, въпреки че възможностите за съдебен контрол са минимизирани до едноинстанционно производство. На практика обаче ефективността на процедурата по ОВОС зависи от качеството на събраната информация, обективността на експертните оценки, задълбочеността на административния анализ и готовността на компетентните органи да изискват пълно изясняване на всички релевантни факти и обстоятелства.

Когато оценките са изготвени въз основа на непълни данни, когато липсва достатъчен анализ на кумулативните и трансграничните въздействия или когато съществуват съмнения относно реалния обхват на инвестиционното предложение, процедурата по ОВОС рискува да се превърне от инструмент за превенция в обикновена административна формалност. Именно поради това общественото участие и съдебният контрол имат ключово значение за гарантиране на законсъобразността и качеството на вземаните решения.

В крайна сметка ОВОС не е пречка пред инвестициите, а механизъм за намиране на баланс между икономическото развитие и опазването на околната среда. Доколко този механизъм изпълнява предназначението си зависи не толкова от нормативните разпоредби, колкото от начина, по който те се прилагат на практика. Отговорът на въпроса дали ОВОС е ефективен инструмент за защита на околната среда или се превръща в административна формалност следва да се търси във всеки конкретен случай, но именно практиката показва, че качеството, прозрачността и независимостта на оценките остават решаващи за постигането на целите, заради които този инструмент е създаден.

Литературни източници:

- 1 Директива за изменение 2014/52/ЕС се прилага от 25 април 2014 г. и трябва да стане закон в държавите от ЕС до 16 май 2017 г.
- 2 Директива 2011/92/ЕС се прилага от 17 февруари 2012 г. Тя кодифицира 4 предходни директиви ([85/337/ЕО](#), [97/11/ЕО](#), [2003/35/ЕО](#) и [2009/31/ЕО](#)), първата от които стана закон в държавите от ЕС на 3 юли 1988 г.
- 3 Директива 2011/92/ЕС — оценка на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда.
- 4 Закон за опазване на околната среда, Обн. ДВ, бр. 91 от 25 септември 2002 г., изм. ДВ, бр. 51 от 5 Юни 2026 г.
- 5 Наредба за условията и реда за извършване на оценка на въздействието върху околната среда (загл. изм. - ДВ, бр. 3 от 2006 г.), приета с ПМС № 59 от 07.03.2003 г.
- 6 Костадинова, И. 2015. Сигурни зимовища за червеногушата гъска. Наръчник за добро планиране на развитието в районите на зимуване на червеногушата гъска. БДЗП, Природозащитна поредица, Книга 29. София, БДЗП. https://bspb.org/wp-content/uploads/2021/03/Guidance_good_planning2.pdf
- 7 Ehrlich, A., & Ross, W. 2015. The significance spectrum and EIA significance determinations. Impact Assessment and Project Appraisal, 33(2), 87 – 97. <https://doi.org/10.1080/14615517.2014.981023>.
- 8 Cashmore, Matthew. 2004. The role of science in environmental impact assessment: process and procedure versus purpose in the development of theory. Environmental Impact Assessment Review, volume 24, issue 4, 2004, pp. 403 – 426, <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2003.12.002>.
- 9 Barker, Adam, Wood, Christopher. 1999. An evaluation of EIA system performance in eight EU countries, Environmental Impact Assessment Review, volume 19, issue 4, pp. 387 – 404, [https://doi.org/10.1016/S0195-9255\(99\)00015-3](https://doi.org/10.1016/S0195-9255(99)00015-3).
- 10 Доклад за ОВОС и приложения към него за инвестиционно предложение „Добив и преработка на полиметални руди от находище „Розино“, площ „Тинтява“, разположено на територията на с. Розино и с. Гугутка, община Ивайловград, област Хасково, с възложител „Тинтява Експлоейшън“ АД, публикуван на 13.03.2026 г. на електронната страница на МОСВ: <https://www.moew.government.bg/bg/doklad-za-ovos-za-investicionno-predlojenie-dobiv-i-prerabotka-na-polimetalni-rudi-ot-nahodiste-rozino-plost-tintyava-razpolojeno-na-teritoriyata-na-s-rozino-i-s-gugutka-obstina-ivajlovgrad-oblast-haskovo/>
- 11 Трансгранична процедура по ОВОС, в която България е страна на произход, за „Добив и преработка на полиметални руди от находище „Розино“, площ „Тинтява“, разположено в община Ивайловград, област Хасково“: <https://www.moew.government.bg/bg/dobiv-i-prerabotka-na-polimetalni-rudi-ot-nahodiste-rozino-plost-tintyava-obstina-ivajlovgrad-oblast-haskovo/>
- 12 Решение № СО-43-ПР/2026 г. на директора на РИОСВ – София за преценяване на необходимостта от извършване на ОВОС за „Изграждане на ветрогенераторен парк „Орисол – 2“ и съпътстваща инфраструктура“ в землищата на гр. Перник и гр. Батановци, община Перник, и гр. Радомир, общ. Радомир: https://www.riev-sofia.org/files/2026-PD/resh2026/resh43PR.pdf?fbclid=IwY2xjawSik79leHRuA2FlbQlxMABicmlkETBnMEZ0UTg1MThtqR1pJeHhYc3J0YwZhcHBfaWQQMjlyMDM5MTc4ODIwMDg5MgABHix_w4eGg7u8sRtEQ8sCid253zAqb0O6t78eBQYDGMICnKdDs2gDGZvh78H_aem_nM32Q0kSudEuJucL7odkLA
- 13 Изграждане на ветрогенераторен парк „Орисол – 2“ и съпътстваща инфраструктура“ в землищата на гр. Перник и гр. Батановци, община Перник, и гр. Радомир, общ. Радомир от 2024 г.: <https://registers.moew.government.bg/ovos/lot/50289>
- 14 Решение № 5550 на Административен съд – София-град по адм. дело № 6134/2020 г.: <https://sofia-adms.g.justice.bg/bg/1693>

