



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

# България по пътя на присъединяване към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие:

## Препоръки, предизвикателства и перспективи



София, 2023 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

# **БЪЛГАРИЯ ПО ПЪТЯ НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ОРГАНИЗАЦИЯТА ЗА ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И РАЗВИТИЕ: ПРЕПОРЪКИ, ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ**

**София, 2023 г.**

Аналитичен документ

**„БЪЛГАРИЯ ПО ПЪТЯ НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ОРГАНИЗАЦИЯТА ЗА  
ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И РАЗВИТИЕ: ПРЕПОРЪКИ,  
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ“**

Автор: гл. ас. д-р Георги Бакъов, Институт за държавата и правото при Българската академия на науките

Консултант: доц. д-р Тони Димов, Институт за държавата и правото при Българската академия на науките

Анализът се подготви със съдействие на служители от Института по публична администрация: Айлин Ниязиева и Елена Димкина.

ISBN 978-619-7262-37-7

© Институт по публична администрация, 2023

ANALYTICAL DOCUMENT

**BULGARIA ON THE WAY TO JOINING THE ORGANIZATION FOR ECONOMIC  
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: RECOMMENDATIONS, CHALLENGES  
AND PERSPECTIVES**

**Abstract:** Bulgaria established cooperation with OECD in the early 90s of the 20th century, with the interaction taking place through the participation of the countries in separate working bodies of the organization and within the framework of separate thematic initiatives and programs. The country is an active participant in the OECD regional program for South-Eastern Europe and engages in its statistical and information reporting systems. Undoubtedly the issue of Bulgaria's membership in the OECD is more than topical and is of particular importance for the country in its struggle for achieving the highest possible results in its goals for reforms and welfare of its citizens after the completion of socialist rule. This is the reason why in 2007 Bulgaria officially expressed its desire to obtain the status of a member in the organization and in 2022 it officially received its invitation. The analysis sets itself the limited goal to study Bulgaria on its path to membership in the organization, to give a vision of what the OECD actually represents and to draw up proposals and key recommendations for the country for accelerated and maximally effective membership.

Keywords: OECD, Bulgaria, accession, member state, regulatory policy scan, OECD Roadmap

Sofia, 2023

### За автора:

Георги Бакъов е роден в гр. Ловеч, където завършва средното си образование в Гимназия за чужди езици „Екзарх Йосиф I“. Има магистърска степен по специалността „Право“ в Нов български университет. В началото 2022 г. защитава успешно дисертационен труд по въпроса за връзката на правосубектността и договорната правоспособност на универсалните международни организации и придобива докторска степен по специалността „Международно право и международни отношения“ в Института за държавата и правото при Българска академия на науките. През ноември 2022 г., след успешно проведена процедура, той е назначен на академичната длъжност главен асистент по специалността „Международно право и международни отношения“ в Института за държавата и правото при Българската академия на науките.

Работил е като експерт в Министерство на труда и социалната политика, юрисконсулт в търговска банка, финансов контролор. Автор е на публикации в различни области на международното право, *Rule of Law*, връзката на електронните технологии и международните договори, *soft law*, Зелената сделка на Европейския съюз, законодателството в Китайската народна република и други.

Владее английски и френски език.

## Съдържание

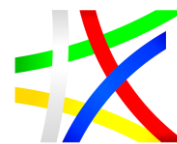
<b>I. ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>6</b>
1. Актуалност и значимост на избраната тема .....	6
2. Общи и специфични цели на анализа.....	8
3. Методи и инструментариум .....	9
4. Обхват .....	10
<b>II. СТЬЛБОВ ПОДХОД „10П“</b> .....	<b>12</b>
1. Проучване .....	14
2. Предистория .....	19
3. Проследяване .....	25
4. Прогрес.....	27
5. Постигания .....	31
6. Препоръки .....	35
7. Предизвикателства.....	38
8. Перспективи.....	40
9. Присъединяване.....	42
10. Приобщаване .....	44
<b>III. АНАЛИЗ НА СЪБРАНИТЕ ДАННИ И ДОКАЗАТЕЛСТВА</b> .....	<b>47</b>
1. Ключови констатации относно Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.....	47
2. Ключови констатации относно България.....	50
3. Ключови констатации относно сътрудничеството на България с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.....	53
4. Ключови констатации относно предизвикателствата и перспективите .....	55
<b>IV. ИЗВОДИ ОТ ПРОВЕДЕНИТЕ ПРОУЧВАНИЯ И АНАЛИЗ</b> .....	<b>58</b>
<b>V. ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО ПРОЦЕСА ПО ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ</b> .....	<b>60</b>
<b>Използвани източници</b> .....	<b>69</b>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

### Списък на използваните съкращения

<b>АЯЕ</b>	Агенция за ядрена енергия
<b>БАН</b>	Българска академия на науките
<b>ЕС</b>	Европейски съюз
<b>МС</b>	Министерски съвет
<b>НС</b>	Народно събрание
<b>ПМС</b>	Постановление на Министерски съвет
<b>ОЕИС</b>	Организация за европейско икономическо сътрудничество
<b>ОИСР</b>	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
<b>СИВ</b>	Съюз за икономическа взаимопомощ
<b>СССР</b>	Съюз на съветските социалистически републики

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

### 1. Актуалност и значимост на избраната тема

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие е учредена през 1961 г. Непосредствените цели пред нейните основатели са били стимулиране и усъвършенстване на политиките за устойчиво икономическо развитие, повишаване жизнения стандарт на населението и поддържане на финансова стабилност на членуващите в нея държави. Тя се явява правопреемник на Организацията за европейско икономическо сътрудничество, създадена да управлява американската и канадската финансова помощ по Програмата за европейско възстановяване (т.нар. план „Маршал“) след Втората световна война.<sup>1</sup> Понастоящем в ОИСР членуват 38 държави. Съгласно чл. 13 от учредителния ѝ договор и Комисията на ЕС също взема участие в работата на организацията.

В идеологическата основа на ОИСР са закрепени принципите на представителната демокрация и пазарната икономика, към които се придържа и България. Организацията представлява престижен форум за политически и секторен диалог, взаимно идентифициране на добрите практики в държавното управление и лостове за взаимопомощ по ключови въпроси, като данъчната политика, транспортна инфраструктура, селско стопанство, образование, дигитална икономика и иновации, климат и др. Организацията нерядко служи и като политически буфер за напрежения между членуващите в нея държави. След края на Студената война ОИСР се трансформира в постоянен форум за консултации на множество държави, дори и такива, които не членуват в нея. Организацията служи като своеобразен терминал за идентификация и изграждане на полезни политики и добри практики, даващ отлична възможност за трансфер на „знание и умения“, утвърждаващ устойчивото глобално бъдеще. Доказва се, че тя е много важна за страните в преход, сред които е била и България.

Формално България установява сътрудничество с ОИСР, която доскоро упорито и остро е критикувала, веднага след демократичните промени още в началото на 90-те години на XX век. Взаимодействието се осъществява чрез участието на държавата в отделни работни органи на организацията и в рамките на отделни тематични инициативи и специфични програми, там където е идентифициран взаимен интерес.<sup>2</sup> Страната ни е активен участник в регионалната програма на ОИСР за Югоизточна Европа и участва в системи за статистическа и информационна отчетност, сравнителни анализи като напр. „Програмата за международно оценяване на учениците“ (PISA)<sup>3</sup>, публикации и прегледи на политики, и др. България получава методическа помощ в проблемни области като икономически растеж и приватизация.<sup>4</sup> ОИСР подкрепя административната реформа в България с участието на Програмата Сигма (SIGMA), насочена към усъвършенстване на

<sup>1</sup> До голяма степен в международноправен план статутът на организациите е идентичен, както по отношение на тяхната правосубектност, така и по отношение на привилегиите и имунитетите. Но в конкретния случай говорим за уникално по рода си емпирично единство, което няма аналог в рамките на международните отношения.

<sup>2</sup> Външна търговия, Министерство на външната търговия, 1984, с. 7; Икономическа енциклопедия за всички, А-Я. Кн-во "Георги Бакалов", 1984, с. 298.

<sup>3</sup> PISA - Programme for International Student Assessment. Програмата е еталон за създаване на политика и реформа в образованието. От 2000 г. PISA включва повече от 90 държави и икономики и над 3 000 000 обучаващи се по целия свят.

<sup>4</sup> The Annual Report of the OECD: Report by the Secretary-General. Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998, p. 81.



държавното управление в страните от Централна и Източна Европа.<sup>5</sup> Интеграционните действия на държавата дават резултат.

С течение на времето отношенията между България и ОИСР се затвърждават. Близко петнадесет години след като държавата осъществява формална връзка с организацията, през 2007 г. тя официално изразява желание да получи статут на страна членка в ОИСР. В следващите години искането за присъединяване към глобалната общност на Организацията нееднократно е препотвърждавано, последно през 2017 г. Сътрудничеството е до толкова задълбочено, че след приемането на България в ЕС, присъединяването на страната към ОИСР се приема като особено значима външнополитическа цел.

Последователната политика на България в този аспект довежда до задоволителен резултат. На 25 януари 2022 г. с решение на Съвета на ОИСР е прието да се започнат преговори за присъединяване към организацията със страната. За това българският министър председател бива информиран официално с Писмо MC/2021.394.pb, подписано от Генералния секретар на ОИСР Матиас Корман<sup>6</sup>.

В рамките на срещата на Съвета на ОИСР на ниво министър, проведена на 9-10 юни 2022 г., е приета и Пътна карта за присъединяване на България към ОИСР, която съдържа параметрите на започващия процес на разговори, в т.ч. условията на задълбочени технически прегледи, с което на практика стартира и същинският процес по интеграция. Документът определя условията и процеса за присъединяване на България с цел да се даде възможност на Съвета в края на процедурата, изложена в тази пътна карта, да стигне до решение дали да покани България да се присъедини към Конвенцията на ОИСР. Съветът е оправомощен с правото да налага промени в пътната карта по време на процеса на присъединяване. Основната цел на процеса на присъединяване е постигане на сближаване на България със Стандартите на ОИСР, най-добрите политики и най-добрите практики, водещи до по-добри резултати и за членовете на ОИСР, и за самата поканена държава.

Несъмнено въпросът за членството на България в този форум е повече от актуален и е от особена важност за държавата ни. Това нееднократно се потвърждава и от органите на изпълнителната власт на България. В рамките на обсъждането на проекта на постановление на Министерския съвет относно организирането и координацията на процеса по разговори и подготвителни дейности за присъединяване на страната ни в тази организация членството се обявява като „приоритетно“ и като „най-сериозното интеграционно усилие на нашата страна след приемането ни в НАТО и ЕС. То е много съществено и защото засяга почти всички сфери на обществения живот“<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Counties. Вж. Управленски контрол в съвременната държавна администрация: Опитът на различни страни. Публикация на СИГМА № 4. ОИСР. OCDE/GD(96)19. Достъпно на: <https://www.sigmaxweb.org/bylanguage/bulgarian/38765335.pdf>

<sup>6</sup> Писмо MC/2021.394.pb. Достъпно на: <https://www.oecd.org/newsroom/Letter-to-H-E-Mr-Kiril-Petkov-Prime-Minister-Bulgaria.pdf>.

<sup>7</sup> Николай Милков, служебен министър на външните работи. Пресконференция в МС, 11.08.2022 г. <https://bnr.bg/horizont/post/101689411/ms-prie-postanovlenie-za-organizaciata-i-koordinaciata-v-pregovorite-za-chlenstvo-v-oisr>.

Това важи и за съседната ни държава Румъния. През 2022 г. премиерът Николае Чука заявява, че залогът на присъединяването към ОИСР е завършването на един значителен процес на модернизация на Румъния, укрепен вече чрез интегрирането в ЕС, но и чрез присъединяването към НАТО.<sup>8</sup> В този смисъл предложената тема за анализ би представила един несъмнено значим и актуален преглед на готовността, предизвикателствата и перспективите пред България по пътя ѝ за членство в ОИСР.

### **Терминологична бележка!**

Необходимо е да се отбележи, че понятието „присъединяване“ в настоящото изследване е употребявано в по-широк смисъл, обхващащ както тесния международноправен термин „присъединяване към международна организация“, така и разпростиращото се над това понятие за тристепенния процес на подготовка за членство (pre-accession, accession, post-accession), формално подписване и последваща адаптация, възплъщаващ всички действия от типа на преговори, проучване, разговори, трансфер на политики и практики с оглед приобщаването на държавата към организацията.

Структурата на доклада е изградена в следната логическата последователност. На първо място, предложено е въведение в анализа, което сочи в детайли предмета на изследването, неговата актуалност, обхват, общи и специфични цели, формулираните в това число задачи, както и полезността на доклада за развитието на публичната администрация в България. В следващия раздел е разгърнат самият Стълбов подход „10П“, чиято цел е определяне на предисторията, прогресът, препоръките и перспективите за страната по пътя ѝ на присъединяване към ОИСР. Следва разделът, който съдържа комплексно и многопластово проучване на събраните в хода на изследването информация и доказателства.

По същество разгледани са препоръките и изискванията на организацията към страната ни, свързани с действия във финансовата, икономическата, правната, екологичната и социалната сфери. Оценен е и напредъкът на България по тези въпроси. Изводите, направени в хода на анализа и синтеза на информация и доказателства, са представени в следващия раздел. Въз основа на тях в нов раздел са изготвени и предложенията и ключовите препоръки за България за ускорено и максимално ефективно членство в ОИСР.

Детайлната структура на финалния доклад е окончателно определена след финализирането на задълбочено проучване на прогреса на България по присъединяване към ОИСР, в резултат от установените находки, направените констатации и изводи от проведените аналитични дейности.

В схематичен вид анализът като съдържание включва основните елементи, представени по-долу.

## **2. Общи и специфични цели на анализа**

Общата цел на анализа е да се потърси и намери отговор на въпроса дали и доколко България е готова за присъединяване към ОИСР.

Специфичните цели на анализа предвиждат:

<sup>8</sup> Залогът на присъединяването към ОИСР е завършването на модернизацията на Румъния, заяви премиерът Чука. Достъпно на: <https://www.24chasa.bg/mezhdunarodni/article/13324555>.

- ✓ изследване на статута на организацията, нейното възникване, история, роля и значение в глобален план; правното качество, което България постепенно придобива в органите на ОИСР;
- ✓ установяване на степента на готовност и изследване на прогреса на България за изпълнение на препоръките за институционални и правни реформи на организацията;
- ✓ набелязване на основните предизвикателства и формулиране на препоръки за преодоляване на предизвикателствата в интеграционния процес на България.

### 3. Методи и инструментариум

Методологията на изследването включва систематичен анализ на поставените въпроси чрез прилагане на комплексен подход от методи, в съответствие с формулираните цели и задачи, в т. ч., метод на геополитическия анализ, метод на нормативния анализ, метод на историческия анализ, метод на сравнителния анализ, прогностичен метод и др. Инструментариумът обхваща множество нормативни документи, международни инструменти, аналитични разработки, академични трудове, бази данни и др.

Задълбоченото проучване на прогреса на процеса по присъединяване е изначално идентифицирано като основен способ за провеждането на целия анализ и се изразява в детайлно изследване на степента на готовност на България да стане член на ОИСР. Непосредствените задачи в тази част от анализа включват изготвяне на обобщена и синтезирана информация относно историята и международноправния статут на организацията, както и характеристиките на нейната дейност в международен план, проучване на отношенията на България с ОИСР, както и правното качество, което държавата постепенно придобива в органите на организацията след подаване на молбата ѝ за членство, анализ на прогреса по присъединяването на България към международноправните инструменти, които се разглеждат като задължително условие в Рамката за оценка на потенциалните държави членки в ОИСР, както и ангажиментите за реформи, поемани от страната ни във връзка с членството.

Методологията на изследването включва и намирането на систематичен отговор на предварително поставени въпроси, в съответствие с формулираните цели и задачи, чрез прилагане на комплекс от методи, по-важните от които са:

✓ **метод на геополитическия анализ**, с който на нивото на международните отношения, са проучени външната политика на България и международния статут на ОИСР, с цел да се разбере, да се дадат обяснение и прогноза на международното политическо поведение на страните в тези отношения;

✓ **метод на нормативния анализ**, в неговия най-широк смисъл, както в национален, така и в международен план, чрез който са изследвани правните връзки и поетите ангажименти от страната към международната организация, включително и произтичащите от това международни права и задължения за реализиране на определени политики, водещи до изменения и допълнения към нормативната база на България;

✓ **метод на историческия анализ**, посредством който са събрани, синтезирани и анализирани доказателства за миналото на ОИСР, реализирането на нейните цели и задачи през годините, включително и през призмата на проследяване поэтапното развитие на отношенията ѝ с България;

✓ **метод на сравнителния анализ**, чрез който както България, така и самата ОИСР, са поставени за разглеждане и идентифициране на същностните прилики и разлики с релевантните актьори в международните отношения и формираните между тях връзки;

✓ **прогностичен метод**, чрез който са проучени избраните променливи или рискови фактори и е оценено тяхното влияние върху резултата от процеса по присъединяване на страната към международната организация.

Обектът на изследване и анализ включва множество нормативни документи, сред които Конвенцията на ОИСР, нейните актове – решения, препоръки, Пътната карта за присъединяване на България към ОИСР, отделни декларации, международни споразумения, Конституцията на Република България, отделни национални закони и подзаконовни нормативни актове, актове от първичното и вторичното законодателство на Европейския съюз и други. Използвани са и аналитични разработки, бази данни и информационни инструменти на ОИСР, организациите от групата на Световната банка, Европейския съюз, Международния валутен фонд. Като източници са ползвани и най-съвременните академични трудове на водещи български и световни учени, както и достоверни медийни източници.

#### 4. Обхват

Провеждането на изследването преминава през последователното изпълнение на следните дейности, представени по-долу:

Дейност 1. Определяне на пределите и структурата на анализа. В рамките на тази дейност е разработена и представена методологията за провеждане на анализа, която очертава неговите структура и обхват. Резултатите от тази дейност са представени под формата на доклад.

Дейност 2. Извършване на задълбочено проучване на готовността и прогреса по присъединяване на България към ОИСР съгласно поставените цели и задачи за анализа.

Дейност 3. Обобщаване на резултатите от изпълнението на Дейности 1 и 2 в окончателен доклад, съдържащ ключови изводи и препоръки за България.

Обхватът на проучването се базира на структурната диференциация на препоръките на ОИСР към България, както и действията, бездействията, съответно резултатите на страната в това отношение. Препоръките на организацията са групирани в четири основни категории, както следва:

- ✓ правни;
- ✓ икономически;
- ✓ социални и
- ✓ екологични.

**Таблица 1. Обхват на анализа**

Дейност	Поддейност	Описание
<b>Дейност 1. Определяне на обхвата и структурата на анализа</b>	<b>Определяне обхвата на проучването</b>	Дефиниране на препоръките от ОИСР и постижения на България на национално ниво.
	<b>Очертаване на Стълбовия подход</b>	Описание на тематичните стълбове, които ще залегнат в основата на анализа, тяхната последователност, източниците на данни и информация и други.

	<b>Изготвяне на проект на съдържанието на анализа и инкорпорирането му в доклад</b>	Обобщение на текущите поддейности и представяне на Възложителя на доклад със съответните за Дейност 1 предложения.
<b>Дейност 2. Задълбочено проучване на прогреса на процеса по присъединяване</b>	<b>Анализ на историята и статута на ОИСР</b>	Изготвяне на обобщена и аналитична информация относно историята и международноправния статут на организацията, както и характеристика на нейната дейност в международен план.
	<b>Проучване на двустранните отношения по оста <i>България – ОИСР</i></b>	Проучване на отношенията на България с ОИСР, както и правното качество, което държавата постепенно придобива в органите на организацията след подаване на молбата ѝ за членство.
	<b>Проследяване и оценка на прогреса по присъединяване на България към ОИСР</b>	Анализ на прогреса по присъединяването на България към международноправните инструменти, които се разглеждат като задължително условие в Рамката за оценка на потенциалните държави – членки в ОИСР, както и ангажиментите за реформи, поемани от страната ни във връзка с членството.
<b>Дейност 3. Изготвяне на доклад</b>	<b>Описание на текущото състояние интеграционния процес на България към ОИСР</b>	Изготвяне на актуална снимка на готовността и прогреса на България по пътя ѝ на присъединяване към организацията.
	<b>Дефиниране на предизвикателствата и изготвяне на препоръки за България по пътя ѝ към членство в ОИСР</b>	Набелязване на основните предизвикателства и отправяне на ключови препоръки за ускорено и максимално ефективно за България членство в ОИСР.

Дизайнът на съдържанието на анализа е построен по възможно най-подходящия начин, позволяващ да бъде получена актуална снимка на готовността и прогреса на България по пътя ѝ на присъединяване към ОИСР, включително да бъдат дефинирани ключови изводи и препоръки за страната ни с цел максимално ускорено и ефективно членство в организацията. Самостоятелен ключов аспект от доклада е ясното открояване на начините, по които държавната администрация би могла да се ползва от резултатите от анализа като:

- ✓ изследване на статута на организацията, нейното възникване, история, роля и значение в глобален план;
- ✓ правното качество, което България постепенно придобива в органите на ОИСР;
- ✓ степен на готовност и текущ прогреса на България за изпълнение на препоръките за институционални и правни реформи на организацията и други.

### **Възможности за използване на резултатите от анализа за развитието на публичната администрация**

На първо място, резултатите от изследването могат да служат като солидна основа и отправна точка за бъдещи по-широки и задълбочени аналитични и практически разработки

на въпроса по присъединяването и евентуалното членство на България в ОИСР. От друга страна, находките и заключенията от този анализ представят моментна картина на готовността и прогреса на страната в процеса по реализацията на дадените от организацията препоръки, от което ще могат да бъдат открити и възможностите и предизвикателствата пред самата публична администрация, която следва да бъде двигателят на интеграционния процес.

На база на тях могат да бъдат създадени нови методологически насоки и инструменти, с които да бъдат подобрили и функциите на учредения през 2017 г. за целта Междуведомствен координационен механизъм. Аналитичният документ ще допринесе за повишаване на информираността на МС, Министерство на външните работи и всички останали органи и работни групи, пряко и косвено ангажирани с процеса по присъединяване на държавата към ОИСР.

В допълнение докладът може да бъде ползван и от органите и административния апарат на ЕС, от самата ОИСР, както и от всички заинтересовани държави и международни организации.

## II. СТЬЛБОВ ПОДХОД „10П“

**Стьлбовият подход „10П“** е уникален, тъй като е теоретично конструиран изцяло за целите на провеждане на настоящия анализ. Изборът да се спрем върху този способ не е случаен. За вдъхновение ни послужи изключително ефективният аналитичен подход на самата ОИСР, която ползва тематични стълбове, когато се търсят решения за значими проблеми (като например тези за преодоляване на данъчните предизвикателства, произтичащи от дигитализацията на икономиката).<sup>9</sup> В своя по-широк смисъл стълбовият подход се ползва за обозначаване на явление, което се осъществява въз основата на своеобразна структурна определеност на основните елементи (*стълбове*), върху които почива настоящият анализ.<sup>10</sup>

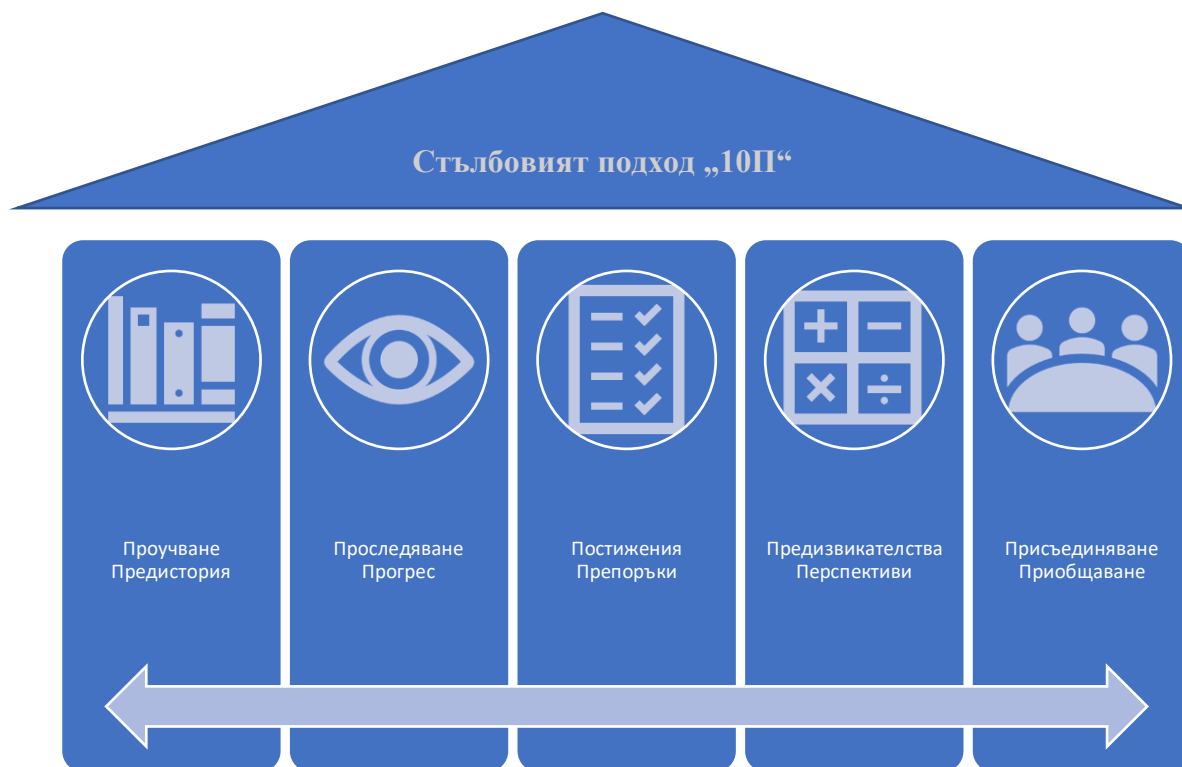
В по-тесен и конкретен смисъл, подходът се явява особено подходящ при определяне, извеждане и изразяване по възможно най-ясен и достъпен начин на архитектурата на основните компоненти на разработката, въплътени в десет своеобразни стълба и групирани по двойки, което се използва като модел за концептуализация на настоящия анализ. Чрез този специален способ взаимозависимостите и връзките по оста *ОИСР – България* са разгледани през призмата на своите **генезис, практическа стойност, полезен ефект и приложимост**. Крайната цел е извършването на основан на фактите и доказателствата подбор на изводи и препоръки за България с оглед успешното приключване на процеса по членството ѝ в международната организация и извличане в максимална степен на ползите от това задълбочаващо се партньорство.

В аналитичен аспект, настоящият раздел включва детерминиране на тематичните стълбове (фиг. 1), които са залегнали в основата на анализа. Дефинира се тяхната последователност, източниците на данни и информация и пр.

<sup>9</sup> Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. October 2021.

<sup>10</sup> От англ. език – „pillar approach”.

Фигура 1. Матрица на Стълбовия подход „10П“



### Подредба

Приложението на **Стълбовия подход „10П“** се реализира чрез следната опростена логическа матрица:

1. **Проучване – Предистория** – очертаване на характеристиките на ОИСП и ретроспективен анализ;
2. **Проследяване – Прогрес** – очертаване на пътя на България към членство;
3. **Постижения – Препоръки** - идентифициране на ключовите постижения и препоръки;
4. **Предизвикателства – Перспективи** - посочване на основните проблеми, пътищата за тяхното преодоляване и ясна картина на перспективите за присъединяване;
5. **Присъединяване – Приобщаване** - прогностичен анализ за присъединяването и реалното възползване на държавата и обществото от членството в „Клуба на богатите“.

Избраният Стълбов подход „10П“ представлява процес, възплаващ едновременно онтологичната структура (карта на елементите) на изследването и своеобразна поэтапна аналитична каскада, основана на препоръките за извършване на анализ на Майът и Джонсън.<sup>11</sup> Стълбовият подход е конструиран по начин, по който да обхваща най-често срещаните задачи, свързани с анализа на данни, а именно: планиране, съответно подготовка на данните; оформяне на метода за генериране на обобщения; идентификация на нетривиалните факти, модели и връзки в аналитичните находки; реализиране на модели от

<sup>11</sup> Вж. **Myatt, G., Johnson. W.** Making sense of data I: a practical guide to exploratory data analysis and data mining. 1st Edition. Wiley - Interscience, 2006.

данните, които да послужат като прогностична парадигма; изготвяне на изводи, обобщения и препоръки.

Избраната методика ще позволи да бъдат реализирани на практика характеристиките на легитимното и достоверно изследване на наблюдаваното явление, а именно *България по пътя ѝ на присъединяване към ОИСР*, с което ще бъдат постигнати необходимите систематичност, логичност, действителност, задълбоченост, всеобхватност, точност и достоверност на аналитичните находки.

## 1. Проучване

Първо по ред във всяко едно човешко аналитично усилие е проучването. Понятието „проучване“ най-често се употребява в смисъла, даден от американския социолог Ърл Робърт Баби, а именно на *дейност на систематично изследване на описанието, обяснението, прогнозирането и контрола върху наблюдаваното явление*. Проучването включва както индуктивни, така и дедуктивни методи. Индуктивните са тези, които се употребяват при същинския анализ на наблюдаваното явление, докато дедуктивните методи ни служат за проверка на наблюдаваното явление. Оттук индуктивният подход се свързва най-вече с качествените изследвания, а дедуктивният, по-често е свързан с количествения анализ.<sup>12</sup> В този смисъл, проучването представлява едно внимателно и детайлно изучаване на даден проблем или явление с научен подход.

Терминът се употребява също така и в значението на действие, обозначаващо събирането на информация за определено явление или събитие. Именно това е и смисълът, който влагаме в настоящата аналитична матрица като дейност, която се основава на интелектуалното приложение на издирването на данни за факти и/или обстоятелства, имащи своето действително отношение към даден предмет.<sup>13</sup>

Така, по отношение на Стълбовия подход „10П“, първият стълб „Проучване“ се явява логично и първият и основен елемент от нашата аналитична структура. Това е началната фаза на процеса, който следва да завърши в конкретния случай с констатации и изводи относно прогреса на България по пътя на присъединяването ѝ към ОИСР, набелязване на основните предизвикателства, пред които тя е изправена и отправяне на ключови препоръки за тяхното преодоляване, гарантиращи придобиването на членство в организацията.

Методологически, настоящото проучване се основава на широк инструментариум от документи с академичен и нормативен характер, по-специално, международни договори, декларации, аналитични разработки, бази данни и др. Тяхната употреба цели задълбоченото проучване на прогреса на България в асоциирането ѝ към ОИСР, съответно готовността на държавата да стане член на международната организация.

### ***Същност на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие***

Правнотехнически, международните организации са вторичен, произведен международноправен субект. Те не притежават суверенитет, население и територии, но участват наравно с държавите в множество области на международните отношения. Техният брой постоянно нараства, увеличават се и функциите, с които са натоварени. Прието е международните организации да се делят на *универсални* и *регионални* – според обхвата на тяхната дейност.

<sup>12</sup> What is Research: Definition, Methods, Types & Examples. Достъпно на: <https://www.questionpro.com/blog/what-is-research/>

<sup>13</sup> Shukla, M. et al. UNT UGC. NET/ JRF/ SET. Paper-2. Psychology. Arihant. 2021, p. 64.



За универсалните международни организации целите и предметът на дейност представляват интерес за всички държави по света. Въпреки че липсва точна дефиниция за универсална международна организация, два типа критерии синтезират смисъла на универсалността:

- специфики на членския им състав;
- специфики на предмета им на дейност.

По отношение на членския ѝ състав универсалната международна организация е отворена за всички държави и дори, в изключителни случаи, за членство и от други международни формирания. По отношение на предмета на дейност може да се каже, че универсалната международна организация е социално единство, което управлява дейности от универсален или глобален интерес посредством специфичната си компетентност.<sup>14</sup>

Реципрочно, регионалните организации се създават във връзка с решаване на въпроси от интерес за държави, разположени в определен регион или според определени политически, идеологически или религиозни признаци.

В този смисъл може да се заключи, че поради специфичността на обществените отношения, попадащи в предмета на дейността ѝ ОИСР се причислява към **регионалните международни организации**.<sup>15</sup> Виждането, че организацията е регионална, се поддържа и от водещите съвременни учени по международно право<sup>16</sup>. Организацията осъществява дейност в строго специфична област. Конвенционален белег за областта на действие на органа са неговите цели. Още член 1 от Конвенцията за Организацията за икономическо сътрудничество и развитие<sup>17</sup>, гласи, че целите на организацията са да насърчава политики, предназначени към икономически, търговски и финансов просперитет:

*„Член 1.*

*Целите на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (наричана по-долу „Организацията“) са да насърчава политики, предназначени:*

- а) за постигане на най-висок устойчив икономически растеж и заетост и повишаване на стандарта на живот в страните членки, като същевременно се поддържа финансова стабилност, и по този начин да се допринесе за развитието на световната икономика;*
- б) да допринесе за стабилна икономическа експанзия в страните членки, както и в страните, които не са членки, в процеса на икономическо развитие; и*
- в) да допринесе за разширяването на световната търговия на многостранна, недискриминационна основа в съответствие с международните задължения“<sup>18</sup>.*

<sup>14</sup> **Boisson de Chazournes, L.** Interactions between Regional and Universal Organizations: A Legal Perspective. Brill Nijhoff, 2017, pp. 6-7.

<sup>15</sup> Множество са и критериите, на които една държава следва да отговаря, за да бъде приета като член на ОИСР, което на практика означава, че организацията не е по същество отворена към всички държави по света. От 2010 г. година насам едва осем държави са приети за членство.

<sup>16</sup> Хосе Алварез, например, водещ учен по право на международните организации и консултант на правителството на САЩ по международноправните въпроси, също причислява ОИСР към регионалните международни организации. Вж. **Alvarez, J.** International Organizations as Law-makers. Oxford University Press, 2005, p. 117.

<sup>17</sup> Превод от англ. език: „Convention on the Organisation for European Economic Co-operation“. Подписана в Париж на 14 декември 1960 г. и влязла в сила на 30 октомври 1961 г.

<sup>18</sup> Превод на автора. Вж. Convention on the OECD. Достъпно на: <https://www.oecd.org/about/document/oecd-convention.htm#Text>.

От академична гледна точка ОИСР е сред най-слабо изследваните международни организации. Традиционно за континенталната литература много повече внимание се обръща на международните органи от семейството на ООН, както и на ЕС. Познанието ни относно ОИСР се базира повече или по-малко на масовите медии и политическия наратив, изразен от представителите на централната власт. Ролята на организацията в глобалната архитектура на международноправните субекти е далеч по-малко изследвана от тази на Световната банка, Международния валутен фонд, Общо споразумение за митата и търговията (ГАТТ) или Световната търговска организация например.

Горното в никакъв случай не следва да се разглежда като белег за несъстоятелност на международното формирование, наречено „ОИСР“. Причината е тривиална. Тя по-скоро се крие в лимитирания членски състав и отличителните особености на организацията, които са разкрити по-нататък в изложението. Спорен е и характерът на организацията от гледна точка на юридическата наука, а отговорите каква е тя не могат да бъдат безапелационни. Някои автори я причисляват към техническите международни организации или тези, създадени с научноприложна цел, докато други автори, особено през годините на традиционното блоково противопоставяне, са я причислявали ту към политическите, ту към икономическите международни организации. В пропагандната литература на социалистическия блок ѝ е придавано и военно значение.<sup>19</sup>

Организацията е основана през 1961 г. с влизането в сила на учредителния ѝ акт. Тя носи статута на постоянен наблюдател в Общото събрание на ООН. Централата на организацията се намира в Булонския лес в Шато де ла Мюет (Château de la Muette), Париж, Франция. От гледна точка на международното право важно е да се подчертае отново, че тя е наследник на ОЕИС, създадена да управлява американската и канадска финансова помощ по Програмата за европейско възстановяване (т.нар. план „Маршал“) след Втората световна война. Съгласно чл. 15 от Конвенцията за ОИСР с влизането в сила на акта правосубектността, притежавана от ОЕИС, продължава да съществува в лицето на ОИСР. Тази разпоредба правнотехнически осигурява по безупречен и изричен начин правоприемството между двете организации.

Учредителният акт на ОИСР, въпреки неговия неголям обем, ведно с допълнителните протоколи към него, съставлява изключително добър и прецизен конститутивен инструмент. Той съдържа разпоредби както за правосубектността, така и за правоспособността на организацията (Допълнителен протокол № 2). Това обстоятелство може да бъде отчетено като голям плюс както за България, така и за всички останали международноправни субекти, които установяват някакъв тип правно общуване с организацията.<sup>20</sup> По този начин се елиминират до минимум противоречията, които биха могли да възникват по повод правния статут на ОИСР<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Mahon, R., Mc. Bride, S. The OECD and Transnational governance. University of British Columbia Press, 2008, p. 43.

<sup>20</sup> Масларова, Л. Проблемът за правното регулиране на отношенията между СИБ и ЕИО.- В: Сборник с доклади от научно-техническа конференция „Постижения и перспективи на социалистическата икономическа интеграция“. Висш икономически институт Карл Маркс, 1979, с. 221.

<sup>21</sup> Както може да се случи по отношение на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, която е една от най-спорните организации в теоретичен аспект. На първо място, на организацията ѝ липсва конститутивен документ (учредителен акт) съгласно международното право. Освен това няма друг текст, който да установява международната ѝ правосубектност. Вж. White, Nigel D. The Law of International Organisations. Third edition. Manchester University Press, 2016, p. 53.

Множество други международни организации не могат да се похвалят с подобни учредителни документи. Немалко от учредителните актове на международните организации от поколението, непосредствено след Втората световна война, в това число и самата ООН например, са разписани с разпоредби относно техните функции и задачи, вместо своя позитивнопосредствен израз да са намерили изрично техните правосубектност, правоспособност или компетенции. Освен прецизния формален характер, с който се отличават основните документи на ОИСР можем да видим и друго положително качество на организацията. Тя постоянно еволюира, с което увеличава и своето влияние.

По своята политическа същност ОИСР представлява клуб на икономики с много висок индекс на човешко развитие. По данни на Световната банка общото население на членуващите в ОИСР държави към 2021 г. надхвърля 1,38 милиарда души. С най-голям дял от тях са САЩ (331 милиона души), Мексико (130 милиона души), Япония (125 милиона души) и Турция (85 милиона души). Средният БВП на глава на населението сред държавите членки на организацията за 2021 г. възлиза на над 42 000\$ според данните на Световната банка.<sup>22</sup>

В идеологическата основа на организацията са закрепени принципите на представителната демокрация и пазарната икономика. Всички важни решения се вземат основно от Министерския съвет на ОИСР (Съвета), който е най-висшият политически орган. Той се председателства от избран генерален секретар. Съветът е съставен от посланици на всички членуващи в организацията държави. Както е обичайно за международните организации, генералният секретар ръководи секретариата на ОИСР. В неговите рамки се извършва и изследователската дейност на организацията и разработката на политики в тясна координация с учредените за това тематични комитети. ОИСР ползва широк набор от помощни органи - комитети, подкомитети и работни групи (повече от 300). Всеки комитет отговаря за разработването на политики по различни въпроси.

С оглед максимална демократичност и целесъобразност на разходваните за дейността ѝ средства, организацията е възприела подход за планиране, бюджетиране и финансов мениджмънт, *основан на резултатите*. Бюджетът на ОИСР се формира от вноски на нейните членове. Те са осигурени предимно от държавни органи и институции от страните членки. Финансовите отчети на ОИСР се изготвят в съответствие с международните счетоводни стандарти за публичния сектор и са одитирани от външни одитори, избрани от висшите одитни органи на държавите членки. Финансовите отчети на организацията се публикуват на уебсайта на ОИСР.

Бюджетът на ОИСР и съдържанието на съответната работна програма се установяват на всеки две години от Съвета въз основа на препоръки от генералния секретар. Общият бюджет за 2021 г. възлиза на 398 милиона евро.<sup>23</sup> С най-голям дял на вноски в бюджета за 2019 г. са САЩ, Япония и Германия. Новопостъпилите държави Латвия, Литва и Словения допринасят с по 0.9%. От тези данни може да се очаква съответно, че българската държава няма да бъде натоварена съществено с участие в издръжката на организацията.

<sup>22</sup> Винаги следва да се взема предвид, че всяка международна организация или държава може да има свое собствено понятие за брутен вътрешен продукт (БВП). Дори самата ОИСР носи свое ендегенно понятие за това. Вж. Glossary of Statistical Terms. Source Publication: SNA 1.128 and 2.173-2.174. Достъпно на: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1163>; The World Bank Data. OECD members. Достъпно на: <https://data.worldbank.org/country/OE>.

<sup>23</sup> OECD (2021), OECD Secretary-General's Report to Ministers 2021, OECD Publishing, Paris, Достъпно на: <https://doi.org/10.1787/8cd95b77-en>. P. 30.

### *Процесът по присъединяване към ОИСР*

Процесът по присъединяване на България към ОИСР е резултат от дългата еволюция на организацията. Понастоящем той е много комплексен и се състои от поредица от стъпки, които могат да бъдат обобщени в следните основни фази.

#### *ФАЗА 1: Предприсъединяване (Pre-Accession)*

Предприсъединителният период включва политически дебат при затворени врати за това дали, при какви условия и в какъв ред бъдещите държави членки ще бъдат поканени за присъединяване. За да помогне на Съвета в процеса по разглеждане на евентуално присъединяването на дадена държава, Отделът за глобални отношения (Global Relations Division) на ОИСР предоставя на пленарния орган на организацията изчерпателна информация за бъдещия член. Самото обстоятелство, че дадена държава бива поканена за това престижно членство може да се счита като изключително висок атестат за нейното състояние. Срокът на тази фаза не може да бъде дефиниран.

#### *ФАЗА 2: Присъединяване (Accession)*

Присъединяването започва, когато Съветът официално вземе решение да започне преговори за присъединяване с потенциална държава членка. Това обикновено се случва по време на някое от редовните заседания на органа. Те се провеждат два пъти годишно. Генералният секретар подготвя специален документ, указващ с подробности реда, условията и процеса за присъединяване за бъдещия член, наречен „Пътна карта“. Тя се основава на предварително установените за всяка потенциална държава членка аналитични находки и винаги е специфична за всеки кандидат, въпреки че пътните карти за присъединяване на държавите изглеждат много сходно. Тази скринингова технология запознатите определят като изключително надеждна.<sup>24</sup> Създението може да се потвърди. Със своите пътни карти, ОИСР демонстрира иновативност и напредък спрямо множество други международни организации, които нямат предварително уставен и съгласуван, единен ред за присъединяване.

След официалното откриване на преговорите за присъединяване, бъдещият член на ОИСР следва да публикува „**първоначален меморандум**“, определящ текущата нагласа на кандидата за привеждането му в съответствие с правните инструменти на ОИСР. Частите на този меморандум трябва да бъдат представени на техническите комитети, които са ангажирани със задачата за проучване на дадения кандидат. Тъй като процесът е по-скоро технически, а не политически, съответно се основава на предварително нормативно установен процес, правният отдел на ОИСР поема координираща роля между съответните комитети, Съвета и бъдещата държава членка.

След като се запознае достатъчно добре, секретариатът на всеки един комитет изготвя и съответния акт, съдържащ фактическо обобщение на находките от анализа на законодателството, политиките и практиките на страната кандидат в широк кръг от области. Комитетите заседават два или три пъти годишно. Първи по ред, съвсем естествено, е прегледът на общото състояние на кандидатстващата държава. След това анализът се задълбочава, а в рамките на комитетите място на обсъждане намират все по-конкретни въпроси. Разглеждат се специфични изисквания като необходимостта от изменение или

<sup>24</sup> **Littoz-Monnet, A.** The Politics of Expertise in International Organizations: How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge. Routledge, 2018, p. 182.

допълнение на нормативната база, приемането на определени политики или подемането на определени инициативи, които са сметени за необходими и уместни. Всички тези действия се възлагат на държавата кандидат, а тя следва да отговори с ангажимент да ги извърши. Анализът, който провеждат комитетите, е цикличен, тъй като бъдещата държава следва да предприема препоръчаните действия, а членовете на комитета да преценяват нейния прогрес.

Комитетите често организират и мисии *in situ*, като си служат с проучване на място в потенциалните държави за установяване на релевантни за процеса на проучване факти в бъдещата държава членка. Провеждат се срещи с държавни и общински органи, но също и с медии, представители на неправителствения сектор и гражданското общество. Процесът на преглед на всеки комитет обикновено е поверителен като нито съответните документи, нито срещите са отворени за обществеността.

Тъй като, както бе споменато, прегледът в тази фаза не е политически, то и анализът на ОИСР не е формалистичен. Не се изисква пълно съответствие с правните инструменти на ОИСР преди присъединяването (тези действия могат да бъдат отложени за следприсъединителния период посредством препоръка от съответните комитети). Целта на тези стъпки е по-скоро да се оцени потенциалът на дадения кандидат за членство, както и желанието и способността на страната кандидатка да прилага правните инструменти и най-добрите политики и практики на организацията в съответната област.

Процесът на прегледите завършва с официално становище от всеки комитет. След като всички участващи в процеса комитети формално са изразили своето становище, Съветът, като вземе предвид оценките и всички уместни съображения, излиза с **решение относно готовността** на съответната държава фактически да придобие членство в организацията, след което отправя и съответната покана.

Когато поканата е получена в дадената държава, в съответствие с принципите и нормите на международното право, тя следва да извърши съответната национална процедура по ратификация или одобрение на присъединяването. Процесът приключва с **подписването на споразумение за присъединяване** между страната кандидат и ОИСР и депозирането в организацията на инструмента за присъединяване към Конвенцията на ОИСР.

Видно от прегледа на присъединяванията в новата история на ОИСР, периодът на тази фаза обикновено трае между две и три години. Най-дългият срок на процес на присъединяване е на 37-ият член на организацията Колумбия, който се проточва 7 години (2013 г. – 2020 г.). Това естествено, се дължи на спецификите на нейния национален статус.

### *ФАЗА 3: Следприсъединяване (Post-Accession).*

Ако даден комитет е поставил на бъдещия член на организацията определени изисквания или е направил препоръки, които следва да бъдат изпълнени след присъединяването, новият член трябва да ги изпълни и да докладва своите действия на комитета, като всички разноси, направени във връзка с изготвяне за оценката и мониторинга на резултатите от тези отложени действия, са за сметка на съответната държава членка. С оглед осигуряване на пълна прозрачност докладът от мониторинга трябва да бъде публикуван.

## **2. Предистория**

В своята световноизвестна реч, произнесена на 5 юни 1947 г. в Харвардския университет, държавният секретар на САЩ Джордж С. Маршал предлага предоставянето

на икономическа и финансова помощ на държавите в опустошената от Втората световна война Европа. Това събитие ознаменува началото на последователни външноикономически действия на САЩ по трансфер на значителни капитали, равняващи се на 13 милиарда тогавашни долара (Европейската програма за възстановяване, набрала популярност под наименованието план „Маршал“). 90% от капиталите биват усвоени под формата на грантове и едва 10% като заеми.

Благодарение на плана „Маршал“ са направени значителни инвестиции за реконструкция и модернизация на държавите от континента.<sup>25</sup> Програмата е толкова сложна и мащабна, че налага учредяването на постоянна, специализирана международна администрация с висок капацитет, която да съумее да се справи с координацията на цялата тази дейност – учредява се ОЕИС. Това е организацията, която впоследствие ще бъде преучредена като ОИСР. Както правилно заключава Барбара Уорд<sup>26</sup>, „сред всички неизбежни несигурности на историческата промяна и случайността, едно нещо е ясно. Ако не беше планът „Маршал“, нямаше да има ОИСР“.

Жестоките последици на Втората световна война е трябвало своевременно да бъдат заличени. Учредява се ООН, която, посредством своята мрежа от органи и подпомагачи международни организации, подема възстановяването на глобалните икономически и социални щети от войната. Администрацията на Обединените нации за подпомагане и възстановяване (ОНЗПВ, UNRRA)<sup>27</sup> от своя страна се заема незабавно с функцията за оказване на помощ за пострадалите от войната държави. Това са авангардни и смели стъпки, но в недостатъчен мащаб. Пълната липса на капитал в следвоенна Европа, материалното опустошение, почти пълният разпад на световните търговски вериги поставят под риск бъдещето на континента.

Но не всичко се състои в предоставяне на капитали. Планът „Маршал“ следва свой собствен, безпрецедентен до този момент модел на развитие, който води до дълбоки политически и икономически промени на континента. Срещу възможността да бъдат финансирани, пострадалите европейски държави са заставени да формулират своите нарочни за целта индивидуални планове, да формулират по официален начин своите нужди, а ОЕИС бива оправомощена да упражнява надзор над разпределението на капиталите.

### **Важно!**

Изследвайки генезиса на ОИСР е много важно да се изясни значението на историческото явление, наложило сътворяването на нарочна международна организация за координация по въпросите на усвояването на капиталите за възстановяване на Европа, и то през нов за страната ни поглед, през **призмата на демократичния прочит.**

<sup>25</sup> Вж. The Marshall Plan and the establishment of the OEEC. Достъпно на: <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/84c940fe-a82b-4fe8-ad53-63144bfe30b1>

<sup>26</sup> Икономист и лектор, основател на Международния институт за околна среда и развитие (ИЕД). Счита се, че е сред първите хора, които формулират концепцията за устойчивото развитие.

<sup>27</sup> Основана през 1943 г. и станала част от ООН през 1945 г. Не би било несъстоятелно да се приеме, че именно ОНЗПВ, технически, е моделът първообраз на ООН. С ОНЗПВ, възплаваща представителството на 44 държави и доминирана от САЩ, международната общност цели създаването на специализирана агенция, служеща като тил на съюзниците срещу Хитлеристка Германия. Вж. Agreement for United Nations Relief and Rehabilitation Administration, November 9, 1943. Вж. повече в: Summary of AG-018 United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) (1943-1946), Достъпно на: <https://search.archives.un.org/downloads/united-nations-relief-and-rehabilitation-administration-unrra-1943-1946.pdf>

Всичко това при едно категорично условие за бенефициентите: плановете за възстановяване да бъдат изготвени и съгласувани по такъв начин, че да гарантират, че всички те ще вземат предвид общото европейско развитие и че индивидуалният напредък на всяка от държавите бенефициенти ще означава подкрепа за напредъка на всички останали. Това „кодира“ философията на ОЕИС, съответно и ОИСР. Това се вгражда в тяхната функционална тъкан: *индивидуалното развитие да става предпоставка за общото благо.*

С мониторинга си върху дейността на плана „Маршал“ ОЕИС се явява гарант, предоставяйки рамката за надежден и динамичен общостен механизъм за растеж, който на практика пък осигурява най-дългия период на подем и просперитет на западните икономики. Но те не са единствените печеливши в този момент. Тласъкът за възстановяване и растеж, станали възможни благодарение на помощите и заемите на плана „Маршал“ осигурява климата за установяването на Общото споразумение за митата и търговията (ГАТТ), с което се повишава тарифната защита и се препятства увеличаване на ограниченията върху международното движение на търговия и капитали. И така, планът „Маршал“ не само създава първоначалната рамка за ОИСР, но и повлиява върху множество аспекти от развитието на демократичния свят и търговските връзки в планетарен мащаб.

Съветският съюз следва свой собствен прочит на развитието след Втората световна война. Реализмът във философията на международните отношения, обаче надделява. СССР отхвърля плана „Маршал“, оказвайки натиск същото да сторят и бъдещите комунистически републики, включително и Финландия. Тези действия задълбочават разделението между Източна и Западна Европа. Съветският съюз се опасява, че САЩ ще подчинят съветската икономика, като нарушат суверенитета на европейските държави като оказват влияние върху курса на континенталната политика<sup>28</sup>.

Комунистическите държави са заставени да работят по самостоятелни международни икономически мерки и програми под общото название „План Молотов“ (на министъра на външните работи на СССР Вячеслав Молотов<sup>29</sup> – т.нар. „Братски план“). През януари 1949 г. в отговор на плана „Маршал“ СССР създава програма за икономическо сътрудничество между страните от съветския блок, наречена Съвет за икономическа взаимопомощ (СИВ), превръщайки го в орган контрапункт на западния ОИЕС. Но СИВ не устоява на времето. Проектът е неуспешен.

### **История на Организацията за европейско икономическо сътрудничество**

В управленски аспект, след Втората световна война Европа вече е набрала известен опит в администрирането на международни организации, в лицето на Обществото на народите и Администрацията на Обединените нации за подпомагане и възстановяване. ОЕИС е създадена непосредствено след края на Втората световна война през 1948 г. След меко казано неуспешните опити за асоцииране на СССР, на 3 юли 1947 г. външните министри на Великобритания и Франция канят европейските си колеги да се срещнат в Париж, с оглед разглеждане въпросите по подготовката, координация и изпълнението на икономическо възстановяване в следвоенна Европа. С конференцията се създава и нарочен орган, Комитетът за европейско икономическо сътрудничество от 1947 г., учреден за управление на началните фази на европейската програма за възстановяване. Комитетът се състои от представители на 16 европейски държави, които не включват Съветския съюз и

<sup>28</sup> Hogan, M. The Marshall Plan. America, Britain and reconstruction of Western Europe, 1947-1952. Cambridge University Press, 1987, p. 51.