7. Заклучение

Катерина Костадинова

В заключение, като най-важен акцент е добре да открийм, че фундаменталната разлика между лявото и дясното политическо мислене се състои в прочита на целта на общественото развитие и ролята на държавата в него. В продължение на десетилетия у нас доминира десният неолиберален модел, който разглежда държавата просто като „надзирател“, а здравната, образователната и социалната системи като високи текущи разходи, които трябва да бъдат максимално „оптимизирани“ и свити. Този подход, залага на конкурентоспособност чрез ниски данъци и ниска цена на труда, което превръща България в периферия на Европейския съюз, която се характеризира с дълбоки неравенства и изтичането на човешки капитал.

Прогресивната политическа визия поставя човека, над стремежа към печалба. В този прочит социалните и здравните системи не са пасивен и текущ разход, а най-важната дългосрочна капиталова инвестиция, която държавата прави, за да осигури гръбнака на обществото си и с които противодейства на неравенствата и демографската криза.

Най-големият дефект, обаче, на досегашното управление е разглеждането на секторните политики и отделните министерства като изолирани, автономни острови. Когато едно министерство работи „на парче“, тоест без координация с останалите, дори най-добронамерената мярка остава неадекватна спрямо реалността и лишена от трайно влияние. Системният, интегриран подход изисква да разберем, че нито една обществена система не съществува във вакуум. Така например, високата обща смъртност в България и високите нива на детска смъртност не са просто изолиран медицински или чисто демографски проблем, а пряко следствие от бедността, социалното изключване и липсата на равен достъп до качествена грижа, породени от огромните преки плащания на пациентите, които достигат близо половината от всички здравни разходи. По същия начин, преодоляването на бедността и пречупването на догмата за „евтината работна ръка“ ще е невъзможно без активни мерки на пазара на труда и без справяне с хроничния дефицит в пенсионния фонд, който се захранва от сивата икономика и ниските осигурителни вноски.

Тази абсолютна нужда от интегрирани политики се вижда най-ясно по оста между образованието, в това число и науката, и индустрията. Преходът към модерна икономика изисква увеличаване на инвестициите в научноизследователска и развойна дейност, но тази модернизация ще остане

само на хартия без адекватна образователна система. Пазарът на труда не може да функционира устойчиво, ако образователната система е не е адекватна спрямо нуждите на икономиката или се е свила до това просто да произвежда евтини кадри за чужди инвеститори. А, най-важната роля на образователната система трябва да бъде възпитанието на граждани. Такива с критическо мислене и развито съзнание за права и задължения. Тя трябва да подготвя специалисти, способни да генерират висока добавена стойност в локални технологични екосистеми, свързващи общините, професионалните гимназии, университетите и местния бизнес в периферните региони. Само чрез подобно технологично обновяване и паралелна преквалификация на работната сила индустрията може да се превърне в двигател на социална трансформация, който осигурява качествена заетост и спира обезлюдяването на страната.

За да се противодейства на демографското свиване обаче, не е достатъчен само икономическият растеж. Той обезателно трябва да бъде подкрепен от всеобхватна социална сигурност. Еднократните финансови помощи при раждане са неефективни, ако младите семейства нямат дългосрочна сигурност. Тази сигурност се гарантирана чрез активна жилищна политика и инвестиции в общински жилищни фондове, премахване на пазарния хаос в здравеопазването (включително спиране на третирането на болниците като търговски дружества), осигуряване на безпрепятствен достъп до педиатрична грижа в малките населени места и развитие на държавно финансирани услуги за застаряващото население. Когато тези мерки се приложат съвместно, те намаляват тревожността в обществото, ограничават емиграцията на младите хора и успяват пряко да влияят върху раждаемостта и продължителността на живота.

В същото време модернизацията на индустрията не бива да се случва за сметка на екологичното равновесие и здравето на хората. Инструменти като Оценката на въздействието върху околната среда (ОВОС) не трябва да се използват като административна формалност в услуга на частни инвестиционни интереси. Те следва да бъдат реален регулатор, отчитащ кумулативния ефект от замърсяванията върху здравето на местните общности. Истинското гражданско общество, възпитано от адаптивна образователна система, трябва да има гарантиран равен достъп до информация и правосъдие, за да изпълнява ролята си на ефективен коректив.