<sup>29</sup> Съветският външен министър, който се противопоставя на икономическата помощ за Германия.

неговите сателитни държави, въпреки че биват поканени, за преразпределението на общо 22,4 милиарда щатски долара период от четири години.

Година по-късно, с оглед необходимостта от постоянен административен апарат и съгласно решение от заседание на Комитета от 15 март 1948 г., същият е разпуснат, а функциите му се поемат от новата, нарочна за целта организация - ОЕИС. Тя започва своята дейност на 16 април 1948 г. Членове стават 18 държави<sup>30</sup>. С оглед постигане на пълна кохерентност, избягване на противоречия и стабилност решенията на организацията се вземат с единодушие. Формалната цел на организацията според член 11 от Конвенцията за европейско икономическо сътрудничество от 16 април 1948 г. е „*постигането на стабилна европейска икономика чрез икономическо сътрудничество между нейните членове*“. Сред целите на организацията попадат също и развитието на производството чрез ефективно използване на ресурсите, подпомагане максималния възможен обмен на стоки и услуги сред европейските държави, постигане на многостранна система за разплащания между тях, включително чрез създаването на митнически съюзи или зони за свободна търговия, намаляване на тарифите и другите бариери пред разширяването на търговията и постигане национална финансова стабилност. На практика обаче функциите на организацията се разпростират над чисто икономическите въпроси и за пръв път организацията показва своя потенциал за иновативност. Тя се заема с въпросите на областта на набиращата популярност ядрена енергия.

Не би било пресилено да се заключи, че през 50-те години на миналия век именно ОЕИС се явява „ракетата носител“ на европейската интеграция, като предоставя рамката за преговори, насочени към определяне на условията за създаване на Европейска зона за свободна търговия, за да обедини Европейската икономическа общност на шестте и другите членове на ОЕИС на *многостранна основа*. Под егидата на ОЕИС се решават множество въпроси, свързани със свободното движение на капитали, транспорта и корабоплаването. През 1958 г. към ОЕИС е учреден и първият автономен орган, придобил самостоятелен правен статут, съответно международна правосубектност - Агенцията за ядрена енергия (Nuclear Energy Agency – NEA)<sup>31</sup>.

За десетгодишния период на реално съществуване организацията може да се похвали с успешна работа в посока премахването на количествените търговски ограничения в Европа. Освен това тя спомага за полагането на основите на Европейската икономическа общност, съответно европейската свободна търговия и конвертируема валута, докато се учреди Европейският платежен съюз.

До края на 50-те години на миналия век, след като работата по възстановяването на Европа до голяма степен бива привършена, се приема, че ОЕИС е постигнала своите задачи. Поради успешната ѝ дейност е взето решението, че организацията е добила достатъчно капацитет и следва по-скоро да бъде преучредена и адаптирана към новата политическа и икономическа обстановка в глобален план, вместо да бъде прекратена.

<sup>30</sup> Това са Австрия, Белгия, Дания, Франция, Гърция, Исландия, Ирландия, Италия, Люксембург, Холандия, Норвегия, Португалия, Швеция, Швейцария, Турция, Обединеното кралство, и Западна Германия. Източна Германия, както и Испания, под управлението на Франко, не получават членство. До 1958 г. членският състав от Стария континент в рамките на ОЕИС се припокрива с този от НАТО, с изключение на неутралните Австрия, Ирландия, Швеция, и Швейцария.

<sup>31</sup> Първоначално е създадена на 1 февруари 1958 г. с решение на ОЕИС от 20 декември 1957 г. с името „Европейска агенция за ядрена енергия“, а Съединените щати участват като асоцииран член. Името бива променено през 1972 г. на „Агенция за ядрена енергия“, след като Япония става член.



Съществуват и немалко проблеми, причинени най-вече от противопоставянето между Франция и Великобритания в международен план, както и нарастващото влияние на други международни форуми като Съвета на Европа и Икономическия комитет на НАТО, които започват да придобиват все повече влияние като форуми за секторен диалог сред демократичните държави. На последната сесия на Съвета на ОЕИС, проведена на 15 декември 1958 г., в чийто дневен ред влизат установяването на зона за свободна европейска търговия, разговорът става до толкова непродуктивен, че конфронтацията взема връх и става повече от ясно, че организацията е изчерпала своите възможности както да урежда икономически въпроси, така и да се конкурира по влияние с Европейската икономическа общност. Поради това е решено тя да поеме по нов път.

След напрегнати съвещания в Париж (в хотел „Маджестик“<sup>32</sup>) още в началото на 1960 г. е постигнато решение за създаване на нов международен орган, който да се занимава не единствено с европейските и трансатлантическите икономически въпроси, но и в чиято мисия да влизат изработването на политики за подпомагане на догонващите държави от други континенти. Фокусът на организацията е преместен от регионален в глобален. Това е трябвало да бъде една нова организация на проспериращи държави, които да насърчават либералния идеализъм в световен мащаб. По този начин е трябвало бъде обезпечена и възможността в тази нова организация да бъдат привлечени и влиятелни държави САЩ и Канада, които от наблюдатели да придобият пълноправно членство. И тъй като мащабът вече е бил глобален, стратегията за членския състав се е променила. Вече се е целяло и привличането на Япония като източният икономически хегемон.<sup>33</sup>

Така непосредствено след подписване Римските договори от 1957 г. за създаване на Европейската икономическа общност е изработена и Конвенцията за Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. Тя е подписана през декември 1960 г. като с нея ОИСР формално става правоприменник ОЕИС. Това се случва през септември 1961 г. Първоначалният членски състав включва европейските страни основателки на ОЕИС, както и Съединените щати и Канада.

България попада в отсрещния блок. Следват десетки години на тоталитарно управление в страната, при които всички нейни по-значими външни действия, включително особено важната дейност по международното сътрудничество и нормотворчество чрез изработването на многостранни международни договори, се съгласуват с СССР.<sup>34</sup>

Актуалният състав на членовете на ОИСР към 2022 г. е представен в табличен вид.

<sup>32</sup> Хотелът има дълга и интересна история. Ползван е както от от френските власти, така и впоследствие е щабквартира на немското командване във Франция през ВСВ. За кратко е служил и като седалище на ЮНЕСКО, а в него, освен учредяването на ОИСР, на 27 януари 1973 г. се подписва и Парижкият мирен договор, който слага край на войната във Виетнам две години по-късно.

<sup>33</sup> Процесът по присъединяване на държавата е изключително забързан и трае едва седем месеца. Решението е по-скоро политическо и цели бързото приобщаване на Япония към антикомунистическите държави и отварянето на нейната икономика за търговия и инвестиции. Азиатската държава се отличава със забележителен икономически растеж след Втората световна война, вследствие на успешни правителствени реформи, водещи до възможно най-подходящото преразпределение, намалените военни разходи, но най-вече т.нар. „Режим на наклоненото производство“, насочено към производството на сурови материали (от англ. език – „Inclined Production Mode“). Тласък също така дава и Корейската война. Пътят на Япония към суперсила след опустошителната Втора световна война често може да бъде срещнат с определението „Японското икономическо чудо“.

<sup>34</sup> Това много силно проличава и по отношение на дискусиите по кодификацията на правото на договорите, довели до приемането на Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г.

Таблица 2. Държави – членки на ОИСР, към 2022 г.<sup>35</sup>

Държава	Дата на членство
<a href="#">АВСТРАЛИЯ</a>	7 юни 1971 г.
<a href="#">АВСТРИЯ</a>	29 септември 1961 г.
<a href="#">БЕЛГИЯ</a>	13 септември 1961 г.
<a href="#">КАНАДА</a>	10 април 1961 г.
<a href="#">ЧИЛИ</a>	7 май 2010 г.
<a href="#">КОЛУМБИЯ</a>	28 април 2020 г.
<a href="#">КОСТА РИКА</a>	25 май 2021 г.
<a href="#">ЧЕХИЯ</a>	21 декември 1995 г.
<a href="#">ДАНИЯ</a>	30 май 1961 г.
<a href="#">ЕСТОНИЯ</a>	9 декември 2010 г.
<a href="#">ФИНЛАНДИЯ</a>	28 януари 1969 г.
<a href="#">ФРАНЦИЯ</a>	7 август 1961 г.
<a href="#">ГЕРМАНИЯ</a>	27 септември 1961 г.
<a href="#">ГЪРЦИЯ</a>	27 септември 1961 г.
<a href="#">УНГАРИЯ</a>	7 май 1996 г.
<a href="#">ИСЛАНДИЯ</a>	5 юни 1961 г.
<a href="#">ИРЛАНДИЯ</a>	17 август 1961 г.
<a href="#">ИЗРАЕЛ</a>	7 септември 2010 г.
<a href="#">ИТАЛИЯ</a>	29 март 1962 г.
<a href="#">ЯПОНИЯ</a>	28 април 1964 г.
<a href="#">КОРЕЯ</a>	12 декември 1996 г.
<a href="#">ЛАТВИЯ</a>	1 юли 2016 г.
<a href="#">ЛИТВА</a>	5 юли 2018 г.
<a href="#">ЛЮКСЕМБУРГ</a>	7 декември 1961 г.
<a href="#">МЕКСИКО</a>	18 май 1994 г.

<sup>35</sup> Списъкът съдържа хиперлинкове към профилните страници на държавите в уебсайта на ОИСР.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

<u>ХОЛАНДИЯ</u>	13 ноември 1961 г.
<u>НОВА ЗЕЛАНДИЯ</u>	29 май 1973 г.
<u>НОРВЕГИЯ</u>	4 юли 1961 г.
<u>ПОЛЩА</u>	22 ноември 1996 г.
<u>ПОРТУГАЛИЯ</u>	4 август 1961 г.
<u>РЕПУБЛИКА СЛОВАКИЯ</u>	14 декември 2000 г.
<u>СЛОВЕНИЯ</u>	21 юли 2010 г.
<u>ИСПАНИЯ</u>	3 август 1961 г.
<u>ШВЕЦИЯ</u>	28 септември 1961 г.
<u>ШВЕЙЦАРИЯ</u>	28 септември 1961 г.
<u>ТУРЦИЯ</u>	2 август 1961 г.
<u>ВЕЛИКОБРИТАНИЯ</u>	2 май 1961 г.
<u>СЪЕДИНЕНИ ЩАТИ</u>	12 април 1961 г.

### 3. Проследяване

С падането на Берлинската стена курсът на българската външна политика е насочен към интеграцията със Запада. През 1994 г. България се присъединява към инициативата на НАТО „Партньорство за мир“. През 1996 г. България се присъединява към Васенаарското споразумение за контрол на износа на оръжие и чувствителни технологии за проблемни страни. През същата година държавата става член и на Световната търговска организация.

Държавата става член и на Комитета Цангер<sup>36</sup> и на Групата на ядрените доставчици. През 1997 г. държавата подава официална молба за членство в НАТО. След пет години реформи тя успява да впечатли алианса. На срещата на най-високо равнище на организацията в Прага през 2002 г. България е поканена да се присъедини към Алианса. През 2004 г. и това членство става факт. През 2006 г. България и САЩ подписват Споразумение за сътрудничество в областта на отбраната, което предвижда военни бази и тренировъчни лагери на американската армия в България, като част от плана за реструктуриране на Пентагона.

Паралелно с тези действия държавата се насочва не само към смяна на политическата посока, търсейки партньорство със западните европейски държави, но и към истинско задълбочаване на това сътрудничество. Тя търси членство в Европейската общност. Процесът на присъединяване на страната на практика стартира с решението на VII-мото Велико народно събрание за пълноправно членство на България в общността, прието на 22 декември 1990 г. Четири години по-късно влиза в сила и Споразумението за асоцииране на България към Европейския съюз (1994 г.). Държавата официално подава молба за пълноправно членство в края на 1995 г., а от 1 януари 2007 г. е приета за пълноправен член на Европейския съюз.

В следващото десетилетие държавата поема по курса на множество други интеграционни проекти. Един от тях е инициативата „Три морета“ по предложение на полския президент Анджей Дуда и хърватския президент Колинда Грабар-Китарович (от англ. „Three-Seas-Initiative“)<sup>37</sup>.

Българската външна политика се разширява трайно и на изток. Държавата взема дейно участие и усилията ѝ са насочват към укрепване на търговско-инвестиционните връзки с Китайската народна република. Във връзка с това е учреден Секретариатът за сътрудничество между Китайската народна република и страните от Централна и Източна Европа (17+1). Целта на това звено е да подготвя срещи на високо равнище на лидерите на съответните страни, както и да организира икономически и търговски форуми и да координира и прилага съответните договорености, постигнати на тези мероприятия. Създаден е Изследователски фонд между Китай и страните от Централна и Източна Европа, чиято цел е да насърчава и подкрепя експерти, учени и мозъчни тръстове, както и други лица и институции от 17-те, в процеса им по изучаване на отношенията между Китай и Централна и Източна Европа, както и да насърчава сътрудничеството и академичните обмени.

Поемайки ангажимент за задълбочаване на сътрудничеството, в България е учреден и Център за насърчаване на сътрудничеството в областта на селското стопанство между Китай и страните от Централна и Източна Европа като юридическо лице – второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на земеделието, храните и горите. Учреден е също така и Глобалният център за партньорство, който също се намира в София, с цел да улеснява комуникацията между китайския и европейския бизнес.

<sup>36</sup> Zangger Zangger Committee – на името на своя първи председател проф. Клауде Цангер.

<sup>37</sup> По своята същност това е организация на дванадесет държави в Европейския съюз, обединяващ страни от Балтийско до Адриатическо и Черно море в Централна и Източна Европа. Инициативата има за цел да създаде регионален диалог по множество въпроси, но най-вече по два големи инфраструктурни проекта в региона - Магистрала север-юг „Виа Карпатия“ и инфраструктурата за втечен природен газ, с морски терминали в Полша и Хърватия и свързващ тръбопровод. Това са Австрия, България, Естония, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Хърватия и Чехия.

Приоритетната цел за България обаче остава задълбочаването на интеграцията с новите си западни партньори. Така, след приемането на държавата в НАТО и ЕС, присъединяването на страната към ОИСР се приема като особено значима външно-политическа цел. През 2007 г. България официално депозира международноправен инструмент в организацията, обективиращ желанието ѝ да получи статут на страна членка. В следващите години искането за присъединяване към глобалната общност на организацията нееднократно е препотвърждавано, последно през 2017 г.<sup>38</sup>

Така, организацията, вземайки предвид критериите за сходство, значимост, взаимните ползи и глобалните съображения на 25 януари 2022 г. взема решение да започне преговори за присъединяване с България, редом с Румъния, Хърватия, Бразилия, Аржентина и Перу. Решението също е обвързано и с признаване на напредъка, постигнат от тези държавата към изпълнението на критериите, посочени в Рамката за оценка на потенциалните членове<sup>39</sup>. С това действие се приканва генералният секретар, чрез писмо, одобрено от Съвета, да съобщи решението на Съвета на България и да поиска държавата да потвърди придържането си към Декларацията за 60-годишнината на ОИСР и изявлението на МС, прието през октомври 2021 г.

С решение Съветът изисква от генералния секретар, тъй като са получени и съответните положителни отговори от държавите кандидати, да бъдат определени и редът, условията и процесът за присъединяване към ОИСР. Това се конституира и по официален ред в съответните проекти на пътни карти за присъединяване за разглеждане и приемане от съвета.

#### 4. Прогрес

Страната установява сътрудничество с ОИСР в началото на 90-те години на XX в., като взаимодействието се осъществява чрез участието на държавата в отделни работни органи на организацията и в рамките на отделни тематични инициативи и специфични програми.

Българската икономика е предмет на оценка и препоръки още от средата на деветдесетте години на XX век. България получава икономическа оценка още през 1992 г., а първият пълен доклад, проучващ българската икономика, се осъществява през 1996 г. Още след рухването на социалистическия строй организацията незабавно се заема да организира техническа и методическа помощ за българската публична администрация, докато страната изживява поредица от изключително тежки за икономиката ѝ години, довеждащи я до поредна финансова криза. ОИСР усилено работи върху предоставянето на добри перспективи за страната с анализа и прогнозирането на икономическата ситуация в доскорошния социалистически блок.<sup>40</sup> Нейното становище по актуалните проблеми, въпреки и доскоро критикувано, влиза в мигновена употреба в българската доктрина и държавна практика.

През 1999 г. българска делегация участва в специалната сесия на Комитета за преглед на икономиката и развитието на ОИСР, където на практика държавата прави истински пробив - бива установена и възможността българските експерти да могат да вземат участие в комитетите към организацията. Страната осъществява отношенията си с организацията

<sup>38</sup> Вж. „Рамка за оценка на бъдещите членове“ (Framework for the Consideration of Prospective Members) - превод на Министерство на външните работи, на уебсайта на ведомството, секция „Външна политика“.

<sup>39</sup> RESOLUTION OF THE COUNCIL ON THE OPENING OF ACCESSION DISCUSSIONS. Adopted by the Council at its 1438th session on 25 January 2022 C(2017)92/FINAL.

<sup>40</sup> Ангелов, И. Икономиката на България до 1998 година. Българска академия на науките, Икономически институт, 1996, с. 34.

посредством координацията от специален за целта на сътрудничеството с трети държави орган.

Центърът за сътрудничество с държави нечленки на ОИСР е учреден през януари 1998 г., вследствие сливането на две други структури – Центъра за сътрудничество с държави в преход и Звеното за връзки и координация. Осъществяващ много комплексни функции, новосформираният орган е натоварен с основната задача да служи като фокусна точка за развитието на връзките и сътрудничеството между ОИСР и нечленуващите в нея държави. Центърът осъществява както тематични, общи за държавите програми, така и национални, нарочни такива за икономиките в преход. Именно такова сътрудничество през деветдесетте години ОИСР осъществява с България, Китай, Русия, Румъния, Словакия и Словения.<sup>41</sup>

Първата по ред значима обвързваща двустранна стъпка в процеса за членство в ОИСР представлява сключването на съответното споразумение относно привилегиите и имунитетите на организацията. По отношение на присъединяването, в международноправен план, това споразумение задължително трябва да бъде сключено преди Съветът на ОИСР да вземе решение за отправяне на покана страната кандидатка да стане член и трябва да влезе в сила не по-късно от датата на присъединяване към Конвенцията на ОИСР.

С оглед поетите ангажименти и задълбочаване на сътрудничеството с организацията, България поема и съответния ангажимент да позволи на ОИСР пълно и ефективно изпълнение на своите отговорности и изпълнение на задачите си, като подписва такъв акт с организацията. Това на практика е първият международен инструмент, който подробно и изчерпателно полага основите за бъдещото взаимодействие на държавата с международната организация. Споразумението е сключено на 11 октомври 1996 г. То е много подробно и декларира както правното качество на организацията (по-специално нейната правосубектност и договорна правоспособност, чл. 2), така и урежда множество въпроси относно неприкосновеността, привилегиите и имунитетите на служещите в нея лица. Като всеки юридически издържан международен договор, споразумението завършва с клаузи за уреждане на спорове.<sup>42</sup>

С оглед на евентуалното членство на България в организацията, въпреки и с известно закъснение, във вътрешноорганизационен план държавата също предприема не малко действия. С цел подготовка на България за започване на преговори за приемане на държавата в ОИСР с Решение № 789 на МС от 20.12.2017 г., изм. и доп. с Решение на МС 444/11.06.2021 г., е създаден специален постоянно действащ орган - *Междуведомственият координационен механизъм за присъединяване на България към ОИСР*. Той се председателства от министъра на външните работи и в него участват представители на министерствата и ведомства, ангажирани със сътрудничеството с ОИСР.

На основание чл. 8, т. 2 от Постановление № 242 на МС от 2022 г. за организация и координация на процеса на разговори и подготвителни дейности за присъединяване на България към ОИСР с Решение № 817 от 24 октомври 2022 г. МС решава да определи водещи и партниращи институции по правните инструменти на организацията. Водещите институции, отговорни за осъществяването на техническите прегледи от тематичните комитети на ОИСР и за осигуряването на съответствието с правните инструменти на ОИСР, могат да привличат при необходимост партниращи институции, различни от посочените в

<sup>41</sup> OECD Economic Surveys: Bulgaria 1999.

<sup>42</sup> AGREEMENT BETWEEN THE REPUBLIC OF BULGARIA AND THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT ON THE PRIVILEGES, IMMUNITIES AND FACILITIES GRANTED TO THE ORGANISATION. Достъпно на: <https://www.oecd.org/legal/41383747.pdf>.

нарочно приложение към решението. В табличен вид са разпределени и водещите институции, съответно екипа от партниращи институции по кой от инструментите ще бъде включен.<sup>43</sup>

Следва друга, много значителна стъпка. През 2022 г. е одобрен и Първоначалният меморандум на Република България относно процеса по присъединяване към ОИСР (Initial Memorandum). Това е документът, който съдържа първата самооценка на съответствието на законодателството, политиките и практиките на страната с всеки действащ правен инструмент на ОИСР.<sup>44</sup> Година по-рано МС взема друго ключово решение, това България да се присъедини и към Центъра за развитие на ОИСР (Development Centre)<sup>45</sup>.

Съгласно проекта на доклад на Министъра на външните работи следващият етап от процеса се състои от задълбочени технически прегледи, които ще бъдат извършени от над 20 тематични комитета на ОИСР<sup>46</sup> в различни области като търговия и инвестиции, обществено управление, почтеност и борба с корупцията, опазване на околната среда и борба с климатичните промени, цифрова икономика, регионално развитие, качествена инфраструктура, конкуренция, заетост и социална политика и др.<sup>47</sup> На практика така е поставена и първата стъпка по същество на техническите прегледи на България. По време на процеса на присъединяване България е поканена да участва, въз основа на статута си на страна кандидат за присъединяване, в заседанията на всички важни комитети на ОИСР и техните спомагателни органи, отворени за участие на всички членове на ОИСР. Тя е оправомощена да участва във всички дискусии с изключение на поверителните сесии, като ѝ е осигурен достъп и до свързаните с приемането ѝ документи. България няма право да участва във вземането на решения.

Изпращането на Първоначалния меморандум до ОИСР е важна стъпка в процеса на присъединяване, след която комитетите на ОИСР започват провеждане на задълбочени технически прегледи на страната ни за областите на тяхната дейност. Съгласно установената процедура, след тяхното приключване България трябва да представи и окончателната си позиция. Първоначалният меморандум се представя официално за преглед от страна на секретариата, както и на всички подходящи промени, включени след това. Съответните

<sup>43</sup> МС: Публикувано е Решение на МС относно процеса по присъединяване на България към ОИСР. Достъпно на: <https://www.strategy.bg/News/View.aspx?lang=bg-BG&Id=10681>.

<sup>44</sup> МС: Правителството одобри Първоначалния меморандум на РБ относно процеса по присъединяване към ОИСР. Достъпно на: <https://www.strategy.bg/News/View.aspx?lang=bg-BG&Id=10682>.

<sup>45</sup> Органът помага развиващите се страни и нововъзникващите икономики да намерят иновативни политически решения за насърчаване на устойчив растеж, намаляване на бедността и неравенствата и подобряване на живота на своето население. Неговата цел е да улеснява политическия диалог между правителствата, като включва публични и частни участници.

<sup>46</sup> Инвестиционен комитет и Работна група за отговорно бизнес поведение; Работна група по подкупите в международните бизнес сделки; Комитет по корпоративно управление; Комитет по финансовите пазари; Комитет по застраховане и частно пенсионно осигуряване; Конкурсен комитет; Комитет по фискални въпроси; Комитет по екологична политика; Комитет по химикали и биотехнологии; Комитет за публично управление; Комитет на висшите бюджетни служители; Комитет по регулаторна политика; Комитет по политика за регионално развитие; Комитет по статистика и статистическа политика; Комитет за преглед на икономиката и развитието; Комитет по образователна политика; Комитет по заетостта, труда и социалните въпроси; Здравен Комитет; Търговски комитет и работна група по експортни кредити; Комитет по земеделие; Комитет по рибарство; Комитет по научна и технологична политика; Комитет по политика в областта на цифровата икономика; Комитет по защита на потребителите; Комитет по стоманата.

<sup>47</sup> Проект на Доклад от Теодора Генчовска, Министър на външните работи Относно: Проект на Постановление на МС за организация и координация на процеса на разговори за присъединяване на Република България към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). 31.05.2022.

части от Първоначалния меморандум се представят на различните комитети, които разглеждат прогреса на България. Те оценяват, като част от техния технически преглед, привеждането на България в съответствие с правните инструменти на ОИСР в рамките на своята компетентност, с целта да бъдат определени и евентуалните допълнителни действия, които са необходими в процеса по присъединяване.

Официалното становище на всеки комитет включва оценка на готовността на България да прилага съответните правни инструменти на ОИСР. Комитетите, извършващи преглед на България, също така следва да формулират и предоставят на съвета оценка, съдържаща техните официални становища на политиките и практиките на България в сравнение с най-добрите политики и практики на ОИСР в своята тематична област на компетентност, позовавайки се на съответните основни принципи, посочени в Приложението към Пътната карта на България. С оглед пълна практическа интеграция комитетите е вероятно да вземат под внимание и позицията на България относно всички други правила, стандарти и показатели, които членовете на ОИСР намират за необходимо да се спазват.

Привеждането на България в съответствие с правните инструменти на ОИСР, които не попадат в компетенциите на даден комитет, разглеждащ България, или които не са били прегледани от компетентния комитет, тъй като са приети след приключването на нейното официално становище, ще бъдат оценени от генералния секретар, който следва да представи доклад на съвета в края на процеса.

Мерките по подготовката на страната ни са включени в тригодишни Пътни карти, съдържащи конкретни действия по присъединяване към ОИСР. Документът инкорпорира разработения в сътрудничество със Секретариата на ОИСР през 2019 г. План за действие. Това е нарочно структуриран за целта работен документ, който очертава основните мерки в 21 области, необходими с оглед постигане на стандартите на ОИСР и изпълнение на критериите за членство в организацията в съответствие с изискванията на Рамката за оценка на потенциалните членове на ОИСР.

В изпълнение на Плана за действие и на тригодишната национална Пътна карта, България се присъединява към редица правни инструменти на ОИСР и активизира участието си във все по-голям брой комитети и работни групи. Към края на 2022 г. България участва със статут на „член“/„асоцииран член“ в дейността на 13 работни органа, в 6 други органа има статут на „участник“, а в други 19 е „гост“/„наблюдател“.<sup>48</sup>

Към месец януари 2023 г. страната ни се е присъединила към 33 правни инструмента. От правните инструменти, присъединяването към които се разглежда като задължително условие в Рамката за оценка на потенциалните страни членки, България се е присъединила към 7 от 8-те стандарта на ОИСР, както следва:

- Конвенция за борба с подкупа на чуждестранни държавни служители при международни бизнес сделки;
- Препоръка на съвета относно принципите на корпоративното управление;
- Препоръка на съвета относно принципите за създаване на интернет политика;
- Препоръка на съвета относно добрата статистическа практика;

<sup>48</sup> На 27 януари например МС приема Решение за утвърждаване на позицията на България като редовен наблюдател в Статистическия комитет на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и определяне на председателя на Националния статистически институт да представлява страната в заседанията на комитета по статистика. Вж. NSI: Bulgaria will apply for the status of a permanent observer in the Statistics Committee in OECD. Достъпно на: <https://www.nsi.bg/en/content/8634/bulgaria-will-apply-status-permanent-observer-statistics-committee-oecd>.



- Приобщаваща рамка на ОИСР за въвеждане на мерките по проекта BEPS (Base Erosion and Profit Shifting);

- Глобалния форум за прозрачност и обмен на информация за данъчни цели към ОИСР;
- Декларацията на ОИСР за международните инвестиции и мултинационални компании.

В ход е процедурата за присъединяването на държавата към останалите кодекси на ОИСР за либерализация на движението на капитали и на текущите невидими операции. В Споразумението между правителството на Република България и ОИСР, ратифицирано със закон, приет от 44-ото Народно събрание на 24 януари 2019 г.<sup>49</sup>, могат да се проследят и стъпките по присъединяване към всеки правен инструмент на ОИСР.

## 5. Постижения

Във формален план, сред по-сериозните постижения по пътя към членството на страната в ОИСР през последните години могат да бъдат открити успешно приключилият процес на присъединяване на България към АЯЕ<sup>50</sup> и Банката за данни на ОИСР. В методологически план, България е предмет на специален анализ, който завършва с представянето на 29 януари 2021 г. на Икономическия преглед за България, изготвен от ОИСР за първи път от 1999 г. насам. България е обект на анализ и в три специфични направления за докладване резултатите от проведено диагностично сканиране, така характерно за организацията:

- Сканиране на регулаторна политика на България (Regulatory Policy Scan of Bulgaria);
- Сканиране на публичния интегритет на България (Public Integrity Scan of Bulgaria);
- Сканиране на центъра на управление на България (Centre of Government Scan of Bulgaria).<sup>51</sup>

### *В икономически план*

Износът и вносът на стоки и услуги се увеличават от 78% до 124% от БВП през периода 2000-2019 г. Въпреки това със своите 64% от БВП износът на стоки и услуги остава относително нисък в сравнение с други страни от Централна и източна Европа. Разчетът сочи, че около две трети от изнасяните стоки са предназначени за ЕС, като Германия, Румъния, Италия, Турция и Гърция са най-важните пазари за България.

<sup>49</sup> В сила от деня на влизането в сила на закона за ратифициране - 8 февруари 2019 г. Издадено от Министерството на финансите. Обн., ДВ. бр.16 от 22 Февруари 2019 г.

<sup>50</sup> От 1 януари 2021 г. страната ни стана 34-та страна-член на АЯЕ.

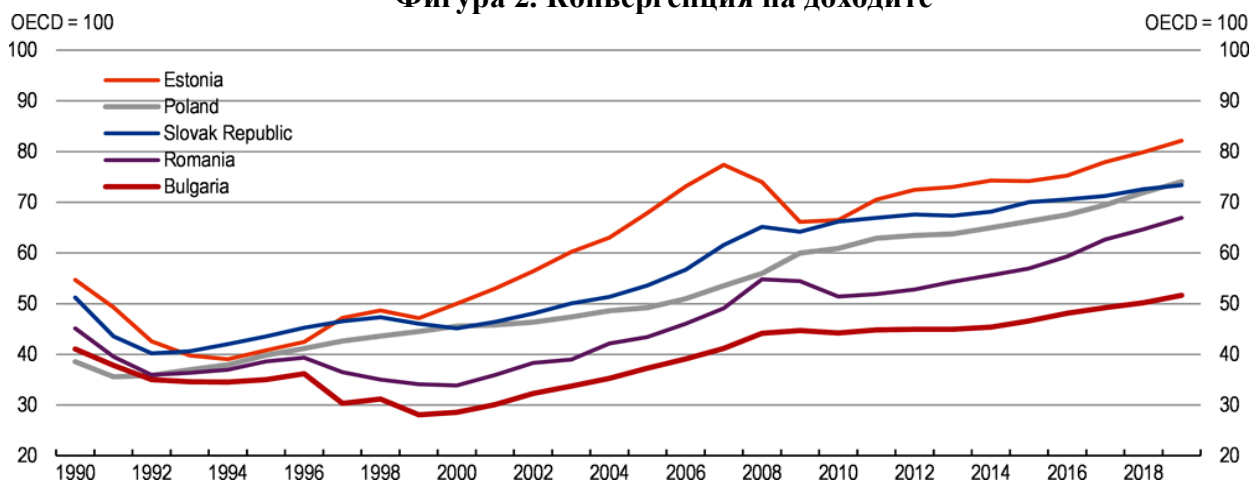
<sup>51</sup> В рамките на проекта „Напредване на реформата на публичната администрация“, ОИСР предоставя подкрепа за страната с оглед подобряване на координацията между публичните органи за да се постигне възможно най-високо ниво на почтеност, подобряване на координацията и стратегическите прогностични функции на държавното управление, както и прецизиране на използването на инструменти за регулаторно управление чрез разработване на конкретни предложения за реформи, базирани на добри практики и международни стандарти. Също както прегледите на регулаторната политика (Regulatory Policy Scan) и този на публичния интегритет (Public Integrity Scan), проектът води до публикуването на Преглед на центъра на управление (Centre of Government Scan), одобрен от Комитета за публично управление на ОИСР на 27 май 2022 г). В него се анализират функциите и институционалните задължения в рамките на централните власти на държавата и се дава оценка на ролята им при вземането на решения. Прегледът допълнително разглежда стратегическото планиране и способността на администрацията на МС да определя правителствените приоритети и ангажименти в управлението и да ги превърне в измерими цели. REGULATORY POLICY SCAN OF BULGARIA OECD PUBLIC GOVERNANCE POLICY PAPERS September 2022 No. 18, p. 10.

Услугите съставляват около една четвърт от износа, като около 38% от общия износ на услуги се състои от туристически услуги и едва около една пета от транспортни и складови услуги. България може да се похвали и с друго постижение по отношение на технологиите. Делът на бизнес услугите се увеличава, включително по отношение на динамичния сектор на компютърните и информационни услуги. Износът на стоки разчита на висок дял на първичния износ, включително мед, желязо и други метали и петролни продукти, и по-нисък дял на стоки с по-висока добавена стойност.

Докладът на ОИСР „OECD Economic Surveys: Bulgaria 2021“ потвърждава, че България представлява държава с отворена икономика. Сред заключенията в изследването е и това, че националният производствен сектор е интегриран в глобалните вериги, но е изправен пред редица предизвикателства. Оценено е, че участието в глобалните вериги се намира на ниво, сходно на това на страните от Централна и Източна Европа. Вносът на чуждестранни суровини за производство на стоки и услуги се отличава по-силно от износа на местно произведени суровини за чуждестранни производители като България реализира големи печалби през последните две десетилетия.

Докладът сочи, че здравата макроикономическа рамка и задълбочаващата се интеграция с ЕС представляват добра платформа за влизане на държавата в Евразоната. Икономическият растеж надхвърля 3% годишно в продължение на пет последователни години, реалната заплата нараства бързо, а безработицата пада. От 2014 г. сближаването с нивата на доходите в ОИСР се ускорява и България постига задоволителен напредък във финансовия сектор и институционалните реформи, за да получи членство в Европейския механизъм за обменни курсове II (ERM II) и Банковия съюз през юли 2020 г. Конвергенцията на доходите се е увеличила от 2014 г. насам.

Фигура 2. Конвергенция на доходите<sup>52</sup>



Преди настъпването на пандемията от COVID-19 държавата се характеризира с добри икономически показатели. Безработицата спада на исторически ниски нива, докато доходът на населението нараства значително. Реализирани са впечатляващи структурни реформи за повишаване на производителността, увеличаване на конвергенцията на доходите и справяне със социалните предизвикателства. Процъфтяващата икономика се изразява в стабилен ръст на разполагаемия доход на домакинствата, въпреки че най-заможните от тях се възползват най-много и неравенството в доходите, което надхвърля това в почти всички страни от

<sup>52</sup> Източник: StatLink <https://stat.link/tomdrv>.

ОИСР. Постиженията в областта на равенството между половете са добри, с различия в участието на пазара на труда и заплатите под средните за ОИСР.

Световните кризи обаче влияят пряко върху представянето на България. Пандемията от COVID-19 връхлита българската икономика в момент, в който тя се представя силно и задълбочава нейните непреодолени проблеми. Относителната бедност е по-висока, отколкото в много страни от ОИСР. България е изправена пред особени предизвикателства по отношение на здравеопазването и жилищното настаняване. Очакваната продължителност на живота остава сравнително ниска, докато повече от половината от населението съобщава за ниско удовлетворение от живота, което е най-високият дял в Европейския съюз. Коронавирусът внезапно спира няколко години стабилен икономически растеж, който повишава дохода на глава от населението над половината от средния за ОИСР.

Въпреки по-малкото като относителен брой случаи, както и по-меките ограничителни мерки в отговор на пандемията, отколкото в други страни от ОИСР, българската икономика се свива силно през второто тримесечие на 2020 г. И докато публичните финанси остават стабилни, а властите предприемат действия в подкрепа на фирмите и домакинствата, 2022 г. е белязана от безпрецедентна политическа криза в страната, водеща до порочен кръг от избори за Народно събрание, съответно не закъсняват и влошените икономически показатели.

В глобален аспект в момент, в който светът изглежда си е отдъхнал от затихващата пандемия, в началото на 2022 г. избухва войната в Украйна. Икономическият ръст в Европа допълнително се забавя, което влияе и на България. Инфлацията се увеличава, като в страната придобива исторически размери. По данни на Националния статистически институт годишната инфлация за септември 2022 г. спрямо септември 2021 г. е 18.7%, а спрямо предходния за 2022 г. месец увеличението на цените в групите: образование е +5.4%, жилища, вода, електроенергия, газ и други горива е +4.2%. При хранителни продукти и безалкохолни напитки е +2.3%.<sup>53</sup>

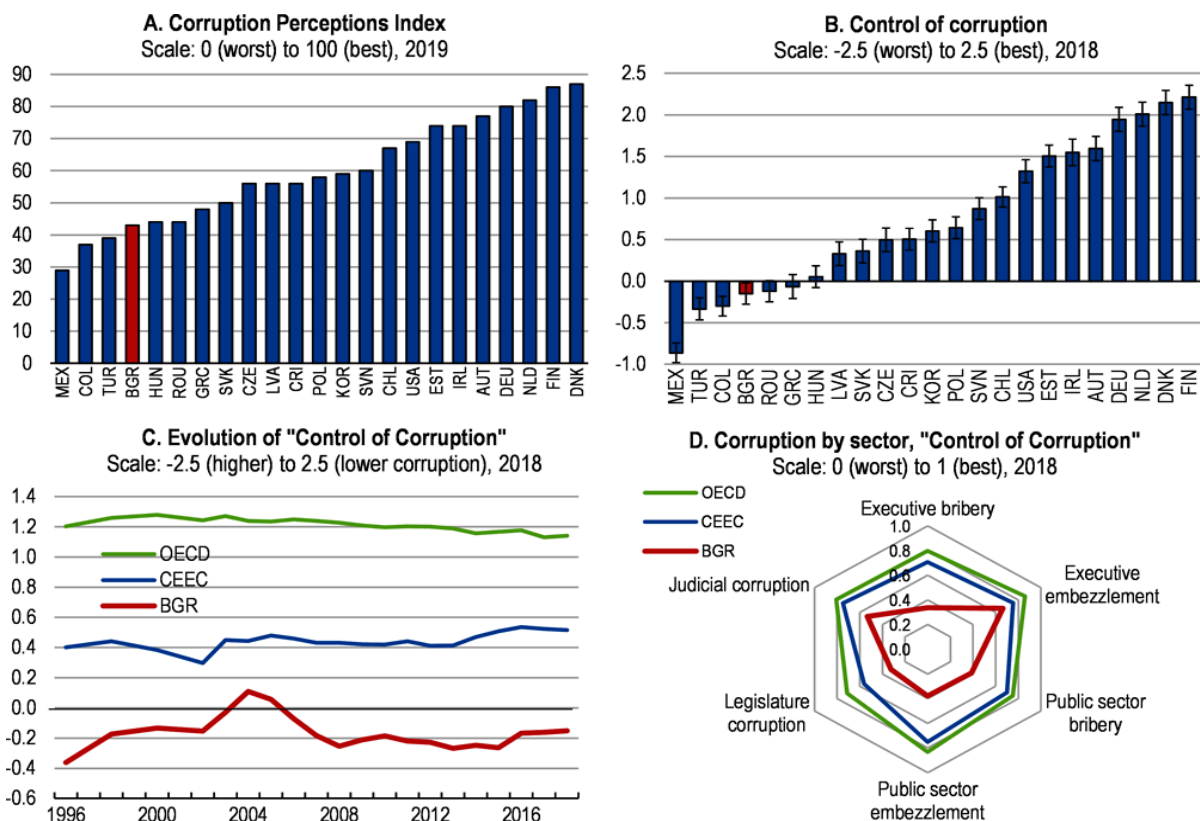
### ***В регулаторен план***

Според мониторинговия доклад от 2019 г. по Механизма за сътрудничество и проверка на ЕС България е постигнала достатъчен напредък във всичките си шест фокусни области, за да излезе от механизма, който е създаден по време на присъединяването към ЕС, за да осигури непрекъснат напредък в реформите на съдебната система и в борбата с корупцията и организираната престъпност. Европейската комисия оценява напредъка в управлението на държавните предприятия и внедряването на рамка за борба с прането на пари.

---

<sup>53</sup> ИНФЛАЦИЯ И ИНДЕКСИ НА ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ ЦЕНИ ЗА СЕПТЕМВРИ 2022 ГОДИНА. Източник: [https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Inflation2022-09\\_WGJV1YZ.pdf](https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Inflation2022-09_WGJV1YZ.pdf)

Фигура 3. Индекси, свързани с корупцията<sup>54</sup>



ОИСР играе немалка положителна роля. От 1997 г. организацията започва своята Програма за регулаторна реформа.<sup>55</sup> На 07.06.2022 г. на специално събитие в МС организацията представя първия по рода си доклад, съдържащ резултатите от проведеното от нея диагностично сканиране на регулаторната политика на България след началото на реформата от края на 2016 г. Съгласно същия документ България е изградила солидна система за регулаторна политика, като *Програма България 2030* очертава визията на правителството за регулаторна политика, макар и не конкретно.

През 2016 г., почти десет години след присъединяването на страната към ЕС през 2007 г., правителството въвежда ключови мерки за подобряване на регулаторния процес, следвайки най-добрите европейски практики. Вследствие на външния пример, българското държавно ръководство все пак поема политическия ангажимент за качествена регулаторна политика, залегнала в законодателството с промените в Закона за нормативните актове и провежда реформи с оглед облекчаване на административната тежест. Правителството също така формулира стратегически цели по отношение на регулаторната политика като част от Общодържавната стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г., приети с Решение на МС № 140/2014 г. Стратегията залага визията за ефективна, прозрачна и ориентирана към услуги българска държавна администрация чрез следните стратегически цели: Ефективно управление и върховенство на правото, партньорско управление с

<sup>54</sup> Източник: StatLink <https://stat.link/1as95z>.

<sup>55</sup> Reviews of Regulatory Reform Regulatory Policies in OECD Countries. С 22 2002 OECD.

гражданите и бизнеса, открито и отговорно управление, професионално и експертно управление.<sup>56</sup>

Планът на държавата довежда до промени в правната рамка на българската регулаторна политика, с оглед реализирането на дълго преследваната цел за основано на доказателства и прозрачно регулиране. По-специално, въвежда се процес на планиране на развитието на законодателството, имплементира се и изискване за извършване на оценка на въздействието на нормативните актове. Стратегията преразглежда и процедурите за обществено обсъждане на проектите на нормативни актове с промените в Закона за нормативните актове от 2016 г. В сравнение със страните от ОИСР, България получава добра оценка по отношение ангажирането на заинтересованите страни по време на развитието на законодателство. Въпреки това остават предизвикателствата при осигуряването на прилагането на законодателството ефективно на практика.

## 6. Препоръки

България получава ключови препоръки по отношение на своите политика и правно регулиране още от деведесетте години на XX век, с първите нарочни за страната доклади за оценка и проучване. Те оказват положително въздействие, като след рухването на комунистическия режим в България, държавата несъмнено постига напредък в правната реформа, икономическата политика и демократизацията. Понастоящем ОИСР разполага с разнообразни инструменти от иновативен характер, предоставящи задълбочен анализ на широк спектър от области като икономика, финанси, правно регулиране и др. и даващи конкретни препоръки и предложения по всички идентифицирани като проблемни теми. Най-актуалните документи на организацията в тази насока, с които тя разглежда напредъка на България и дава своите препоръки, представляват трите сканиращи документа *Centre of government scan of Bulgaria*, *Regulatory Policy Scan of Bulgaria* и *Public Integrity Scan of Bulgaria*, както и в икономическото проучване *Bulgaria 2021 OECD Economic Survey Overview*.

Видно е, че редом с тази за икономическите въпроси, които стоят в основата на дейността на организацията, сред основните теми, с които се занимава ОИСР, е и регулирането. И там организацията непрекъснато надгражда своя инструментариум. През 2014 г. тя представя нов аналитичен документ „Рамка за оценка на регулаторната политика“<sup>57</sup>, включващ специален понятиен апарат и показатели за резултатите от вложения, междинни и крайни резултати от регулаторната политика. Прилагането на рамката и днес се счита като един от най-добрите подходи за практическо измерване на ефектите от прилагането на регулаторната политика, допринасящи за постигане на целите на регулирането. ОИСР е сред организациите, които имат дългогодишни традиции в наблюдението на регулаторните политики и регулаторните реформи в глобален мащаб. Ключовите препоръки към нашата регулаторна система от 2022 г., отправени от организацията в диагностичното сканиране на регулаторната политика на България след началото на реформата от края на 2016 г., са изключително ясни, целенасочени, точно фокусирани и добре балансирани. Те са на две основни нива: практическо и политико-стратегическо.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> REGULATORY POLICY SCAN OF BULGARIA © OECD 2022, pp. 10 – 12.

<sup>57</sup> От англ. „Framework for Regulatory Policy Evaluation“.

<sup>58</sup> OECD (2022), Regulatory Policy Scan of Bulgaria, OECD, Paris.

Друг основен фокус на организацията понастоящем е и държавното управление. В своя последен диагностичен анализ<sup>59</sup> ОИСР набляга много на това, че правилната му реакция е ключова при решаването на съвременните динамични и сложни политически проблеми, които оказват значителен натиск върху правителствата при изпълнение на техните политически цели и мандати. Организацията вижда подобряването на публичното управление и ефективността на публичния сектор като въпрос с решаващо значение, ако правителствата искат да гарантират, че отговарят на очакванията на своите граждани. За да преодолее сложните и многостранни предизвикателства, организацията препоръчва правителството да бъде способно да приоритизира политическите цели на високо ниво, а държавният апарат трябва да добие по-висок капацитет за ръководене и координиране на стратегическото планиране, разработването и изпълнението на политиката в България. Държавата не може да се похвали с особен напредък по отношение на стратегическото планиране. Цялостното заключение на академичните изследователи в областта, което е видно и от аналитичните материали на ОИСР, може да се обобщи с това, че „въпреки предприетите мерки за нормативна осигуреност на системата за стратегическо планиране в Република България тя не функционира все още като централизирана система“. Това може да бъде безапелационно подкрепено. Този проблем не датира отсега, но все още продължава. През 2019 г. неуспешно е предложен и Проект на Закон за стратегическото планиране на Република България.<sup>60</sup>

Трета актуална тема на ОИСР е общественият интегритет в България<sup>61</sup>. Във връзка с него е изготвен и единственият по рода си документ, предоставящ преглед на институционалния му пейзаж в България<sup>62</sup>.

**Основните препоръки към страната от ОИСР** по текущите въпроси за решаване, които намираме за ключови (подробно изложени в края на аналитичния документ), могат да бъдат обобщени в следния вид:

● **Вземане на комплекс от подходящи устойчиви решения и мерки за възстановяване от тежките икономически последици на пандемията от COVID-19 и оптимизиране на държавните разходи.**

● **Осъвременяване на образователната система в България и провеждане на по-задълбочени реформи за обучение на гражданите във всеки един етап от техния живот, включително чрез инвестиции в пазара на труда;**

● **Реформи в системите на съдебната и изпълнителната власт, които да доведат до повече прозрачност, намаляване на корупцията, повишаване интегритета на вземане на решенията в държавното управление и независимостта на медиите.**

● **Насърчаване на зеления преход и декарбонизацията на икономиката в духа на целите на Зеления пакт на ЕС.**

<sup>59</sup> OECD (2022), Centre of Government Scan of Bulgaria Strengthening Strategic Decision-making at the Centre of Government.

<sup>60</sup> Арабаджийски, Н. Проблеми на стратегическото планиране в публичния сектор на Република България. Център по публична администрация, НБУ, 2011, с.30.

<sup>61</sup> Интегритетът в публичния сектор се отнася до последователното съгласуване и спазване на споделени етични ценности, принципи и норми за отстояване и приоритизиране на обществения интерес пред частните интереси в публичния сектор. Вж. Интегритет в публичния сектор. Препоръка на ОИСР. Актуално към 2023 г. и достъпно на: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-BG.pdf>

<sup>62</sup> OECD (2022), Public Integrity Scan of Bulgaria Strengthening Institutional Co-operation and Standards for Integrity.



- **Вземане на подходящи мерки и реформи с оглед насърчаване на регионалното развитие и социалното включване чрез подобряване на връзката на отдалечени региони с национални и международни вериги за доставки.**

- **Увеличаване ефективността на публичните разходи за здравеопазване, да подобри покритието на здравната помощ и да намали на плащанията от лицата с ниски доходи и уязвимите групи;**

- **Преработване на институционалната структура за регулаторен надзор, за да се подобри качеството на инструментите за управление на регулирането, както и да се насърчи вземането на решения за подобряване прозрачността на законодателния процес.**

- **Устойчива реформа на съдебната система, включително и по отношение на административното наказване, с което да се намали корупцията.**

- **Мерки за затвърждаване на институтите на предварителната и на последващата оценки на въздействието на регулирането.**

- **Да се разработи и публикува ясна, официална и обвързваща общоуправителствена стратегия за регулаторна политика като самостоятелен публичен документ на високо ниво във формата на решение на МС.**

- **Насърчаване на ресорните министерства и държавни органи от центъра на управление да планират всичките тези тематични реформи, които да стимулират динамиката на бизнеса в икономиката и да му помогнат за намаляване на административната тежест.**

- **Насърчаване на повече отчетност чрез установяването на механизми за редовни функционални прегледи на администрацията на МС;**

- **Отстраняване на съществуващите пропуски в отговорността и функциите на звената на центъра на управление чрез преразглеждане на институционалната структура за регулаторен надзор и засилване на контрола на качеството на инструментите за регулаторно управление, включително подобряване хоризонталната координация между държавните органи и надграждане капацитета на кадрите в администрацията.**

- **Формулиране на общата визия в един, ориентиран към резултатите документ, който да описва набора от съвместни цели и желаните резултатите за държавното управление.**

- **Подобряване процеса на вземане на решения, като се обмисли и преразглеждане на рамката за проверки на качеството в администрацията на МС, чрез осигуряване на достатъчни нива на опит и експертни познания в органите на центъра на управление, участващи в проверката на качеството на всички позиции, внесени в МС.**

- **Извършване на оценка и мониторинг на решенията срещу съществуващите предизвикателства с наличието на достатъчно информация и данни за вземане на решения в центъра на управление, както и да се насърчават откритията и редовния обмен на подходяща информация и ключови документи между звената на Администрацията на МС и ресорните министерства.**

- **Подобряване на съгласуването на съществуващите стратегически документи в центъра на управление и ресорните министерства и държавни органи. Трябва да се изясни и институционалната отговорност в рамките на центъра на управление, като същевременно бъде рационализирана и опростена българската архитектура на стратегическото планиране.**

● **Създаване на ясна рамка за стратегическо планиране, която определя процеса на разработване на стратегии, както и не на последно място - критерии за качество. Следва да бъдат създадени подробни насоки и инструменти за интегриране на ангажираността на заинтересованите страни и участието на гражданите в рамките на цикъла на планиране.**

● **Да се обърне внимание на качеството на стратегическото планиране в цялата държавна администрация, както и да се създаде механизъм, гарантиращ обмяната на опит в нейните рамки, с оглед създаването на по-голям експертен обмен за стратегическо предвиждане в ресорните министерства.**

● **Насърчаване на структурните реформи с оглед ефективното управление на фондовете на ЕС.**

## 7. Предизвикателства

В международен план, заслужено или не толкова, България често е била изолирана или по-слабо подкрепяна от други европейски държави, което е тласкало държавата към национални катастрофи. Исторически, в подкрепа на това съждение можем да намерим примери още от началото на XX век. След Балканските войни от 1912 г. и 1913 г., чиито резултати водят до пречупване на стопанския и културен подем, започнал след Освобождението, България е дипломатически изолирана, заобиколена от враждебни съседи и лишена от подкрепата на Великите сили. Всичко това води до първата национална катастрофа. Негативните настроения нарастват особено във Франция и Русия, чиито ръководни дейци обвиняват България за разпадането на Балканската лига. Българското поражение във Втората балканска война през 1913 г. превръща реваншизма в емоционален външнополитически фокус, затвърждава политически доктрината на реализма в държавното управление и въздига етнонационалните вълнения.<sup>63</sup> Това което подтиква две години по-късно държавата да се включи в Първата световна война от страната на Централните сили, нахлувайки в Сърбия. Не е случайно, че именно този период е и апогей на изследванията за националното самосъзнание, а неговите резултати като социално явления са в „центъра и на учението и на практиката на международните отношения“ през този период.<sup>64</sup>

Въпреки военните постижения на българската армия икономиката страда, а обществените отношения довеждат дотам, че държавата е принудена да търси мир, като за втори път само за пет години България е доведена до национална катастрофа. След

<sup>63</sup> Съгласно делението на Фридрих Майнеке (Космополизъм и национална държава, 1907 г.) можем да различим политическата нация от етно-/културната/органичната нация. Първата се основава на разнообразни етнически групи, мултикултурни общества, докато етнонацията представлява хомогенна етническа общност на хора с общо културно наследство, религия, род и език. Всеки от тези типове крият своите особености. Етнонациите създават национални държави с държавни интереси свързани преди всичко със запазване на етническото и културно наследство и идентичност. Националните интереси на политическите нации се отъждествяват с материалните потребности на държавата и с изискването за установяване на рационални правила за международно сътрудничество. Печален пример за стремеж към формиране на етнонация е свързан с историята на Германия. Той довежда света до две световни войни. България винаги се е самоопределяла като държава на политическата нация, вдъхновена още от Възрожденските идеали за мир и равноправие на всички нейни граждани. В основата на идеята стои схващането, че страната е еднонационална държава, която обаче съдържа етническо, религиозно и езиково разнообразие. Вж. **Иванова, Бл.** Ценности срещу интереси в политиката (проблеми на теорията). Издателски комплекс УНСС, 2022, с. 194; **Иванов, И.** "Политическа нация" или "етнонация". Правата на човека (2). ISSN 1310-9170, 1997, с. 2.