За да се върви в посока на намаляване на неравенства и създаване на сигурност в социалните и икономически системи, е необходима радикална промяна в начина, по който

мислим за държавното планиране и публичните финанси. Стремех трябва да бъде насочен към поетапно увеличаване на социалните разходи до нива от поне 25% от БВП. Подобряването на демографското и социално състояние на страната не може да се случи чрез изолирани козметични реформи. То изисква цялостен, системен преход, при който здравеопазването, образованието, социалната за-

щита, регионалното развитие и опазването на околната среда работят в пълен синхрон, комуникирайки си и реагирайки по между си. Те следва да бъдат подчинени на една обща цел, а именно превръщането на България в модерна, справедлива и високотехнологична държава, в която човешкият живот и неговото развитие са най-висшата ценност.

За авторите

Антоний Тодоров е професор в Нов български университет. Бил е гост-професор в Свободния университет в Брюксел (2009-2016), Университета на Бургундия, Дижон (1999, 2002, 2007), Университета в Букурещ (2009-2016). Автор е на: Радикализация на неприемането – Групова омраза и дясно-екстремистки нагласи в България (Еберт, 2021); Качество на демокрацията в България (съст. и автор с Добрин Канев, 2014), Елементи на политиката (2021); Граждани, партии, избори: България 1879-2009, 2010.

Иван Кръстев е завършил „Международни отношения“ в Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и „Финанси“ в Университет по национално и световно стопанство (УНСС). Професионалният му път е тясно свързан с Министерството на труда и социалната политика. От юли 2019 г. заема позицията на секретар на Делегация на българските социалисти в Европейския парламент. Бил е заместник-министър в МТСП, отговарящ за управлението на средствата от Европейския съюз и дейностите на министерството, свързани с международното сътрудничество. Автор е на редица публикации по теми, свързани с управлението на средствата от Европейския съюз, пазара на труда, социално-икономическите неравенства, висшето и професионалното образование.

Д-р Лидия Стойкова-Чорбанова е преподавател в Бургаския държавен университет „Проф. Д-р Асен Златаров“ и заместник-директор на Държавната психиатрична болница „Св. Иван Рилски“. Тя е доктор по социална медицина с богат експертен и управленски опит в сферата на здравеопазването, демографските политики и майчиното здраве. Наред с академичната и административната си дейност, тя е обществено и политически ангажирана, като е заемала позициите на заместник-министър и началник на политическия кабинет в Министерството на здравеопазването.

Проф. д-р Боян Киров е учен от Института за космически изследвания и технологии при Българската академия на науките. Работи в областта на космическото време, слънчево-земните връзки и космическото приборостроене. Има многобройни публикации и цитирания в реномирани международни научни издания. Наред с научната си дейност е обществено и политически ангажиран като съпредседател на ПП „Българската левица“.

Александър Димитров е доктор по политология и преподавател от Университета по национално и световно стопанство. Води лекции по Политически лидерство, Структура и функции на съвременната държава, Сравнителна политикология. Изследователските му интереси са насочени в областта на лидерството, левицата и левите политически партии, развитието на висшето образование в Европа и света.

Зорница Стратиева е инженер-лесовъд, завършила Лесотехническия университет в гр. София и има следдипломна специализация в DBU Naturerbe Stiftung. От 2009 г. се занимава активно с опазването на околната среда в България, а в момента е част от екипа на Асоциация на парковете в България. Има придобит административен опит в местното самоуправление и управленски опит като народен представител в 46-о и 47-о Народни събрания.

Катерина Костадинова е регионалист по образование (Софийски университет „Св. Климент Охридски“) и проектен координатор във Фондация Фридрих Еберт България, където ръководи младежки и политически проекти. Има опит в сферата на политическия дебат и интересите ѝ са в сферата на развитието на гражданското и политическото участие.

Институт за социална интеграция /ИСИ/ е сдружение с нестопанска цел, създадено през 2002 г., което работи в обществена полза по смисъла на Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Основните направления, в които ИСИ работи са: обучения, тренинги, изследователска дейност и научни изследвания, мониторинг, дискуссионни форуми и издателска дейност. Организацията подпомага реализацията на демократичните процеси в българското обществено и политическо пространство, участва в процеса на изработване на политики и в дебатите, свързани с тяхното изпълнение. Една от основните цели на организацията е да работи за популяризиране на професионализма в политиката и ограничаване на пасивността и негативните нагласи към публичните институции и партиите.

Фондация Фридрих Еберт е създадена през 1925 г. като политическо наследство на първия демократично избран германски президент Фридрих Еберт. Отдадена е на ценности и основните идеи на социалната демокрация и работи активно с неправителствени организации, политически актьори и профсъюзи в целия свят. Посветена на принципите свобода, справедливост и солидарност, в Германия и в над 100 държави фондацията допринася за развитието на демокрацията, политическата култура, укрепването на мира и на социална промяна.