<sup>64</sup> **Lerner, A.** Pathological nationalism? The legacy of crowd psychology in international theory. – In: International Affairs. Vol. 98, Number 3, May 2022, Oxford, p. 995.



политиката на неутралитет от началото на войната до присъединяването към хитлеристка Германия България до месец май 1945 г. участва директно и индиректно във Втората световна война.<sup>65</sup>

След нея събитията до известна степен се повтарят и България остава откъсната от демократичните държави. Изолирана е особено отчетливо и в регионален план, превръщайки се в прокси на съветските интереси.<sup>66</sup> Показателно е, че България остава извън Балканския пакт (1953 – 1954 г.), с който се цели именно нормализиране на отношенията в размирния полуостров. Близо половин век по-късно събитията се повтарят и държавата е на кръстопът.

В първите години след рухването на комунистическия режим, въпреки прокламираната прозападна посока, несигурната вътрешна политика и силните леви движения допълнително внасят неяснота относно пътя на България към Обединена Европа.<sup>67</sup> Външната подкрепа за държавата е слаба. Това довежда и до несигурност в западните партньори на страната и до риск от подкопаване на интеграционните ѝ усилия за години напред.

Въпреки постигнатото членство на държавата в НАТО и ЕС предизвикателствата продължават. Наред с привнесените днес отвън проблеми вследствие на пандемията от COVID-19 и войната в Украйна членството на България в ЕС увеличава рефлексията и чувствителността на обществото към престъпността, съответно усилват обществения натиск за по-добри резултати от водените политики, особено в областите на правата на човека и борба с корупцията. Според индекса за възприемане на корупцията България е държава, която се характеризира с високо ниво на корупция, равняващо се на тази от т.нар. „държави от Третия свят“ и слаб контрол върху организираната престъпност.<sup>68</sup> Последните изследвания сочат, че Балканският полуостров исторически е повлиян негативно от този проблем и за разлика от западноевропейските общества местните държави не са имали възможността и времето да установят ефективни модели за контрол над тази противоправна дейност.<sup>69</sup>

В ход е дългогодишна реформа на съдебната система, която се характеризира с по-слаби показатели по отношение на обществената отчетност и независимост от средното за ЕС, липсва и съгласувана система за обществена почтеност. Свободата на медиите е друг въпрос във фокуса на обществото, а в държавата липсва регламентация на обществените отношения, възникващи при и по повод лобирането, което допълнително подкопава устоите на върховенството на правото и доверието в публичните власти.

Законодателната система също изостава. Още през 2012 г., в своята Препоръка относно регулаторната политика и управление, ОИСР указва на страните членки да интегрират оценката на въздействието на регулирането в ранните етапи на процеса на формулиране на политики и създаване на нови предложения за регулиране, като ги призовава ясно да идентифицират целите на политиките и да преценяват дали мярката за регулиране е

<sup>65</sup> **Калонкин, М.** България във Втората световна война: 1939-1945 година. Аскони-издат, 2010, с. 391.

<sup>66</sup> **Braun, A.** Small-State Security in the Balkans. Brill, 1983, p. 191.

<sup>67</sup> **Schnabel, A.** Southeast European Security: Threats, Responses, Challenges. Nova Science pub, 2002, p. 84.

<sup>68</sup> Corruption perceptions index. Достъпно на:

[https://www.transparency.org/en/cpi/2021?gclid=CjwKCAiAkrWdBhBkEiwAZ9cdcAp0XLKOUwWdmo3Yrxc5oPW4JqdzEVoHJO--dxTIlzEqh\\_seSOBqmBoCQRIQAvD\\_BwE](https://www.transparency.org/en/cpi/2021?gclid=CjwKCAiAkrWdBhBkEiwAZ9cdcAp0XLKOUwWdmo3Yrxc5oPW4JqdzEVoHJO--dxTIlzEqh_seSOBqmBoCQRIQAvD_BwE).

<sup>69</sup> **Buchenaus, Kl. Et al.** Vitamin Sea against Corruption: Informality and Corruption through the Interdisciplinary Lens. In: Comparative Southeast European Studies. East and Southeast European Studies. De Gryter, vol. 70, Issue 2, 2022, p. 365.

необходима и как тя може да бъде най-ефективна и ефикасна при постигането на тези цели. В продължение на близо 20 години ЕС се фокусира върху подобряване на резултатите от регулирането чрез своите инициативи за по-добро регулиране. Предварителната оценка на въздействието е призната за централния по важност инструмент за управление на регулирането от Европейската комисия.

Със закъснение от повече от 16 години след демократичните промени от 1989 г. и над 8 години след присъединяването си към ЕС, държавата поема по пътя на по-доброто регулиране, едва през 2015 г. В концепцията на българското правителство тогава се предвижда промяна и в принципите на нормотворчеството. Това означава цялостна смяна на философията на Закона за нормативните актове, която трябва да доведе до замяна на приоритетите и до качествено нов модел на вземане на законодателни решения в България в унисон с най-добрите стандарти и практики в ЕС и света. През 2016 г. основният пакет с промени е факт.<sup>70</sup>

България изостава също така и в установяването на продуктивен инвестиционен климат, за който, въпреки европейското законодателство, което е повлияло на местно ниво, следва да се вземат специални мерки, било то и с изцяло нова нормативна база. Проблеми като застаряващото население, изтичането на мозъци, слабата интеграция на националните малцинства са фактори, които инвеститорите вземат предвид, за които предстои да се вземат по-отчетливи решения. Недостатъчното развитие на транспортната инфраструктура на държавата, недостатъчната дигитализация и иновационна среда също са проблеми, пред които България изостава спрямо партньорите си от ОИСР.<sup>71</sup>

## 8. Перспективи

Въпреки, че глобалният растеж се повишава през третото тримесечие на 2022 г., подпомогнат от възстановяването в Китай и Съединените щати, той остава умерен, като слабото покачване на реалните доходи задържа разходите на потребителите, а по-високите цени на енергията довеждат до рязко забавяне на много икономики, особено в Европа.<sup>72</sup> В тази ситуация, държавата разчита много силно на ЕС.

Планът за възстановяване и устойчивост на България отговаря на спешната нужда от насърчаване на интензивно възстановяване и подготовка на България за бъдещето. Реформите и инвестициите в плана ще помогнат на България да стане по-устойчива, издръжлива и по-добре подготвена за предизвикателствата и възможностите на зеления и цифров преход. За тази цел планът включва 56 инвестиции и 47 реформи. Те ще бъдат подкрепени с 6,27 милиарда евро безвъзмездни средства.

Трансформиращото въздействие на плана на България трябва да се реализира в резултат от комбинация от реформи и инвестиции, насочени към специфичните предизвикателства на държавата. Нуждата от реформите, за които и самата ОИСР нееднократно напомня, следва да преодолеят пречките пред трайния и устойчив растеж, докато инвестициите са насочени към справяне с общите европейски предизвикателства

<sup>70</sup> Димов, Т., Иванов, П. Качествено регулиране и иновации: Най-добрите подходи и практики на Европейския съюз и света и регулаторната политика на България. Институт за публична администрация, 2021, с. 10, с. 33.

<sup>71</sup> OECD Investment Policy Review: Bulgaria in transition: Challenges and opportunities 2022. OECD Publishing, Paris.

<sup>72</sup> OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 2. Достъпно на: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6da2159-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/f6da2159-en&\\_csp\\_=761d023775ff288a22ebcaaa183fbd6c&itemIGO=oecd&itemContentType=book#p-d1e315](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6da2159-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/f6da2159-en&_csp_=761d023775ff288a22ebcaaa183fbd6c&itemIGO=oecd&itemContentType=book#p-d1e315).

чрез възприемане на зелени и цифрови преходи, за укрепване на икономическата и социална устойчивост и сплотеността на единния пазар. По-специално планът на България ще ускори декарбонизацията на енергийния сектор, ще насърчи широкомащабното внедряване на цифрова инфраструктура, включително в селските райони, както и ще подкрепи инвестициите в подобряване на бизнес средата, образованието и уменията на българските работници, ще допринесе за научните изследвания и иновациите, социалната защита и здравеопазването<sup>73</sup>, с което държавата допълнително ще успее да се доближи до добрите стандарти на страните от ОИСР.

Организацията предвижда растежът на България, след като се забави силно през 2023 г., през 2024 г. да започне и постепенното си възстановяване, подкрепено от публични и частни инвестиции, стимулирани именно от фондовете на ЕС. Въпреки това държавата е изправена пред множество затруднения от глобалната макроикономическа ситуация, които няма да ѝ позволят да разгърне пълноценно и своя потенциал в устрема ѝ към реформиране. Необходимостта от по-строга парична политика и повишаващите се реални лихвени проценти, високите цени на енергията, слабият растеж на реалните доходи на домакинствата и намаляващото доверие в публичните власти и респективно в ЕС, ще продължат да подкопават растежа.

Очакванията са Съединените щати и Европа да се забавят рязко, докато големите азиатски нововъзникващи пазарни икономики да представляват близо три четвърти от растежа на световния БВП през 2023 г. Това представлява огромно предизвикателство не само пред България, но и пред целия ОИСР. Влошаващите се икономически условия и нарастващата несигурност в ключовите търговски партньори ще забавят износа и потреблението през 2023 г., докато изпълнението на проекти, финансирани от ЕС, все още зацикля. Негативните очаквания са инфлационният натиск да се засили, до голяма степен поради войната в Украйна, което повишава цените на енергийните и хранителните стоки. По-високата цена на енергията спомага за повишаване на цените на широк набор от стоки и услуги в цяла Европа.

По оценка на ОИСР бизнес доверието в страната леко се е понижило, сигнализирайки за повишена несигурност на фона на повишените цени на енергията и очакванията за повишаване на лихвените проценти. Високата инфлация тежи върху частното потребление, но доверието на потребителите в края на 2022 г. се подобрява след първоначалния спад от началото на годината. Недостигът на работна ръка е значителен, докато безработицата остава ниска. За разлика от повечето страни от ОИСР, растежът на реалните заплати се задържа, макар и с по-бавни темпове поради високите номинални увеличения на заплатите и регулираните цени на енергията. България е изправена пред затруднения от слабия растеж на основните си търговски партньори, като търговията с Русия и Украйна е относително ограничена. Позитивното в случая е, че газът играе незначителна роля в енергийния микс на България, който е доминиран от ядрено и въглищно електричество, което се произвежда на ниска цена и се изнася за съседни страни. Редом с това, България се изправя и пред друго предизвикателство през периода 2022-2023 г., тя отбеляза силен поток от украински бежанци, но много от тях вече са напуснали страната.

<sup>73</sup> Recovery and resilience plan for Bulgaria. [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-bulgaria\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-bulgaria_en).

## 9. Присъединяване

Несъмнено е обаче, че всички тези негативни последици могат да бъдат ограничени или направо елиминирани, ако България съумее в по-спешен порядък да си спечели място сред членовете на ОИСР. Присъединяването на дадена държава към ОИСР се случва по конвенционалния за целта ред, както е с нарочен международен договор (споразумение за присъединяване), сключен между международната организация и бъдещия член. По същия начин ще се случи и с България. Любопитен детайл от споразуменията за присъединяване към ОИСР е, че до 2000 г. те са се назовавали „Споразумение за поканата към...“. Последното такова е подписано със Словашката република. Следващите, започващи от споразумението с Република Чили придобиват по-стандартна и формална правна формулировка, и се назовават "Споразумение относно условията за присъединяване на...". Формалното основание за присъединяването на държави към организацията се намира в чл. 16 от Конвенцията:

„Член 16.

*Съветът може да реши да покани всяко правителство, готово да поеме задълженията на членство, да се присъедини към тази конвенция. Такива решения се вземат с единодушие, при условие че за всеки конкретен случай Съветът може единодушно да реши да разреши въздържане, в който случай, независимо от разпоредбите на член 6, решението се прилага за всички членове. Присъединяването влиза в сила след депозирането на инструмент за присъединяване при правителството депозитар.“*

Разпоредбата обаче е обща и не дава повече информация относно критериите, на които една държава следва да отговаря за членство, нито въобще каква е визията на самата ОИСР относно приемането на трети държави. До началото на новия XXI век процесът по присъединяване се случва на *ad hoc* принцип, с покана от една или повече от членуващите държави, последващи неформални преговори с Генералния секретар на ОИСР. Едва през 2007 г. организацията приема официална стратегия, както и формален присъединителен процес, наречен Стратегия за разширяване и обхват, известна още като „Докладът Нобору“<sup>74</sup>. Чили е първата държава, която го извървява.

Актуалната методологическа рамка за присъединяване към организацията, към която се придържа България, е преработена през 2017 г.<sup>75</sup> Съгласно приетото в нея, въпреки че няма твърдо и бързо правило за оптималната членска маса на ОИСР, членовете се съгласяват, че членският състав може да продължи да расте с темпове и до размер, който гарантира запазването на ефективността на организацията, вземайки пример от предишни процеси на присъединяване. Целта е да се продължи характерът на организацията като общност на нации, ангажирани с ценностите на демокрацията, основана на върховенството на правото и правата на човека, и придържане към отворени и прозрачни принципи на пазарната икономика.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> A STRATEGY FOR ENLARGEMENT AND OUTREACH. Report by the Chair of the Heads of Delegation Working Group on the Enlargement Strategy and Outreach, Ambassador Seiichiro Noboru. C(2004)60. Достъпно на: <https://www.oecd.org/global-relations/globalrelationsstrategy/37434513.pdf>.

<sup>75</sup> Report of the Chair of the Working Group on the Future Size and Membership of the Organisation to Council Framework for the Consideration of Prospective Members. Достъпно на: <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-13-EN.pdf>.

<sup>76</sup> OECD's 60th Anniversary Vision Statement.

В документа се допуска, че ОИСР може да се разрасне до 50 държави членки с течение на времето, като това не е нито цел, нито таван, а отчитане на реалните възможности, предвид съображенията на членовете по отношение на разширяване и стратегическо географско ангажиране.

Договорите за присъединяване може да се каже, че представляват бланкови, типови съглашения, следващи строго определен ред. С оглед максимална актуалност и достоверност в настоящия анализ са проучени единствено тези, сключени след 2010 г. с европейски държави, споделящи обща геополитическа съдба с България през изминалия век. Това са Литва, Латвия, Естония и Словения.

За да се присъедини към ОИСР от страната се изисква и да се приобщи към споделените ценности, визията и приоритетите на организацията, изложени в Декларацията за 60-годишнината на ОИСР и изявлението на Съвета на министрите, приети през 2021 г. Те стоят в основата на единството и силата на организацията и съставляват базисно изискване за приобщаване към ОИСР. Споделените ценности, визия и приоритети ще бъдат централен елемент по време на присъединителния процес, включително на последния етап при вземане на окончателно решение дали България да бъде поканена за присъединяване към Конвенцията на ОИСР.

В политико-техническо отношение, съгласно Пътната карта за присъединяване на България към ОИСР, приета от Съвета на организацията на 10 юни 2022 г., основната цел на присъединителния процес е постигането на конвергенция на България със стандартите на ОИСР, най-добрите политики и най-добрите практики, водещи до по-добри резултати и за членовете на ОИСР, и за България и нейните граждани. Освен с безпрецедентните права и възможности за държавата България следва да поеме и множество задължения. Най-обобщено, според Пътната карта това са:

- приемане на целите на организацията, както е посочено и в член 1 от Конвенцията както и в доклада на Подготвителния комитет на ОИСР от декември 1960 г.;
- присъединяване към Конвенцията на ОИСР и изпълнение на всички цели и ангажименти, посочени в нея;
- приемане на Допълнителни протоколи № 1 и 2 към Конвенцията на ОИСР;
- приемане на всички решения, резолюции, правила, разпоредби и заключения преди това приети от организацията във връзка с нейното управление и функциониране, включително тези относно управлението на организацията, финансовите вноски на членовете, други финансови и бюджетни въпроси, въпроси, свързани с персонала (включително решенията на Административен трибунал), процедурни въпроси, отношения с нечленове и класификация на информацията, както е в състояние към датата на членство и без изключение;
- приемане на финансовите отчети на организацията;
- приемане на методите на работа на организацията;
- приемане на всички съществени правни инструменти на организацията в сила към датата на решението на Съвета на ОИСР да покани страната кандидатка да стане член, предмет на всички съгласувани резерви или забележки, възпроизведени в Окончателното изявление.

Благоприятно за страната е, че учредителният акт на ОИСР, от своя страна, ведно с допълнителните протоколи към него, съставлява изключително добър и прецизен конститутивен инструмент. Много други международни организации не могат да се похвалят с такива основни документи, в това число и самата ООН. Това обстоятелство може да бъде отчетено като голям плюс както за България, така и за всички останали

международноправни субекти, които установяват някакъв тип институционално общуване с организацията. По този начин се елиминират до минимум противоречията, които биха могли да възникват по повод правния статут на ОИСР.

След фактическото подписване на присъединителния документ от България ще се изисква да изпълнява определени действия (формално докладване на постиженията в областите на околна среда, публично управление, фискална политика, трудова заетост и социални въпроси, търговия и други), свързани с поетите ангажменти на страната към ОИСР, за които може да бъде даден и съответният за страната график.

## 10. Приобщаване

ОИСР работи с Югоизточна Европа от 2000 г., като в програмата ѝ четем целта да осигури мир, стабилност и просперитет в регион, отслабен от конфликти, но надарен с богата култура, история и ресурси. След рухването на комунистическия режим, който оставя дълбока дияра в много от тези държави, правителства, бизнес и гражданско общество работят редом с ОИСР, за да посрещнат икономическите предизвикателства, включително преодоляване на световната икономическа и финансова криза и подготовка за разширение на ЕС в тази посока.<sup>77</sup>

ОИСР подкрепя региона с разработване и прилагане на реформи за насърчаване на развитието и конкурентоспособността на частния сектор, привличане на повече и по-добри инвестиции и повишаване на жизнения стандарт на населението. Регионалната програма за Югоизточна Европа доближава икономиките от региона до ОИСР, като цели да задълбочи диалога им с организацията и да подкрепи техните програми за реформи. По-специално, държавите от Балканите засилват участието си в органите на ОИСР и придържането си към правните ѝ инструменти. България, включително множество от нейните съседни страни, са интегрирали редица системи за статистическа отчетност и информация, както и инструменти за сравнителен анализ. Те също така продължават да участват в глобални форуми на ОИСР, публикациите и прегледите на икономиката и политическата дейност.

Подкрепата на организацията към нечленуващите в нея държави варира от анализ на политиката и мониторинг до същинска методическа помощ чрез разработване на политики, изграждане на капацитет и подкрепа за изпълнение на реформи. ОИСР активно работи върху усъвършенстването на политическия диалог на техническо и високо политическо ниво и върху прехвърлянето на добри политически практики в различни области на политиката от държавите членки към страните от региона на Югоизточна Европа.

Приемането на България в „Клубът на богатите“, който недвусмислено „надминава“ и надживява източните социалистически проекти, ще се отрази изключително благотворно на държавата. Може да се приеме, че дългосрочните перспективи пред държавата ще бъдат изключително положителни. Ефектът в дадени области ще бъде подобен на този, като приемането на държавата ни в ЕС. От друга страна, приобщаването на България ще представлява ясен индикатор за социално-политическата посока на страната в опита ѝ да постигне своеобразен ренесанс в обществения строй. Присъединяването на държавата към ОИСР би могло да се прочете като възможност за България да се утвърди като развита държава, едновременно с това и заинтересована да се състезава във висшата лига на световните икономики. Стратегическата цел на държавата следва да бъде трайната и устойчива интеграция като конкурентноспособен играч в международните финанси и търговия.

<sup>77</sup> The OECD and South East Europe. Достъпно на: <https://www.oecd.org/south-east-europe/>.

България ще заеме своето място наред с най-развитите икономики в света и ще има възможност да повлияе на проектирането и прилагането на ключови инициативи и инструменти за подобряване на глобалното икономическо, социално и екологично управление. Придобиването на членство в ОИСР ще може да се чете като изключително позитивен сигнал за инвеститорите, че политиките на държавата са в съответствие с най-новите стандарти в ключови области като корпоративно управление, инвестиции, конкуренция и финансови пазари.

Какво ще бъде бъдещето на България в краткосрочен план до известна степен можем да извлечем от приобщените в ОИСР европейски посткомунистически държави, със сходни на България характеристики, като Естония, Латвия, Литва.

### ***Естония***

От своята независимост от Съветския съюз (1991 г.) Естония постига огромен напредък към по-висок икономически просперитет благодарение на бързата адаптация към демократичното управление, успешни реформи и приобщаване към западните държави.

Държавата се присъединява през 2004 г. към ЕС и НАТО, през 2011 г. влиза в Евронзоната, като едновременно с това се радва на солидни институции, политическа стабилност, силна и надеждна фискална политика, както и стабилен финансов сектор. Съчетанието от правилни решения във външната политика и добри вътрешни реформи дават отлични резултати.

Естония е лидер в цифровото управление и иновациите в Европа. Малко са нейните аналози в това отношение дори и в световен мащаб. През 2019 г. държавата, редом с Швейцария и Финландия, изпреварва дори Съединените щати в Международната карта с резултати на Асоциацията на потребителските технологии. Като един от основателите на Центъра за цифрово развитие (Digital4Development Hub) Естония активно се ангажира със своите партньори от Източна Европа и Африка по отношение на цифровизацията.

Освен междусекторните теми за цифровизация и равенство между половете, приоритетните области на сътрудничеството за развитие на Естония остават глобалното образование, мирът и стабилността, управлението, човешките права, икономическото развитие, околната среда и устойчивото развитие. Стабилните и сигурни цифрови услуги, постигнати благодарение на успешното управление на държавата и сътрудничеството ѝ в рамките на ЕС и ОИСР се явяват един от факторите, които позволяват на Естония да смекчи по-добре от други санитарния и икономически шок, предизвикан от пандемията от COVID-19.

Естония се възстановява впечатляващо от тази световна криза, черпейки подкрепа и значителен опит от препоръките на ОИСР. Като цяло активните интеграционни усилия на държавата дават своя резултат, което е видно и от показателите за БВП на глава от населението. Докато в периода от 10 години 1995 г. – 2004 г. (моментът, в който държавата е приета в ЕС) показателят нараства по-скромно от 3134\$ до 8914\$, то за 5 години членство в ЕС и въпреки застоя от световната финансова криза в този период той почти се удвоява, достигайки до 14 663\$. С членството си в ОИСР от 2010 г. до 2020 г. БВП на глава от населението нараства още по-значително, достигайки до 23 054\$.<sup>78</sup> Подпомогнато от стабилно повишаване на оценките за свобода на бизнеса и върховенство на правото, Естония регистрира общо увеличение на икономическата свобода с 0,9 пункта от 2017 г. насам и за

<sup>78</sup> Macrotrends: Estonia GDP 1995-2023. Достъпно на: <https://www.macrotrends.net/countries/EST/estonia/gdp-gross-domestic-product?q=bulgaria>.

първи път в историята на индекса си успява да премине прага от „Свободна до голяма степен“ (Mostly free) категория в горната категория „Свободна“ (Free). Единствената очевидна слабост на държавата остава в оценката за държавните ѝ разходи.<sup>79</sup>

### *Латвия*

Латвия постига своята независимост от СССР през 1991 г. Към ЕС и НАТО се присъединява през 2004 г. Влиза в Евророната през 2014 г. Малката отворена икономика на Латвия разчита в голяма степен на износа и подобно на България, още с рухването на социалистическия строй, тя се обръща към страните от ОИСР. Транзитните услуги в държавата са силно развити, както и обработката на дървен материал и дърво, селското стопанство и хранителните продукти, както и производството на машини и електрониката.

Благодарение на успешните си интеграционни политики латвийската икономика е известна с иновациите и с това, че е регионален транспортен център.

Въпреки това, подобно на България, има и значителна сива икономика. Разходите за труд са сравнително ниски по стандартите на Европейския съюз. Има недостиг на налични работници. Правителството предоставя субсидии за електроенергия, отопление, селско стопанство, транспорт и други сектори. Всички тези проблеми и въпроси са предмет на специално внимание в проучванията на ОИСР по отношение на държавата, съответно се дават препоръки и решения за тяхното преодоляване.

С приемането на държавата през 2016 г. в ОИСР Латвия преодолява тези трудности и се радва на значителен растеж на БВП, като стремително намалява разликата в доходите с икономиките на ОИСР. БВП нараства с 4,8% през 2021 г., като добрите икономически резултати на страната са подкрепени от износа и финансираните от ЕС публични инвестиции. Латвийската икономика се възстановява от пандемията с много добър темп. Сближаването на доходите на Латвия с икономиките на ОИСР е впечатляващо. Доходът на глава от населението е почти 70% от нивото на страните от ОИСР спрямо 55% преди 2012 г.<sup>80</sup> За периода от 1995 г. до 2004 г. (моментът, в който държавата е приета в ЕС) БВП е нараснал от 2330\$ до 6379\$. От 2004 г. до 2016 г., когато държавата е приета в ОИСР, БВП на глава от населението нараства още по-значително до 14 332\$. Но с приемането ѝ, само за 5 години този показател нараства до 20 642\$ (за 2021 г.).

### *Литва*<sup>81</sup>

По същия начин, както останалите две балтийски държави, стремейки се към възможно най-задълбочена интегрираност с демократичните партньори, Литва е развита държава с високоефективна икономика. Страната заема много високо място в индекса за

<sup>79</sup> 2022 Index of economic freedom: Estonia. Достъпно на: <https://www.heritage.org/index/country/estonia>.

<sup>80</sup> OECD. Latvia: Improve skills, innovation and business conditions to optimize the strength and quality of future growth, says OECD. Достъпно на: <https://www.oecd.org/newsroom/latvia-improve-skills-innovation-and-business-conditions-to-optimise-the-strength-and-quality-of-future-growth.htm>.

<sup>81</sup> Любопитен детайл, по отношение на който леко ще напомним към ОИСР, е, че секцията за Въпроси и отговори („read our Q&As“) относно членството на Литва в ОИСР води до страницата на Латвия. Надяваме се, че поне данните за Латвия се отнасят до нея самата. Подобни грешки се случват, може само с усмивка да се сетим за положението, в което изпаднаха група босненски фенове през 2013 г., които решили да пътуват за Каунас, Латвия, за футболен мач между Босна и Херцеговина и Латвия, вместо това се озовават в Рига, объркали държавата на дестинация и пристигнали в Литва. Вж. OECD. Lithuania's accession to the OECD. Достъпно на: <https://www.oecd.org/lithuania/lithuania-accession-to-the-oecd.htm>.



човешко развитие (дели 35-о място с богатите на ресурси Бахрейн и Саудитска Арабия).<sup>82</sup> Държавата придобива независимост от Съветския съюз през 1990 г. През май 2001 г. Литва се присъединява към Световната търговска организация. От 2004 г. Литва вече е част от НАТО и ЕС. Член е на Шенгенското споразумение от 21 декември 2007 г., а от 2015 г. Литва се присъединява към еврозоната, приемайки единната валута на Европейския съюз като последна от балтийските държави, но в никакъв случай не и изостанала икономически.

През 2018 г. Литва официално се присъединява и към ОИСР. От момента, в който държавата става член на ЕС, БВП на глава от населението, измерен до 2021 г. се е увеличил близо 4 пъти, от 6700\$ за 2004 г. до 23 433\$ за 2021 г. Само за периода от първите 4 години на членство в ОИСР БВП на глава от населението нараства с цели 22%.<sup>83</sup>

### III. АНАЛИЗ НА СЪБРАНИТЕ ДАННИ И ДОКАЗАТЕЛСТВА

#### 1. Ключови констатации относно Организацията за икономическо сътрудничество и развитие

ОИСР е различна от останалите международни организации. Тя представлява иновативна, сложна, многослойна, постоянно усъвършенстваща се съвременна емпирична единица. Тя води своето начало от друга изключителна организация, ОЕИС, учредена да координира и управлява капиталите за възстановяване на тежко пострадалата от Втората световна война Европа. И тъй като в институционалния характер на прародителя на ОИСР стои именно иновацията, насърчавана с оглед бързото и пълноценно реформиране на изтощените от войната държави (индивидуалното и същевременно общностно икономическо планиране), то съвсем естествено и самата ОИСР е уникална. Никак не е случайно, че във времената на традиционното блоково противопоставяне, още дори в зората на нейното съграждане, същата е считана като фундаментална част от икономическата архитектура на Запада, определяна от идеолозите на социализма като „капиталистическия враг“.

Трудно е организацията да бъде причислявана към обичайните международноправни таксономически категории, тя не е нито строго като техническа, нито икономическа, нито политическа организация. Всяко едно подобно начинание да се стори би било твърде повърхностно и ще бъде обречено на неуспех, тъй като ОИСР представлява част от съвременната архитектура на мрежовите отношения в международната система, която все повече се отдалечава от традиционните форми и разбирания, от догматиката на юридическата наука. Всяко едно категорично заключение за характера на организацията лесно може да намери и своя контрапункт. Връзките на глобализирания световен ред протичат по свои собствени правила, реализират се транзакции, които отдавна надхвърлят конвенционалните граници на международното публичноправно общуване. В сърцето на организацията са заложени иновацията, икономическото, научното и техническо взаимодействие както с националните публични органи, така и с други международни организации и в голяма степен с гражданското общество.

В повечето нарочни анализи по въпроса и най-вече в журналистическите произведения, организацията може да бъде срещната чрез метонимичните названия „Клубът на богатите“ (от англ. език – „The rich man’s club“), „Клубът на богатите държави“ (от англ.

<sup>82</sup> Human Development Index (2022 report). United Nations Environmental Programme.

<sup>83</sup> Macrotrends. Lithuania GDP Per Capita 1995-2023. Достъпно на: <https://www.macrotrends.net/countries/LTU/lithuania/gdp-per-capita>

език – „The rich countries club”), „Първият клуб на света номер едно“ (от англ. език „The world's first number one club“), „Мрежа на мрежите“ (от англ. език – „Network of networks”) и др.<sup>84</sup> В литературата може да бъде срещната и с шеговитото название на организацията като, произтичащо от акронима на английски език „OECD“ – Organization for Excellent Cocktails and Dining (Организация за отлични коктейли и хранене), произтичаща вероятно от обстоятелството, че централата ѝ се намира в Париж, съответно организацията е придобила и донякъде висок, снобарски статут.<sup>85</sup> Едва ли има друго международно публично формиране, което да има повече псевдоними.

Често се описва и като нещо принципно различно от традиционните международни организации. ОИСР се разбира много точно като своеобразен „Международен мозъчен тръст“ (от англ. език – International think tank”), „Споделен държавен апарат“ (от англ. език – „Shared state apparatus”), „Неакадемичен университет“ (от англ. език - „Unacademic University“), „Агенция за мониторинг“ (от англ. език – „Monitoring agency”) и др.

ОИСР отдавна надхвърля ролята на организатор на международните отношения, в областта, в която е бил учреден нейният прародител, тя става много повече от „храм за растежа на индустриализираните страни“, както ще я нарече изследователят Матиас Шмелцер.<sup>86</sup> Организацията надскача и най-смелите очаквания на своите учредители и се превръща в непреодолим фактор в съвременните международни отношения. Тя се развива до такава степен, че постига влияние в глобален мащаб, въпреки своя, правно-технически, регионален характер. С нейната дейност се съобразяват, респективно, облага намират и множество други освен членуващите в нея държави. Организацията се превръща в своеобразен терминал за идентификация и изграждане на полезни политики и добри практики, даващ отлична възможност за трансфер на „знание и умения“ както сред държавите членки, така и за третите страни. Място в нейните анализи и документи, пряко или косвено, намират всички икономически региони, както и почти всички държави в световен аспект, дори и такива, които са в диаметрално различна политическа и икономическа философия, като Северна Корея например.<sup>87</sup> Така организацията се характеризира с особено влияние в глобален мащаб.

ОИСР е призвана да изпълнява много специална функция в съвременните международни отношения. Въпреки че често е подценявана, че не се характеризира със силна международна правотворческа дейност във формално, позитивноправно естество, тя представлява своеобразен „корален риф“ в неформалното международно нормотворчество, предоставяйки отлични условия за множество неформални организации и международни мрежи да „процъфтяват“ под нейната егида.<sup>88</sup> Така на практика организацията осъществява дейността си по изключително иновативен и гъвкав начин, който се вписва идеално в прокрадващия се либерален модел на гъвкавото нормотворчество, водено от транс-националните регулаторни мрежи и разбиващо традиционния клубен модел на международната политика. Моделът на действие на организацията позволява висока степен

<sup>84</sup> **Ozga, J. et al.** Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe. Routledge, 2011, p. 69.

<sup>85</sup> **Carroll, P., Kellow, A.** The OECD: A Study of Organisational Adaptation. Edward Elgar, 2011, p. 1.

<sup>86</sup> **Schmelzer, M.** The Hegemony of Growth The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm. Cambridge University Press, 2016, p 163.

<sup>87</sup> Вж. подробния анализ за икономиката на азиатската държава в: **Koen, V., Beom, J.** North Korea: The last transition economy? OECD Economics Department Working Papers No. 1607, 2020.

<sup>88</sup> **Roger, C.** The Origins of Informality Why the Legal Foundations of Global Governance are Shifting, and Why It Matters. Oxford University Press, 2020, p. 28; **Abbott, K., Snidal, D.** Why States Act through Formal International Organizations.- In: Journal of Conflict Resolution, Volume 42, Issue 1, 2016, p. 11.

на приемственост, гарантирайки участието на по-малките, по-бедните или по-слабо развитите държави.<sup>89</sup> Организацията представлява отлична платформа за сътрудничество, своего рода социален хъб на публичните администрации на държавите членки. Несъмнено е, посредством своите функции и иновативен характер, въпреки че не участва значително в международното формално правотворчество, тя влияе силно и благотворно както на своите членове, така и на нечленуващи в нея държави, какъвто е и случаят с България. Не е никак случайно, че доктрината на бившия социалистически блок се е страхувала толкова много от нея.

С дейността си обаче е получавала и упреци. В този смисъл, полезно е да се знае, че всеки един от по-значимите периоди на световната история, докато е съществувала организацията, са се появявали немалко критики, като например тази, че организацията е служила като щабквартира на Севера в *Диалога Север - Юг*, задълбочавайки проблемите между развитите страни и държавите от третия свят.<sup>90</sup> Това не може да се подкрепи. Напротив, по косвен начин организацията стимулира както двустранното сътрудничество между членуващите в нея държави, така и подпомага развитието на „Юга“ – държавите, възникващи след разпада на колониализма в Африка, Латинска Америка и Азия.<sup>91</sup> Имало е и не малко призови за ликвидирането на организацията (най-вече с края на Студената война). Но поради нейната особена природа тя устоява.<sup>92</sup>

Един от основните критични доводи срещу нея в днешно време е, че нейната дейност по отношение на анализи и съответните в тях заключения, биват изготвяни под натиска на определени държавни интереси от нейните членове. В тази връзка в едно от изследванията ОИСР е наречена „цитаделата на интелектуалния конформизъм“<sup>93</sup>. Тази критика е съвсем разбираема, но е несъстоятелна. В рамките на дейността на ОИСР, винаги следва да се отчита обстоятелството, че тя е междудържавно емпирично единство, с всички произтичащи от това позитивни и отрицателни последици, като първите определено преобладават. Това е видно, най-малкото от икономическия разцвет на членуващите в нея държави.

---

<sup>89</sup> Теория за „клубния модел“ на харвардския учен Робърт Кеохан пресъздава идеята за джентълменския клуб от 19 в. Според концепцията дипломати/министри от богати, индустриализирани държави се срещат с ограничен брой предварително избрани представители на други държави от техния ранг и уреждат курса на международните отношения. Клубният модел изключва представителите на други държави или области на регулиране, които не са „необходими“ или „удобни“. Този модел на взаимодействие работи ефективно, просто и евтино за Великите сили. Но днес клубният модел е противопоставен на голям брой комплексни регулаторни мрежи от субекти и проблеми, които прерязват йерархичните структури на старите международни режими. Вж. **Reinalda, B.** *Routledge Handbook of International Organizations*. Routledge, 2013, pp. 512-520.

<sup>90</sup> Диалогът Север-Юг в международните отношения представлява процес на преговори на отделни държави и често се ползва като синоним на Конференцията за международно икономическо сътрудничество. Той е породен от напреженията между развитите (страните предимно от Северното полукълбо, богатите, индустриализирани държави) и развиващите се страни (обикновено разбирани като страни от Южното полукълбо, Третия свят), все още остава актуален въпрос. *North-South dialogue*. United States. Department of State. Bureau of Public Affairs, 1980, p. 14.

<sup>91</sup> Някои от държавите постигат забележителен растеж, докато други, поради своя нехомогенен характер, като например тези от Близкия изток се оказват „територии с етническо цивилизационно различаващо се население“, което предполага и регионална нестабилност. Вж. **Георгиева, Б.** *Императивите на близоизточния регионален ред и американската дипломатия*. – В: *Геополитика и геостратегия* бр. 6, 2022, с. 102.

<sup>92</sup> **Weiss, T.** *The CUNY Graduate Center, NY, USA*. Wilkinson, R. *University of Manchester, UK*, April. 2009.

<sup>93</sup> **Гайон, В.** ОИСР - цитаделата на интелектуалния конформизъм: проучване в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. – В: *Ново време: месечен преглед на умствения и обществения живот*. Год. 87, бр. 5-6, 2012, с. 45-53.

От организационна гледна точка, ОИСР е затворена за множество държави, т.е. те не могат да членуват в нея. Това не означава, че организацията не взаимодейства активно с тях и те не могат да се ползват с „обратна връзка“ по отношение на нейните решения, включително и чрез участие в отделни нейни органи и инициативи. ОИСР ползва експертиза и аналитични ресурси от трети по отношение на членския ѝ състав държави.

Лесно е да заключи, че ОИСР е нещо повече от международна организация. Тя може да бъде разглеждана като транснационален феномен, надхвърлящ конвенционалните граници на обичайните постоянни междудържавни формирания.<sup>94</sup> В този смисъл организацията представлява мрежа, платформа, форум, обединяващ процеси на взаимодействие, имащи отношение и влияние както за публичните власти на отделните асоциирани с нея държави, така и за гражданското общество в планетарен мащаб.

И въпреки че със своите аналитични и методологически документи организацията покрива целия свят, ОИСР представлява относително затворен проект, достъпен за малко заслужили държави. Това е съвсем естествено, тъй като тя представлява престижен форум на икономики с много висок индекс на човешко развитие, а критериите за членство в нея, дори въвн от политическите такива, са изключително високи. Организацията е отворена само за „най-добре“ представящите се държави в икономически, управленски и законодателен аспект. За най-добре представящите се икономики с такива общества, които са водени от идеала за демократично управление и върховенство на правото.

Именно поради това процесът по присъединяване към ОИСР е толкова комплексен. Самата процедура се състои от множество стъпки, които могат да бъдат обобщени в три основни фази, всяка от които крие своите немалко особености. Процесът по формиране на присъединителната процедура се е формирал с десетилетия, стъпвайки на собствения опит на организацията и най-вече на международната емпирика, изразяваща се в сложните и динамични международни отношения във всеки един етап от съществуването на ОИСР. По този начин се е достигнало до прозрачен и консолидиран модел за присъединяване, с какъвто малко международни организации в настоящия момент биха могли да се похвалят. Процесът далеч не е повърхностен - организацията се ползва с множество помощни органи, изразяващи се в повече от 300 комитета и работни групи, повечето от които „стоят на пост“ и могат да бъдат ползвани там, където ОИСР намери за добре. Важно обстоятелство е обаче, че същите те могат да бъдат ползвани за методологическа помощ и подкрепа от кандидатстващите държави, т.е. процесът на техническите прегледи на потенциалните членове е двустранен, той не е пасивен от страна на организацията.

## 2. Ключови констатации относно България

Изминалият век е динамичен и труден за България. Той довежда България до национални катастрофи, до поредица от международни изолации, а икономиката на държавата в някои от неговите периоди е подложена на тежка увреда, която не ѝ позволява да се възстанови в цялост, дори към настоящия момент. Годишите между двете световни войни са сложни и в политически план – доминира риториката, като политическият идеализъм на Удроу Уилсън така и не бива реализиран на практика.<sup>95</sup> Резултатът от бурната първа половина на ХХ век е, че страната не се интегрира в западния либерален модел.

<sup>94</sup> Stone, D., Moloney, K. The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration. Oxford Handbooks, 2019, p. 503.

<sup>95</sup> Гочев, Ат. Теория на международните отношения. Издателски комплекс на УНСС, 2021, с. 381.

Поради комплексни вътрешни, но най-вече външни причини, на България ѝ е отредено място в социалистическия лагер. Това положение отново задържа нейното развитие.

Тя губи историческата възможност и шанс да се приобщи към западния демократичен свят като прогресивна политическа нация и да се ползва от иновативната методика за възстановяване и капиталите, които се предлагат с плана „Маршал“, респективно да се приобщи и към Европейската общност. Икономиката на България от външна страна се крепи главно на търговията в рамките на затворения и тромав, прогресивно изоставащ пазар на СИВ, чиито негативни резултати водят в крайна сметка до това, че в началото на 90-те години на XX век той бива ликвидиран. Моделът на взаимодействие на социалистическия строй се оказва неефективен, а България отново пострадва силно.

С идването на Михаил Горбачов на власт начело на Съветския съюз и процеса на перестройка България бива до известна степен пренебрегвана както от своя най-голям поддръжник СССР<sup>96</sup>, така и в международен план като цяло. Международната изолация на България след 1985 г., която засилва имиджа ѝ на проблемен субект от Източна Европа, затвърждава икономическите затруднения на държавата и допринася за преврата от ноември месец 1989 г. Зараждат се новите обществени отношения и нагласи, усеща се вкусът на новото време, в което става все по-очевидно, че на България ѝ е нужна промяна.<sup>97</sup>

След падането на Берлинската стена и установяването на мултиполярната система на международните отношения българската държава се заема да възстанови своите външни отношения и да излезе от изолацията, в която е поставена поради комунистическото си минало. Новата система на международните отношения след Студената война носи характеристиките на мултилатералния (многостранный) подход. Все по-осезаема роля започват да играят регионалните международни организации и международните неправителствени организации. Така външната политика на България до голяма степен се пренасочва към идеологията за общностните, колективни действия. След прекратяването на комунистическото управление постепенно стратегията на държавата се изменя в посока на по-широка евро-атлантическа интеграция. Преследваните цели се променят, те се изразяват все по-осезаемо в постоянно търсенето на нови международни партньорства и надграждане на членства в международни организации.<sup>98</sup>

Страната подписва множество двустранни споразумения както за икономическо сътрудничество с Германия, Франция, Португалия, Италия и Испания, така и за военна взаимопомощ, с оглед нормализиране и „стопляне“ на отношенията със своите близки съседи Румъния, Гърция и Турция.<sup>99</sup> Установени са и нови дипломатически връзки с редица други държави. Сред първите значителни международни събития, ознаменуващи скъсването с тоталитарното минало е прекратяването на връзките на държавата ни с организацията на СИВ. На последната 46-а сесия на организацията, проведена на 28 юни 1991 г. в Будапеща, България, Унгария, Виетнам, Куба, Монголия, Полша, Румъния, СССР

<sup>96</sup> Ново време: месечен теоретичен орган на ЦК на БРП (К), Том 78, Броеве 7–12. Издателство на Българската работническа партия (комунисти), 2003 с. 129.

<sup>97</sup> **Вачков, Д.** Димитър Луджев. Революцията в България 1989-1991. Книга 1. София, Изд. „Д-р Иван Богоров“, 2008. Рецензия. – В: Исторически преглед, Том 65, Българско историческо дружество, 2009, с. 231; **Todorova, M.** Scaling the Balkans: Essays on Eastern European Entanglements. Balkan Studies Library, Brill, 2018, p. 446.

<sup>98</sup> **Петров, Й.** Ролята на външната политика за изграждането на положителен образ на България в чужбина. Младежка визия за развитие на България, 2012, с. 2. Достъпно на: <https://www.president.bg/docs/1355401074.pdf>.

<sup>99</sup> **Lefebvre, S.** Bulgaria's foreign relations in the post-communist era: a general overview and assessment. – In: East European Quarterly 28.4 (1994), pp. 453-471.

и Чехословакия сключват споразумение за прекратяване съществуването на организацията в срок от 90 дни – 26 септември 1991 г.

Така след рухването на социализма, реализирайки целите си по интеграция с възможно най-много външни партньори, държавата подписва множество двустранни споразумения за икономическо сътрудничество с европейски държави, преследват се членства в международни организации. В рамките само на 11 години държавата извървява значителен път, тя става член на Световната търговска организация, НАТО и ЕС. Страната обръща осезаемо повече внимание на партньорството си със съседните държави, както и на множество други интеграционни проекти. Но приоритетната цел за България остава задълбочаването на интеграцията с новите си западни партньори и търсенето на нови платформи за икономическо сътрудничество и развитие.

В икономически план, още след приключването на комунистическия режим България стремително преориентира външната си търговия към страните от ОИСР и ЕО (респективно ЕС). Преходът след рухването на социалистическото управление е труден. Вследствие на плановата икономика, държавата поддържа монопол над външната си търговия, а голяма част от българския експорт е насочен към страните от бившия СИВ, които въпреки високата им поглъщаемост, не мотивират в достатъчна степен българските производители да постигат повече качество<sup>100</sup>, съответно да усъвършенстват производството си. Пазарите на СИВ са твърде непретенциозни. Това води до резултат, при който голяма част от българското производство се оказва неконкурентноспособно в края на ХХ и началото на ХХІ век. България трудно се възстановява и от дълговата криза, която започва още в края на социалистическото управление през 1987 г. и приключва през 1994 г.<sup>101</sup> Това е тежък икономически период за държавата, породен както от външни, така и от вътрешни фактори. През 90-те години на ХХ век тя изостава много и в приватизационния процес<sup>102</sup>, фалират 15 банкови институции, външният инвеститорски интерес е силно ограничен, стопанският сектор е в колапс, а държавата страда и от разширяващата се организирана престъпност. Паралелно, нейният най-близък доскоро търговски партньор, Русия към 1998 г. е във вихъра на тежка финансова криза. Това икономическо бреме силно въздейства и на българските пазари.<sup>103</sup>

Но държавата вече е по новия си път. И ако година след прекратяване на социалистическото управление (1990 г.) източноевропейските държави от бившия СИВ получават 80% от българския износ, а страните от ОИСР едва 9%, то през 1995 г. делът за бившия СИВ спада до 33%, а този на ОИСР се покачва до близо 50%.<sup>104</sup> България търси все по-силно начин да отмести центъра на търговските си интереси. През 1997 г. делът на българския износ вече е 57,7% в зоната на ОИСР, а след новото хилядолетие той достига до цели 2/3. Българският внос, реципрочно, през 1997 г. е 46,6% от страните от ОИСР, докато след настъпването на новия век той надхвърля 60%.<sup>105</sup> Благодарение именно на това преориентиране до известна степен биват смекчени и последиците от финансовата криза,

<sup>100</sup> Савов, С. Икономикс на прехода: Къде сме ние. Стоядин Савов, Сиела, 1999, с. 276.

<sup>101</sup> Иванов, М. Икономиката на комунистическа България (1963 – 1989). – В: История на Народна република България: Режимът и обществото. София, „Сиела софт енд паблишинг“, 2009. ISBN 978-954-28-0588-5. с. 326.

<sup>102</sup> Учредена е Агенцията за приватизация през 1992 г., но процесът по раздържавяване на множеството стопански сектори е незадоволителен за обществото, което страда и от ширещата се организирана престъпна дейност.

<sup>103</sup> OECD Economic Surveys: Bulgaria 1999, p. 9.

<sup>104</sup> Проблеми на географията. Издателство на Българската академия на науките, 1997, с. 108.

<sup>105</sup> Илиев, П. Скритата икономика в България. Център за изследване на демокрацията 2004, с. 99.

идваца от Русия. Но всичките тези икономически проблеми, ведно с несигурния политически климат, въздействат силно върху представянето на страната и я поставят в постоянно положение на догонващ субект.

Въпреки всички трудности българската държава успява да установи либерална, конкурентноспособна икономика, като дори получава задоволителни оценки за това. Съгласно аналитичните находки на ОИСР благодарение именно на своите интеграционни усилия със западните си партньори България се е трансформирала в действително отворена икономика. Търговията нараства силно от началото на новия XXI век благодарение на членството ѝ в ЕС.<sup>106</sup> Тя получава добра оценка и за реформите по отношение на своята регулаторна политика.<sup>107</sup> През последното десетилетие България постига напредък чрез консолидиране на своята правна и институционална рамка по отношение на административната и съдебната реформа и чрез засилване на борбата с корупцията и борбата с организираната престъпност, надграждане на нормативната уредба за имиграцията и убежището и засиления граничен контрол<sup>108</sup>, като през 2020 г. дори са повдигнати обвинения в редица разследвания на високо ниво за корупция.

### 3. Ключови констатации относно сътрудничеството на България с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие

В по-голямата част от съществуването на ОИСР държавата е била в „отсрещния лагер“ на двете световни системи – социалистическата и капиталистическата. На България социалистическата доктрина внушила ролята да бъде победител с коренните си интереси, „чийто високи темпове на икономическо развитие са гаранция за окончателното спечелване на съревнованието с капитализма“<sup>109</sup>. Съвсем естествено това се оказва невъзможно. Държава изостава икономически от държавите от ОИСР от този период.

Под давлението на СССР властите нерядко са си служели с данни от организацията (често порочни, изопачаващи истината за реалното състояние на българската икономика цел), а българското правителство и академична общност са я критикуват като проводник на американския империализъм. Отивайки още по-далеч, формирането е набеждавано като „необходимата икономическа основа на НАТО“<sup>110</sup>. Голяма част от енергията на българската аналитична мисъл и изключително високия потенциал в академичната дейност на българската доктрина в множество области, като икономическа теория, международни отношения и право, са пропилены в противопоставяне на ОИСР. Реалността е друга, социалистическата доктрина се срива, а *ОИСР от неприятел и проводник на империализма се превръща в приятел на България*. Тежкото социалистическо бреме довежда до

<sup>106</sup> Търговията е една от най-силните страни на Съюза, освен че исторически и най-основният мотив за зараждането му. Тя стои в основата на така желаната икономически просперитет и конкурентоспособност сред членуващите държави. ЕС е лидер в множество области като например селскостопански и промишлени стоки и услуги. Вж. Преглед на търговската политика – отворена, устойчива и решителна търговска политика. Европейска Комисия COM/2021/66 final.

<sup>107</sup> Щедра оценка, която не може да бъде споделена еднозначно, особено в академичната общност. Вж. **ДИМОВ, Т.** Пет години регулаторна реформа – пет години регулаторен провал. – В: Общество и право. Брой 10, 2021, с. 4-22.

<sup>108</sup> Вж. **Dragneva, R., Dimitrova, A.** Bulgaria's Road to the European Union: Progress, Problems and Perspectives. – In: Perspectives on the Enlargement of the European Union, (2)1, 2001, pp. 139-165.

<sup>109</sup> Годишник на катедрите по диалектически и исторически материализъм при висшите учебни заведения. Томове 6-7, 1972, с. 166.

<sup>110</sup> **Владикова, Ю.** Политическата интеграция на империализма: критичен анализ на съвременните буржоазни теории, Наука и изкуство, 1982, с. 17.

положението новосформираната българска пазарна икономика да продължава да се „влачи“ дълго и „болезнено“, съвсем подобно на тази в следвоенна Германия (за която ще се изрече знаменитата фраза, че това е следствие от „тези грехове, които трябва да бъдат записани на сметката на остатъците на плановата, принудителна икономика“<sup>111</sup>). Неслучайно членството на България в ОИСР се превръща във визия на някои от висшите държавници в страната веднага след падането на комунистическия режим<sup>112</sup>, но държавата дава приоритет на европейската интеграция. През 90-те години на ХХ век българската държава все пак постепенно установява сътрудничество с ОИСР и признава място на нейната дейност като отправна точка в устойчивото икономическо развитие, както в национален, така и в регионален и глобален аспект. Това се оказва плодотворно и изключително полезно за българските власти. Сътрудничеството се осъществява стъпаловидно.

В последните години държава силно затвърждава сътрудничеството си с организацията. Не би било пресилено да се каже, че България е на финалната права от присъединяването и моментът може да бъде много полезен. Според философията на ОИСР в процеса по присъединяване организацията ще работи в тясно сътрудничество със страната, подкрепяйки я в приемането на дълготрайни реформи за привеждане в съответствие със стандартите на ОИСР, нейните най-добрите политики и най-добри практики. Така този процес може да бъде успешно ползван и за целите на вътрешното укрепване и усъвършенстване на българската държава, т.е. може да бъде много полезен за самата страна.

Технически, за да може Съветът да вземе информирано решение относно присъединяването на България и съгласно конституираната вече процедура за организацията в процеса ѝ по привличане на нови членове страната ще преминава през задълбочени прегледи от съществени комитети на ОИСР, които ще засегнат следните политики, а именно:

- *структурна реформа*: как да се оформи програмата за структурна реформа на страната кандидатка по възможно най-амбициозен начин като основа за силен, устойчив, зелен и приобщаващ растеж;

- *отворена търговия и инвестиции*: как да се засили отвореният търговски и инвестиционен режим на страната кандидатка в светлината на стойността на отворените, търговски, конкурентни, устойчиви и прозрачни пазарни икономики; как да се укрепят основаната на правила международна търговия. Това включва значението на укрепването на базираната на правила многостранна търговска система на Световната търговска организация, противодействието на икономическата принуда, изравняването на условията на международната конкуренция чрез засилена конкурентоспособност, по-доброто интегриране на местните малки и средни предприятия в глобалните вериги за доставки и премахване на ненужните бариери към международната търговия, която следва да облагодетелства потребителите и да насърчава икономическия растеж и иновациите;

- *приобщаващ растеж*: как да се въведат ефикасни и ефективни социални политики и политики за равенство на възможностите, за да се допринесе за приобщаващ растеж, който да носи резултати за всички граждани;

- *управление*: как да се укрепят публичното управление, почтеността и усилията за борба с корупцията;

<sup>111</sup> Ерхард, Л. Благодарение за всички. Център за икономически теории и стопански политики към Софийския университет „Свети Климент Охридски“, 2019, с. 51.

<sup>112</sup> Възрожденецът на Нова Европа от Веселиново. Достъпно на: <https://www.24chasa.bg/ozhivlenie/article/5341910>



- *околна среда, биоразнообразие и климат*: как да се осигури ефективна защита на околната среда и биоразнообразието и действия по изменението на климата, за да се постигнат целите на Парижкото споразумение относно изменението на климата. Това включва необходимостта от мерки за цялостна икономическа политика, съобразени с целите на Парижкото споразумение и по-специално с целта за постигане на глобални нетни нулеви емисии на парникови газове до 2050 г. чрез дълбоко намаляване на емисиите.

За целта на реализиране на тези политики ще бъдат необходими редица значителни публични и частни инвестиции. Това също така включва необходимостта всяка държава да приеме и изцяло да прилага публичните политики в съответствие с целите в областта на климата, спиране на загубата на биологично разнообразие и обезлесяването, включително в области като:

- *цифровизация*: как да се постигне напредък в една приобщаваща цифрова икономика, включително чрез съвместна работа на международно ниво и

- *инфраструктура*: как да се инвестира в качествена инфраструктура по прозрачен, отговорен и приобщаващ начин.

Всички тези въпроси, както и ангажиментът на България към методите на работа на ОИСР ще бъдат предмет на периодичен преглед от Съвета. Процесът по присъединяване ще служи за потвърждение дали и доколко държавата се придържа към общата философия на организацията. От страната, както и от всички потенциални бъдещи членове се очаква да демонстрират сходство със своите изявления и действия в отношенията си с организацията и нейните членове. Дори действията на страните кандидатки в други международни форуми, както и двустранните им международни отношения, т.е. външните действия на държавата с трети страни, също могат да бъдат разглеждани с оглед по-консистентна оценка на общата готовност на държавата кандидат да посрещне ценностите на многостранния диалог, формиран в рамките на ОИСР.

#### 4. Ключови констатации относно предизвикателствата и перспективите

Пред България стоят и немалко препятствия. Сред основните външни предизвикателства на държавата в интеграционните ѝ усилия в западните либерални международни проекти е това, че тя следва да полага повече усилие да убеди партньорите си, че е подготвена за членство. Показателно е, че от всички страни, участващи в разширяването на ЕС на изток през 2004 – 2007 г., България и Румъния са най-малко популярни и най-слабо подкрепяни. Докато някои лидери на ЕС тласкат напред процеса по разширяване за централноевропейските държави, водени от чувството за историческо задължение или вяра в реформистките сили на Полша, Унгария или Чехословакия, малцина са силните защитници на двете балкански държави.<sup>113</sup> Въпреки това държавите постигат членство в Съюза, постепенно се утвърждават и като действащи, отворени икономики, а самата ОИСР затвърждава връзката си с България.

Друго от предизвикателствата пред българската външна политика е историческата ѝ неустойчивост и особена колебливост. Пример в това отношение е, че изминават години, докато едва през 2007 г. депозира официално и своята молба за членство в ОИСР, въпреки че 15 години преди това е осъществявала съвместна дейност с организацията. Това пък от своя страна води до обстоятелството, че трябва отново да изминат много години, докато през 2022 г. България е достатъчно реформирана, за да получи покана за членство.

<sup>113</sup> **Dimitrova, A.** Understanding Europeanization in Bulgaria and Romania: following broader European trends or still the Balkan exceptions? – In: *European Politics and Society*, 22:2, pp. 295-304.

Към края на същата година държавата си е взела поука и е действала по-дръзко във външните си отношения – тя вече е страна по множество от правните инструменти на ОИСР, присъединяването към които се разглежда като задължително условие в Рамката за оценка на потенциалните страни членки. България е извървяла значителен път, като се е присъединила към 7 от 8-те стандарта на ОИСР. Държавата вече се е приобщила и към Агенцията за ядрена енергия и Банката за данни на ОИСР, което може да се отчете като сериозно постижение и значителен напредък в присъединителния процес.

Задълженията на членството на България в ОИСР могат да се разглеждат в два плана – от една страна, те включват приемането и присъединяването по множество политически и правни актове, което също представлява не леко предизвикателство, предвид обстоятелството, че това по своята същност представляват регулаторни рамки, с които и българската правна система трябва да постигне съответствие. И именно поради необходимостта от съответствие, както с нормативните, така и с всички политически решения на организацията, във вътрешноорганизационен план държавата също следва да извършва реформи в множество отделни сфери. От друга страна, тези изменения следва да действат благотворно на обществения строй в България, която ще бъде насърчавана и подкрепяна да приема политики според най-добрите практики на водещите икономики в света.

В това време обаче се случват множество глобални икономически сътресения, които недвусмислено формират и поуката, че всъщност предизвикателствата тепърва предстоят. Според данните именно от ОИСР, световната икономика се намира на прага на непредсказуема криза вследствие на военните действия на Русия в Украйна. Коронавирусната епидемия внезапно спира няколко години стабилен икономически растеж. Пандемията дава много ценен урок на държавата. Тя още веднъж доказва и това, че икономиките са взаимосвързани.<sup>114</sup>

Не е сложно да се предвиди, че последствията от COVID-19, допълнени от яростното сражение в Украйна, невиджано от Втората световна война насам на европейския континент, ще имат траен неблагоприятен ефект върху икономическите условия, както в България, така и в световен мащаб още години напред. Не е случайно, че според най-новите проучвания на ОИСР от Икономически перспективи 2022, брой 2, глобалният БВП стагнира още през второто тримесечие на 2022 г., с рязък спад на производството както в Украйна, така и в Русия, и свиване на производството и в Китай (отразявайки блокирането поради политиката за нулева COVID-19), и в Съединените щати. Всички полюси на съвременния свят биват тежко засегнати. Справянето с пандемията и укрепването на България, респективно възстановяването ѝ, изискват от държавата трудни промени и продължаване на фискалната подкрепа с повече публични инвестиции. Българската държава е принудена да взема мерки за опазване на състоянието на икономиката, за да я съхрани от въздействието на турбулентните международни икономически отношения, вместо да гледа към нейния растеж. Още от пролетта на 2022 г. държавата се опитва да реагира, като приема антикризисни мерки с нулева ставка на данък добавена стойност за доставка на хляб и брашно, ползване на компенсация (отстъпка) от 25 стотинки на всеки литър гориво за физически лица, собственици или ползватели на превозни средства и др.

Редом с това, ОИСР насочва вниманието ни към това, че при условията на критичната външна обстановка България е изправена пред задълбочаване на нерешените си от преди това вътрешни проблеми, като например предизвикателството да поддържа и в крайна

---

<sup>114</sup> Моралийска, М. Търговски отношения на Европейския съюз с Азия. Издателски комплекс на УНСС, 2022 г. с. 28.

сметка да подобрява жизнения стандарт на своите граждани в условията на нарастващо неравенство и трайно високата бедност. Наред с всичко страната е поела редица международни ангажименти, като например либерализирането на пазара на потребителите на ниско напрежение на електричеството и намаляване на емисиите от производството му, като до 2025 г. битовите потребители следва да поемат сами тежестта на високата цена енергията, предизвикани от производствения микс в страната<sup>115</sup>.

Друг фактор представлява преодоляването на препятствията пред растежа на бизнес сектора. Това действие е идентифицирано от ОИСР като фундаментално за привличане на инвестиции и повишаване на производителността българското производство, което на практика би могло да се счита като сигурен и устойчив път към подобряване на икономическата обстановка в страната. Наред с това обаче България е държава, която следва да предприема по-концентрирани и дръзки стъпки и да довърши реформата си в борбата с корупция, докато конституционната криза оставя ефективността на целените промени в съдебната система под въпрос. Според актуалните анализи корупцията по високите етажи на властта продължава да бъде идентифицирана като проблем и в България, и в Румъния, съдебните им системи страдат от пороци, свързани със зависимост и неефективност. Върховенството на правото също остава „мъгливо понятие“, въпреки че държавите отдавна са си осигурили място сред членовете на ЕС<sup>116</sup>, което представлява особено предизвикателство както за отделните държави, така и за ЕС като цяло. Наболели въпроси са и административната тежест в страната и преходът към дигитализация<sup>117</sup>. България изостава с реализирането на важни за икономиката и обществото реформи, включително с мерките за по-добро регулиране. Държавата се забавя също така и в установяването на продуктивен инвестиционен климат. Проблемите в социален смисъл също са налице – застаряващото население, изтичането на мозъци, слабата интеграция на националните малцинства, все неща, за които ОИСР нееднократно алармира.

За преодоляване на много от тези предизвикателства пред страната стои и уникалната възможност да се възползва от безпрецедентно европейско финансиране за възстановяване и устойчивост, срещу ангажимента за ключови реформи и подобряване на нормативната рамка. Планът за възстановяване и устойчивост на България отговаря на спешната нужда от насърчаване на силно възстановяване и подготовка на България за бъдещето. Реформите и инвестициите в плана ще помогнат на България да стане по-устойчива, издръжлива и по-добре подготвена за предизвикателствата и възможностите на зеления и цифров преход. За тази цел планът включва 56 инвестиции и 47 реформи. Но нестабилният политически климат в страната препятства реализирането на планираните цели и бързата адаптация на държавата към новата реалност. Така рискува средствата, които ЕС може да отпусне към нея, да не бъдат изпратени.

<sup>115</sup> Трябва изрично да се спомене, че правото на добра администрация, макар и много широко, е само едно от правата, регулирани от Хартата на основните права на ЕС. **Вж. Пенева, Т.** Енергийна бедност в България: измерения и фактори. Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“, 2022 г. с. 93-94.

<sup>116</sup> **Сотирова, Д.** Събитията в рамка. Медийно отразяване на евроатлантическата интеграция на Западните Балкани. УИ „Свети Климент Охридски“, 2022, с. 115.

<sup>117</sup> **Kovatcheva, D.** Human rights protection in the European Union: Is the European Ombudsman lagging behind? – In: Papers of BAS, vol. 5, No. 1, 2008, p. 108.

#### IV. ИЗВОДИ ОТ ПРОВЕДЕНИТЕ ПРОУЧВАНИЯ И АНАЛИЗ

Въпреки че всеки период на международните отношения, включително и настоящия, носи своите ендогенни, самостоятелни черти, историческите предпоставки могат да послужат за формиране на заключение относно правилното поведение на държавата, особено в нейните външни отношения. В случаите, в които държавата е била изолирана, тя е преминавала редица икономически кризи и катастрофи. Понастоящем България следва посоката на постоянно надграждане на мирното си сътрудничество както на двустранна, така и на многостранна основа. В този смисъл, сега, членството в ОИСР следва да бъде най-високият външнополитически приоритет.

Анализът вече посочи, че България е държава, която трудно се интегрира в международната общност, която с известно закъснение осъзнава необходимостта от широкомащабно приобщаване с останалите държави. Изостава и с икономическото си развитие. На този фон ОИСР не предоставя финансови средства под формата на заеми, безвъзмездни средства или средства за инвестиции. Онова, което дава е най-добрият експертен опит, напътствия, подкрепа и препоръки за постигане на възможно най-висок стандарт в редица области, за подобряване на публичните политики и доброто управление, насърчаващ растежа и по-доброто качество на живот. ОИСР поощрява ефективния многостранен диалог, като обединява държавите, за да споделят своите авангардни експертни познания и политически опит и да търсят основани на доказателства общностни решения на глобалните проблеми. С приобщаването към организацията, без да натоварва значително своя бюджет за членска вноска, България ще подчертае своята национална идентичност, като паралелно с това ще се конституира като интегрална част от формирането на най-влиятелните икономики в света. Сътрудничеството с нея от гледна точка на международното право е безпрепятствено поради прецизния ѝ учредителен акт.

Друг позитив е, че ОИСР стои много по-близо до гражданското общество, отколкото редица други международни организации. Според сравнително ново проучване, проведено през периода 2017-2020 г., въпросите за демократичността, отговорността и отчетността на правотворчеството на международните организации спрямо индивида все повече ще се засилват<sup>118</sup>, а държавоцентризмът бива заместен от холистичното виждане за нарастващото значение на неформалните регулаторни мрежи, включващи отделни неправителствени международни организации, представители на бизнеса, граждански платформи и др. Тук ОИСР се ползва с особено предимство пред останалите организации. Доказано е също, че възприятието за демократичността на международните организации е в пряка зависимост от доверието на гражданското общество към националните публични власти. В този смисъл, една добре устроена, отворена, прозрачна организация като ОИСР би спомогнала България да се възстанови в по-голяма степен и по-бързо от вътрешната политическа криза, в която е изпаднала.

ОИСР се вписва далеч по-добре в моделите за „оркестрацията“, т.е. индиректното международно управление и правотворчество, осъществявано от неформалните международни организации, като Г20 например. Последната не е дадена случайно за пример. През периода 2008–2019 г. ОИСР държи второто място след Международния валутен фонд, с цели 15,9%, като проводник на политиката на Г20 в областите на финанси и икономика. По този начин, присъединявайки се към общността на ОИСР, България ще

---

<sup>118</sup> **Won Lee, H., Lim, S.** Making sense of citizens' desire for IO democracy: an analysis across 44 countries. – In: *European Journal of International Relations* 2022, vol. 22, pp. 471-494.

осъществява и канал за пряка връзка по отношение на решенията и на Групата на двадесетте.<sup>119</sup>

Актовете на организацията са важни за България. Препоръките, които ОИСР циклично отправя към държавата, и най-вече, тези от регулаторен аспект, са формулирани с висока точност и покриват изцяло проблемите, които България среща по пътя си на реформиране. Същите обаче се отнасят за следващия етап на развитие, когато регулаторната реформа е приключила и се преследват нови цели за изграждане на усъвършенствана стратегическа и институционална рамка на регулаторна политика. България не е довършила реформата. Най-ценното от тези препоръки е необходимостта от препотвърждаване на политическата решимост от най-високо ниво, от всеки от двата субекта с право на законодателна инициатива за качествено регулиране.<sup>120</sup> Членството в ОИСР несъмнено ще помогне на България да постигне собствените си политически цели и да подобри живота на своето население, като превъзмогне тесните места на своето стопанство, като превъзмогне настоящите световни кризи, но най-вече, като заличи щетите от „списъка греховете“ срещу пазарната икономика, както ги описва трубадурът на свободния пазар Лудвиг Ерхард.<sup>121</sup> Присъединяването на България ще действа като катализатор за още по-дълбоки и смислени вътрешни реформи. Процесът на присъединяване ще подкрепи вътрешната програма на държавата за промени и може да ѝ помогне да се придвижи по-бързо към реализиране на собствените си политически приоритети: максимизиране на търговията и инвестициите, насърчаване на иновациите, намаляване на безработицата и неравенствата, борба с корупцията, подобряване на данъчната система, повишаване на ефективността на образованието и администрацията и подобряване на здравеопазването и пазарите на труда.

Ползите за България като член на ОИСР ще бъдат неизброими и дългосрочни. България ще подобри своя инвестиционен климат, ще повиши своята търговия, ще бъдат създадени работни места, като бъдат осигурени повече пазари и конкурентоспособност на българските производители и износители, което ще гарантира икономически растеж и заетост. Страната ще подобри своите търговски позиции, ще се възползва от възможността да установи по-дълбоки и ефективни икономически връзки с най-проспериращите в света държави, като същевременно запази своята стратегическа автономност, а именно възможността да прави собствен избор и да формира своята политика според собствените си интереси и ценности.

Държавата ще подобри и имиджа си на отворена икономика, същевременно и ангажирана в борбата с климатичните промени, които изискват преди всичко общи, глобални действия. В този смисъл ОИСР ще предостави на България възможност да затвърди геополитическия си интерес, чиито ключови елементи са развитието и запазването на многостранното сътрудничество, на чиито основи се поддържат както международната търговия, така и сигурността.

Положителният сценарий, който намираме за достатъчно достоверен е, че с течение на времето, след като България бъде приобщена към организацията, редом с вътрешната си трансформация, държавата не само ще елиминира всички последствия от своята международна изолация и икономическо изоставане следствие на социалистическото

<sup>119</sup> Повече в **Downie, C.** How do informal international organizations govern? The G20 and orchestration. – In: *International Affairs*. Vol. 98, Number 3, May 2022, Oxford, pp. 957-963.

<sup>120</sup> Център за оценка на въздействието: ОИСР: СКАНИРАНЕ НА РЕГУЛАТОРНАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРИЯ. <https://ria.bg/?p=826>.

<sup>121</sup> **Ерхард, Л.** Благоденствие за всички. Център за икономически теории и стопански политики към Софийския университет „Свети Климент Охридски“, 2019.

управление, не само ще може да се ползва от помощта и подкрепата на най-добре представящите се и иновативни икономики в глобален мащаб, но и с течение на времето ще изгради достатъчен капацитет, за да се превърне в неизменен и влиятелен фактор в регионален план, който да спомогне за развитието и благоденствието на Балканите, следвайки примера на посткомунистическите балтийски държави като Естония, Латвия и Литва.

С членството си в ОИСР държавата ще може пряко да влияе върху инструментариума за анализ и диагностика на политиката, който се използва широко от международните партньори на организацията, съставът на които включва не само отделни държави, но и международни организации, както и самият ЕС. Държавата ще бъде включена във всички аналитични материали и водещи публикации на ОИСР, като „Икономическа перспектива“, „Насочване към растеж“ и „Прогноза за заетостта“. Приемането на България в „Първия клуб Номер едно“, който недвусмислено преодолява препятствията на времето и надживява несъвършените социалистически междудържавни проекти, ще укрепи положителните дългосрочни перспективи пред държавата.

Но всичко това зависи от индивидуалното представяне на България по пътя ѝ към членство и след това. Присъединяването ѝ към ОИСР ще представлява своеобразен семафор за социално-политическата посока на страната. Процедурата е сложен, многостъпков процес, голяма част от който България, макар и колебливо, е извървяла. Предстоят немалко елементи, които следва да се изпълняват, за съжаление, в условията на задълбочаващи се световни и вътрешни за страната кризи. Но тези събития не могат, а и не трябва да бъдат считани като причина или оправдание страната да не действа с пълния си потенциал в посока интегриране към общността на най-развитите индустриални държави.

Приобщаването ни към ОИСР би могло да се разчете като възможност за държавата ни да намери място и да се утвърди сред лидерите в световните икономически отношения. Стратегическата външна цел е трайната и устойчива интеграция на страната като конкурентноспособен играч в международните финанси и търговия, което да осигури благоденствие и социална справедливост на българското общество.

И не на последно място по важност, самата организация би могла да се възползва и от присъствието на България. Присъединяването на страната ни допълнително ще засили усилията за трансформиране на ОИСР в по-разнообразна, демократична, представителна и приобщаваща организация. В организацията всяка държава внася свой собствен уникален опит, с който обогатява международното общуване и спомага за идентифициране на най-добрите варианти за постигане на общите цели на общата ѝ политика, несъмнено в което и България може да има своята положителна роля.

## **V. ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО ПРОЦЕСА ПО ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ**

България е изправена пред множество предизвикателства както във вътрешен, така и във външнополитически план, поради което държавата следва неотменно да се придържа към посоката на непрекъснато реформиране и усъвършенстване. Тя може да се ползва от възможността да бъде консултирана и подкрепяна в тези си действия според най-високите стандарти и най-добрите практики на ОИСР, които, в действителност, трудно ще намерят аналог в глобален мащаб. Управителният орган на организацията, Съветът, има правомощието да приема правни инструменти, обикновено наричани „актовете на ОИСР“. Тези нормативни документи са резултат от съществената работа, извършвана в комитетите

на организацията. Те се основават на задълбочен анализ на секретариата и обхващат широк спектър от области. В този смисъл, с приобщаването на страната в организацията, ако България се възползва в максимална степен от средата, до която постепенно бива допускана и не подходи формалистично или нихилистично, ефектът може да бъде изключително полезен.

Не е случайно, че основните видове актове на ОИСР са решения и препоръки.<sup>122</sup> Както и самото понятие подсказва, препоръките не попадат в правнообвързващите международноправни инструменти. Те са от категорията на *soft law* (гъвкаво право). Въпреки това се характеризират с особено голямо влияние върху всички членуващи и обвързани с организацията държави, а дори и върху третите за организацията страни. Пример за това са препоръките на организацията по отношение на околната среда, които са добили толкова голямо влияние, че са намерили място както в законодателствата на държавите членки, така и са формирали екологичните стандарти и в други райони с държави, които не членуват в ОИСР. Без да е пресилено може да се твърди, с тях ОИСР твори правила дори в глобален план.<sup>123</sup>

По-долу под формата на предложения и препоръки са изложени основните заключения относно стъпките в методологически план, които е необходимо да бъдат извървяни, с оглед държавата ни успешно да премине пътя към членство в ОИСР.

***Българската държава трябва да положи всички усилия, за да ускори процеса по предоставяне на необходимата информация и приемане на промени съгласно отправените препоръки от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.***

Графикът за реализация на техническите прегледи до голяма степен зависи от темпото, с което България предоставя информация на комитетите и темпото, с което държавата предприема съответните действия в отговор на препоръките за промени в законодателството, политиката и държавната практика. Очакванията на Съвета, споделени от гражданското общество са, България да изпълни всички изисквания на процеса по присъединяване в разумен срок. В този смисъл, следва да бъде отредена възможно най-висока оперативна ефективност на Междуправителствения координационен механизъм, като бъде насърчаван, включително и чрез стимули за участващите в него страни, да действат неотложно в предприетите задачи в процеса по присъединяване на държавата. Следва да бъдат предвидени и съответните възможности участващите в органа лица да повишават своята квалификация и капацитет, както и да бъдат обезпечени със съответните материални и аналитични ресурси, ако и когато това е необходимо.<sup>124</sup>

***Информацията относно взаимодействието на България с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие трябва да бъде широкодостъпна, на роден***

<sup>122</sup> В рамките на организацията се разработват и други международноправни инструменти като декларации, договорености и международни споразумения.

<sup>123</sup> Вж. **Friedrich, J.** International Environmental “soft law” The Functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law. Springer, 2013, p. 42.

<sup>124</sup> В никакъв случай не следва да се пренебрегва обстоятелството, че уебсайтът на българското правителство в дъното си съдържа банер относно ОИСР, с линк към страница от сайта на Министерството на външните работи, където се обяснява за членството на България. Но много по-уместно ще бъде информацията за присъединяването на държавата да бъде поместена в самостоятелен уебпортал.

***език, а проучването на нейната същност трябва да бъде насърчавано, включително в академичните институции***

Редно е действията на Междуведомствения координационен механизъм, когато не се касае до конфиденциална информация, да бъдат публикувани на единен информационен портал, с възможност за българските граждани и заинтересованите лица да добият представа за прогреса на държавните органи. В него могат да намерят място и преведени по официален ред учредителните документи на организацията, както и основните аналитични материали по отношение на България. Това е от значение и за общата информираност на населението относно ползите от членството в организацията, които не са достатъчно известни към момента.

Традиционно в европейската литература, много повече внимание се обръща на международните органи от семейството на ООН, както и на ЕС. Познанията ни относно ОИСР идват повече или по-малко от масовите медии, и то в по-редките случаи, когато става дума за някое по-значимо събитие. Дори в академичното пространство, ролята на организацията в глобалната архитектура на международноправните субекти е далеч по-малко изследвана от тази, например на Световната банка, Международния валутен фонд, ГАТТ или Световната търговска организация, което е важно основание да се насърчи българската научна общност да обръща повече внимание на организацията.

***С оглед актуалната международна обстановка българската държава трябва да гарантира установяването на достатъчно надеждна и сигурна инфраструктура за комуникация, респективно съхранение и обработка на информацията относно присъединяването ни към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.***

Принципно преговорите за присъединяване между ОИСР и България се провеждат в условията на конфиденциалност с цел запазване на пространство за открити и откровени дискусии между членовете на ОИСР и България. В същото време, за да информира относно резултатите от вътрешните за организацията разговори и да даде тласък на реформите в България, ОИСР може да се съгласи да разкрие определена информация.<sup>125</sup> Българската държава следва да предприеме всички необходими мерки, включително и ползвайки се от опита на своите западни партньори, в т.ч. и НАТО, по необходимите средства и методи за опазване на доведената до знанието ѝ информация.

***България следва сериозно да насърчава задълбочаване на връзките си с Комитета за подпомагане на развитието, респективно да се стреми към съответното членство на държавата в органа.***<sup>126</sup>

Съгласно т. 31 от Пътната карта органът ще се включи в структуриран диалог с България по време на процеса на присъединяване на страната към ОИСР, за да обсъдят възможността и осъществимостта за присъединяване на държавата към комитета. Основната цел на комитета за периода 2018–2022 г. е да насърчава сътрудничеството за развитие и други подходящи политики, така че да допринесе за изпълнението на Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие, включително приобщаващ икономически растеж, изкореняване на

<sup>125</sup> В тази връзка изготвените от секретариата справочни доклади в подкрепа на присъединяването прегледите могат да бъдат публикувани преди края на процеса на присъединяване съгласно правомощия на генералния секретар.

<sup>126</sup> Комитетът е създаден с министерска резолюция от 23 юли 1960 г. и се състои от 31 членове, включително и ЕС.



бедността, подобряване на жизнения стандарт в развиващите се страни и към бъдеще, в което никоя държава няма да зависи от помощта. Страните кандидатки се оценяват по следните критерии: наличие на подходящи стратегии, политики и институционални рамки, които гарантират капацитет за изпълнение на програма за сътрудничество за развитие; приета мярка за усилие; и наличието на система за мониторинг и оценка на изпълнението. Сред най-новите членове на ОИСР можем да посочим Литва, която също придобива членство в комитета, възползвайки се от възможността да участва в един своеобразен международен форум на най-големите насърчители на развитието и доставчици на хуманитарна помощ. По същия начин българската държава непременно следва да извърши сериозен анализ и подготовка, съответно да бъде насърчена да предприеме необходимото за обезпечаване на своето членство в органа.

***Българската държава следва да установи повече канали за взаимност и сътрудничество с Румъния за обмяна на опит и знания по пътя ѝ към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.***

Въпреки, че България се движи с около месец напред по отношение на същинския присъединителен процес, което ненужно е изтъквано от публичните власти в страната, вместо да се насърчава някакъв вид състезание или сравняване, органите на централното управление следва да вникнат дълбоко в културата на ОИСР и да проявят взаимност с колегите си от Балканския полуостров. От интеграционна гледна точка би било уместно България да поддържа сътрудничеството си с Румъния по пътя ѝ за членство в ОИСР посредством установяване на повече платформи за диалог на публичните власти, на всякакви нива, и форуми за обмен на знания и опит на гражданското общество и академичната общност.

Това ще има и стратегически ефект, гарантирайки на България позицията на проактивен, инициативен, отворен и прозрачен регионален играч, който да натрупа достатъчно капацитет в ролята му на потенциален лидер в регионален аспект и който би могъл да насърчи съседните държави към политически, академичен и културен интегритет, подобен на този, установен от скандинавските държави. С тези действия двете съседни държави несъмнено ще допринесат за реализирането на споделените ценности, визия и приоритети на ОИСР. Впоследствие, след приемането им партньорството между двете държави би могло да прераснат в постоянен механизъм за координация и комуникация, посредством който да се определя дневният ред на регионалната политика и да бъдат разглеждани и обсъждани всички ключови въпроси, които пряко или косвено касаят развитието на Балканския полуостров.

***България, преди всичко, трябва рационално да следва препоръките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие с ангажимента винаги да надгражда постигнатото.***

По примера на западните демокрации в максимална степен трябва да бъде избягван моделът на формалистичното или нихилистично властническо поведение на управление, а държавата следва да оперира решително, дръзко и амбициозно. От основно значение е, за да се впишем в тази нова общност, за да се приобщим към ОИСР, всеки един публичноправен орган в своята дейност (което в немалка степен важи и за частноправните субекти) да действа максимално активно, търсейки максимума добавена стойност на своята дейност.

Сред най-важните действия, посочени от ОИСР в трите сканиращи документа Centre of Government Scan of Bulgaria, Regulatory Policy Scan of Bulgaria и Public Integrity Scan of

Bulgaria, както и в икономическото проучване *Bulgaria 2021 OECD Economic Survey Overview*, към които намираме, че държавата неотменно следва да се придържа, предвид изводите от проведенния дотук анализ, са:

### *1. Мерки за възстановяване от тежките икономически последици на пандемията COVID-19*

В икономически план ОИСР насърчава фискалната и финансова политика за смекчаване на въздействието на COVID-19 чрез препоръка за удължаване на продължителността на мерките за фискална подкрепа на домакинствата и предприятията и разширяването, съответно удължаването им в случай на събдяване на евентуалния сценарий с възобновяване на пандемията. България следва да осигури и да се възползва ефективно и бързо от наличното финансиране от ЕС за подпомагане на възстановяването.

След като възстановяването се постави в ход, ОИСР препоръчва да се пристъпи към приемане на балансиран държавен бюджет чрез увеличаване на приходите и подобряване на ефективността на разходите, с оглед по-висока фискална устойчивост в дългосрочен план. Отправени са препоръки и за предоставянето на допълнителни компенсации, нови програми за заетост, задълбочаване на ликвидната подкрепа за предприятията и домакинствата от държавния бюджет, ако ситуацията го наложи. *ОИСР насърчава и вземането на подходящи мерки за подобряване на бизнес средата чрез увеличаване на контрола срещу картелите и дружествата, злоупотребяващи с монопол или господстващо положение на пазара.*

### *2. Реформи в образователната система*

Държавата следва да осигури и подобри достъпа до начално образование, включително и в ранна детска възраст. Следва да се вземат мерки в посока повишаване квалификацията на учителите в средното образование за преподаване на лица със специални нужди, задълбочаване на ролята на обучението на работното място в професионалното образование. България следва да въведе и политика за повече инвестиции на пазара на труда.

### *3. Насърчаване на политики за декарбонизация на икономиката*

Препоръчват се и действия във връзка с обезпечаване на зеления преход и декарбонизацията на икономиката чрез постепенно премахване на подкрепата за изкопаемите горива и привеждане в съответствие на цените на въглеродните емисии за секторите извън системата за търговия с емисии на ЕС (ETS), като същевременно бъде осигурена подкрепа за уязвимите групи и бедните домакинства. Насърчават се преквалификацията и преместването на разселени работници във въглищни региони, обновяването на жилищния фонд с фокус към групите с ниски доходи. Препоръчват се мерки с оглед по-високата информираност на обществото за ползите от инвестициите в енергоспестяващи средства за домакинствата.

### *4. Насърчаване на регионалното развитие и подобряване на социалното включване*

ОИСР препоръчва да се обръща повече внимание на проблемите на регионалното развитие и социалното включване чрез подобряване на връзката на отдалечени региони с национални и международни вериги за доставки посредством инвестиции в транспортната инфраструктура и цифровата свързаност. Препоръчват се вземане на подходящи мерки с оглед подобряване на системата за междуобщинско сътрудничество чрез намаляване на нормативните бариери и административната тежест, засилване на фискалните стимули за

подобряване на ефективността на транзакциите между публичните органи. Следва да се обмисли намаляване на данъчната тежест за лицата с по-ниски доходи в средносрочен или дългосрочен план, облекчаване на критериите за получаване на правото на достъп и увеличаване на социалните помощи. Помощите следва от своя страна да бъдат не само увеличени, но и рационализирани и опростени особено за семейства с деца. По отношение на социалното включване, ОИСР препоръчва подобряване на управлението и капацитета на Национален съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси към МС и включване на всички заинтересовани страни в диалога по реализиране на политики и стратегии в областта. Следва да се осигурят техническа, правна и финансова подкрепа на общините и ромските домакинства за разрешаване на имуществените им права.

#### *5. Реформи в здравеопазването*

България следва да увеличи ефективността на публичните разходи за здравеопазване, да подобри покритието на здравната помощ и да намали на плащанията от лицата с ниски доходи и уязвимите групи. Препоръчва се постепенна консолидация на болничния сектор и изместване на фокуса към извънболничната помощ.

#### *6. Подобряване на регулаторния надзор*

Оптимизиране на институционалната структура за регулаторен надзор, за да се подобри качеството на инструментите за управление на регулирането, като за тази цел следва да се преразгледат няколко варианта, включително създаването на „независим надзорен орган“ за контрол на качеството.

#### *7. Затвърждаване на института на предварителната оценка на въздействието*

Насърчаване на ефективното прилагане на предварителната оценка на въздействието на практика, като се въведат мерки за укрепване на аналитичния капацитет, разширяване на обхвата на оценката на въздействието с включване в него и на актовете, издавани от министрите, както и преразглеждане на целенасочеността на самата оценка на въздействието.

#### *8. Насърчаване на прозрачността в законодателния процес*

Увеличаване на достъпа на заинтересованите страни до нормотворческия процес и усъвършенстване на механизмите за провеждане на обществени консултации и консултации със заинтересованите страни.

#### *9. Затвърждаване на института на последващата оценка на въздействието*

Препоръчва се въвеждане на систематичната последваща оценка на практика, което е от решаващо значение, съпроводено от укрепване на аналитичния капацитет и въвеждане на регулаторен надзор върху последващата оценка.

#### *10. Изработването на цялостна регулаторна стратегия*

Според препоръките на политико-стратегическо ниво България следва да разработи и публикува ясна, официална и обвързваща общоправителствена стратегия за регулаторна политика като самостоятелен публичен документ на високо ниво във формата на решение на правителството, която потвърждава политическата посветеност и ангажимент за създаване на регулиране с високо качество.

### *11. Борба с корупцията и повече прозрачност в държавното управление и медиите*

Сред отговорните задачи според ОИСР са осигуряването на почтеността на антикорупционните институции и обезпечаването им с достатъчни ресурси, необходими за целите на тяхната работа отговорности, механизми за координация. Държавата следва да пристъпи към прилагане на ефективни мерки за реформи в съдебната система, като установяването на прозрачен механизъм за отчетност за главния прокурор, в съответствие с международните стандарти, засилване на независимостта на съда по отношение на изпитателния срок реформи в изискванията относно съдийския състав и този на Висшия съдебен съвет.

Важна новост представлява препоръката за въвеждане на правна регламентация на лобирането, включително чрез приемането на кодекс на поведение за ангажиране на лобистите с членовете на парламента. ОИСР препоръчва да бъде осигурена независимостта на медиите, за да бъде гарантиран интегритетът на процесите на вземане на публични решения. Препоръчва се още прилагане на Директивата на ЕС за лицата, сигнализиращи за нередности, и стартиране на кампания, която да засили обществената нагласа за необходимостта от подаването на сигнали за нередности.

### *12. Реформи в административното правосъдие*

Административните наказания са важен начин за въздействие, с който се осигурява спазването на правните инструменти и разпоредби. Те могат да се прилагат в много области на публичната администрация, включително обществени поръчки, околна среда, недвижими имоти, конкурентно право, регулиране на пазари (енергия, финансови услуги, транспорт) и потребителска защита. Въпреки това, целият процес на прилагане на законите и разпоредбите чрез административни наказания е подложен на рискове. Корупционното поведение от страна на лицата, участващи в изпълнителния процес, може да бъде насърчено или обезсърчено от различни фактори, включително степента, до която правната рамка е ясна, хомогенна, всеобхватна, съгласувана и обективна. Неслучайно, реформата на административнонаказателната нормативна уредба е част от антикорупционната програма на България. Последните усилия и реформи значително подобряват правната рамка, но остават и предизвикателства. Проблемите идват от юридическата техника на законодателно ниво. Правната регламентация в тази област е разпокъсана и ѝ липсва последователност, създавайки рискове от корупционни практики при нейното прилагане и като цяло застрашвайки върховенството на правото и капацитета на администрацията да изпълнява ефективно функциите си.

### *13. Други тематични реформи*

Намаляването на регулаторните бариери и бюрокрацията, модернизирането на политиката на конкуренция и подобряването на управлението на държавните предприятия биха спомогнали за стимулиране на динамиката на бизнеса в икономика, в която близо една трета от договорите за обществени поръчки се възлагат без покана за участие в търг. Една по-бърза рамка за несъстоятелност също би намалила случаите на нежизнеспособни фирми, които задържат ресурси и банков кредит. Възстановяването трябва да се използва и за ускоряване на прехода към икономика с по-ниски въглеродни емисии, включително чрез мобилизиране на средства от ЕС.

### *14. Насърчаване на редовни функционални прегледи на администрацията на Министерския съвет*

Въз основа на заключенията от прегледа следва да се насърчават редовни

преразглеждания на администрацията на МС и органите, отговарящи за нейните функции, които да оценят обхвата на дейностите с оглед по-нататъшно подобряване на работата и координацията между публичните власти.

*15. Отстраняване съществуващите пропуски в отговорността и функциите на звената на центъра на държавно управление*

Следва да бъде изяснена институционалната отговорност за координиране на процеса на подготовка и одобрение на проекти на рамкови позиции на България по въпроси, разглеждани от Европейския съвет, Съвета на Европейския съюз и неговите спомагателни органи, както и не по-малкото по значение консолидиране на отговорността за изпълнението на инвестиционни програми и проекти. ОИСР препоръчва и преразглеждане на институционалната структура за регулаторен надзор и засилване на контрола на качеството на инструментите за регулаторно управление, включително консолидиране на различни органи в едно цяло тяло.

*16. Установяване на обща визия за развитие на управлението в единен документ*

Следва да бъде изготвен един, ориентиран към резултатите документ, в който да бъде формулирана обща визия и да бъде установено институционалното лидерство в рамките на центъра на управление на страната. Инструментът трябва да описва набора от съвместни цели и желаните резултати за държавата. Освен споделена визия и описание на дейностите, документът трябва да представя как правителството се стреми да постигне целите и какви функции на администрацията са необходими, в единен, оперативен стратегически акт, съответно кой ще бъде и отговорният за тези дейности орган.

*17. Подобряване хоризонталната координация между държавните органи*

Трябва да се вземат съответните мерки, така че да се улеснят и подобрят функционирането и ефективността на съществуващите постоянни съвети, комитети и съвместни работни групи между органите на администрацията, както методологически така и чрез оборудване с подходящи ресурси, персонал, експертиза и техническа подкрепа за координиране на разработването на политики.

*18. Подобряване капацитета на кадрите в администрацията*

ОИСР препоръчва да се насърчава по-честото използване на официалните механизми за координация в администрацията на МС, включително и чрез инструментите на управлението на човешките ресурси.<sup>127</sup> Следва да се проучи създаването на обучения съвместно с Института по публична администрация за изграждане на координационен

---

<sup>127</sup> Инструментите от областта на човешките ресурси са поливалентни и могат да бъдат ползвани успешно за разбирането ни за и справяне с множество съвременни проблеми на административните органи, включително и в борбата с корупцията. В бизнеса се разчита, съответно инвестира много повече в развитие на системите за управление на човешките ресурси, за разлика от публичните органи, особено в България. Това е и една от основните причини българската администрация да бъде непопулярно място за кариера сред младите специалисти. Една от малкото „бели птици“, които отчитат този проблем на централно ниво е Институтът за публична администрация, който е издавал съвременни трудове в тази област. Освен това е и домакин на ежегодната среща на специалистите по човешки ресурси в българската администрация. Вж. мексиканския опит в борбата с корупцията с инструментите на човешките ресурси, с което се доказва, че те могат да бъдат полезни в оценката и проучването на корупцията, дори и на микро ниво в: **Morales, F., Rios, V.** Human Resource Management As a Tool to Control Corruption: Evidence From Mexican Municipal Governments. – In: Public Administration. An International Quarterly. Wiley. Vol. 100, Number 4, 2022, pp. 1019-1037.

капацитет за повишена съгласуваност на политиките между различните ведомства в централната власт.

#### 19. *Подобряване процеса на вземане на решения*

Ролята на звената на МС в подготовката на седмичните му заседания следва да бъде укрепена, като се обмисли и преразглеждане на рамката за проверки на качеството в администрацията на МС, чрез осигуряване на достатъчни нива на опит и експертни познания в органите на центъра на управление, участващи в проверката на качеството на всички позиции, внесени в МС.

#### 20. *Ефективно управление на информацията и мониторинг*

Трябва да се извършва оценка на съществуващите предизвикателства с наличието на достатъчно информация и данни за вземане на решения в център на управление в съответствие с най-съвременните тенденции в управлението<sup>128</sup> и да се насърчават открития и редовен обмен на подходяща информация и ключови документи между звената на Администрацията на МС и ресорните министерства. ОИСР препоръчва да се създаде и ясна система за мониторинг и оценка на всички държавни политики, така че да бъде осигурено на практика и управлението на информацията по най-ефективен и ефикасен начин.

#### 21. *Политическа и институционална рамка*

Следа да бъдат взети тези подходящи мерки, чрез които да се постигне синхрон на съществуващите стратегически документи в центъра на управление и ресорните министерства, съответно и с останалите държавни органи. Трябва да се изясни и институционалната отговорност в рамките на центъра на управление, като същевременно бъде рационализирана и опростена архитектурата на тази дейност чрез укрепване на практиките за хоризонтална координация и механизмите за стратегическо планиране.

#### 22. *Подобряване на същинския процес на стратегическо планиране*

ОИСР насърчава създаването на ясна рамка за стратегическо планиране, която да определя процеса на разработване на стратегии и да регламентира съответните критерии за качество. С оглед повече демократичност и прозрачност, следва да бъдат създадени подробни насоки и инструменти за интегриране на ангажираността на заинтересованите страни и участието на гражданите в рамките на цикъла на планиране.

#### 23. *Повишаване качеството на стратегическото планиране*

Следва да се приемат тези механизми, които да доведат до постоянно повишаване качеството на стратегическото планиране в цялата държавна администрация, както и да се създаде инструмент, гарантиращ обмяната на знания в нейните рамки, с оглед създаването на по-голям експертен опит за стратегическо предвиждане в ресорните министерства и по-нататъшно институционализиране на практиките за стратегическо предвиждане в системата за планиране на България.

#### 24. *Структурни реформи*

Насърчават се реформите за засилване на инвестициите в инфраструктура и цифровизация, намаляване на административната тежест и енергийната сигурност.<sup>129</sup>

<sup>128</sup> С т.нар. Вземането на решения, базирани на данни (от англ. език - data-driven decision-making).

<sup>129</sup> OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 2 Bulgaria. Достъпно на: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6da2159->

## Използвани източници

### Научни и аналитични трудове:

1. **Abbott, K., Snidal, D.** Why States Act through Formal International Organizations.- In: Journal of Conflict Resolution, Volume 42, Issue 1, 2016.
2. **Alvarez, J.** International Organizations as Law-makers. Oxford University Press, 2005.
3. **Boisson de Chazournes, L.** Interactions between Regional and Universal Organizations: A Legal Perspective. Brill Nijhoff, 2017.
4. **Braun, A.** Small-State Security in the Balkans. Brill, 1983, p. 191.
5. **Buchenau, Kl. Et al.** Vitamin Sea against Corruption: Informality and Corruption through the Interdisciplinary Lens. In: Comparative Southeast European Studies. East and Southeast European Studies. De Gryter, vol. 70, Issue 2, 2022.
6. **Carroll, P., Kellow, A.** The OECD: A Study of Organisational Adaptation. Edward Elgar, 2011.
7. **Dimitrova, A.** Understanding Europeanization in Bulgaria and Romania: following broader European trends or still the Balkan exceptions?. – In: European Politics and Society, 22:2.
8. **Downie, C.** How do informal international organizations govern? The G20 and orchestration. – In: International Affairs. Vol. 98, Number 3, May 2022, Oxford.
9. **Dragneva, R., Dimitrova, A.** Bulgaria's Road to the European Union: Progress, Problems And Perspectives. – In: Perspectives on the Enlargement of the European Union, (2)1, 2001.
10. **Friedrich, J.** International Environmental “soft law” The Functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law. Springer, 2013.
11. **Hogan, M.** The Marshall Plan. America, Britain and reconstruction of Western Europe, 1947-1952. Cambridge University Press, 1987.
12. **Kovatcheva, D.** Human rights protection in the European Union: Is the European Ombudsman lagging behind? – In: Papers of BAS, vol. 5, No. 1, 2008.
13. **Koen, V., Beom, J.** NorNorth Korea: The last transition economy? OECD Economics Department Working Papers No. 1607, 2020.
14. **Lefebvre, S.** Bulgaria's foreign relations in the post-communist era: a general overview and assessment. – In: East European Quarterly 28.4 (1994), pp. 453-471.
15. **Lerner, A.** Pathological nationalism? The legacy of crowd psychology in international theory. – In: International Affairs. Vol. 98, Number 3, May 2022, Oxford.
16. **Littoz-Monnet, A.** The Politics of Expertise in International Organizations: How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge. Routledge, 2018.
17. **Mahon, R., Mc. Bride, S.** The OECD and Transnational governance. University of British Columbia Press, 2008.
18. **Myatt, G., Johnson. W.** Making sense of data I: a practical guide to exploratory data analysis and data mining. 1st Edition. Wiley-Interscience, 2006.
19. **Ozga, J. et al.** Fabricating Quality in Education: Data and Governance in Europe. Routledge, 2011.
20. **Reinalda, B.** Rotledge Handbook of International Organizations. Routledge, 2013.

---

[en/1/3/2/6/index.html?itemId=/content/publication/f6da2159en&\\_csp\\_=761d023775ff288a22ebcaa183fbd6c&itemI  
GO=oeed&itemContentType=book](http://en/1/3/2/6/index.html?itemId=/content/publication/f6da2159en&_csp_=761d023775ff288a22ebcaa183fbd6c&itemI<br/>GO=oeed&itemContentType=book)

21. **Roger, C.** The Origins of Informality Why the Legal Foundations of Global Governance are Shifting, and Why It Matters. Oxford University Press, 2020.
22. **Schmelzer, M.** The Hegemony of Growth The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm. Cambridge University Press, 2016.
23. **Schnabel, A.** Southeast European Security: Threats, Responses, Challenges. Nova Science pub, 2002.
24. **Shukla, M. et al.** UNT UGC. NET/ JRF/ SET. Paper-2. Psychology. Arihant. 2021, p. 64.
25. **Stone, D., Moloney, K.** The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration. Oxford Handbooks, 2019.
26. **Todorova, M.** Scaling the Balkans: Essays on Eastern European Entanglements. Balkan Studies Library, Brill, 2018.
27. **Vaubel, R.** Principal-agent problems in international organizations. Rev Int Orgs 1, 2006.
28. **Weiss, T.** The CUNY Graduate Center, NY, USA. Wilkinson, R. University of Manchester, UK, April. 2009.
29. **White, Nigel D.** The Law of International Organisations. Third edition. Manchester University Press, 2016.
30. **Won Lee, H., Lim, S.** Making sense of citizens desire for IO democracy: an analysis across 44 countries – In: European Journal of International Relations 2022, vol. 22 (471-494).
31. **Ангелов, И.** Икономиката на България до 1998 година. Българска академия на науките, Икономически институт, 1996.
32. **Арабаджийски, Н.** Проблеми на стратегическото планиране в публичния сектор на Република България. Център по публична администрация, НБУ, 2011.
33. **Вачков, Д.** Димитър Луджев. Революцията в България 1989-1991. Книга 1. София, Изд. „Д-р Иван Богоров“, 2008. Рецензия. – В: .Исторически преглед, Том 65, Българско историческо дружество, 2009, с. 231;
34. **Владикова, Ю.** Политическата интеграция на империализма: критичен анализ на съвременните буржоазни теории, Наука и изкуство, 1982.
35. **Външна търговия,** Министерство на външната търговия, 1984.
36. **Гайон, В.** ОИСР - цитаделата на интелектуалния конформизъм: проучване в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. – В: Ново време: месечен преглед на умствения и обществения живот. Год. 87, бр. 5-6, 2012, с. 45-53.
37. **Георгиева, Б.** Императивите на близоизточния регионален ред и американската дипломатия. – В: Геополитика и геостратегия бр. 6, 2022.
38. **Годишник** на катедрите по диалектически и исторически материализъм при висшите учебни заведения. Томове 6-7, 1972.
39. **Гочев, Ат.** Теория на международните отношения. Издателски комплекс на УНСС, 2021.
40. **Димов, Т.** Пет години регулаторна реформа – пет години регулаторен провал. – В: Общество и право. Брой 10, 2021.
41. **Димов, Т., Иванов, П.** Качествено регулиране и иновации: Най-добрите подходи и практики на Европейския съюз и света и регулаторната политика на България. Институт за публична администрация, 2021.
42. **Ерхард, Л.** Благоденствие за всички. Център за икономически теории и стопански политики към СУ „Свети Климент Охридски“, 2019.



43. **Иванов, И.** "Политическа нация" или "етнонация". Правата на човека (2). ISSN 1310-9170, 1997.
44. **Иванов, М.** Икономиката на комунистическа България (1963 – 1989). – В: История на Народна република България: Режимът и обществото. София, „Сиела софт енд паблишинг“, 2009. ISBN 978-954-28-0588-5.
45. **Иванова, Бл.** Ценности срещу интереси в политиката (проблеми на теорията). Издателски комплекс УНСС, 2022.
46. Икономическа енциклопедия за всички, А-Я. Кн-во "Георги Бакалов", 1984, с. 298.
47. **Илиев, П.** Скритата икономика в България. Център за изследване на демокрацията 2004.
48. **Калонкин, М.** България във Втората световна война: 1939-1945 година. Аскони-издат, 2010, с. 391.
49. **Масларова, Л.** Проблемът за правното регулиране на отношенията между СИБ и ЕИО. – В: Сборник с доклади от научно-техническа конференция „Постижения и перспективи на социалистическата икономическа интеграция“. Висш икономически институт Карл Маркс, 1979.
50. **Моралийска, М.** Търговски отношения на Европейския съюз с Азия. Издателски комплекс на УНСС, 2022 г.
51. **Пенева, Т.** Енергийна бедност в България: измерения и фактори. Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“, 2022 г.
52. **Петров, Й.** Ролята на външната политика за изграждането на положителен образ на България в чужбина. Младежка визия за развитие на България, 2012, Достъпно към 2023 г. на: <https://www.president.bg/docs/1355401074.pdf>.
53. **Проблеми на географията.** Изд-во на Българската академия на науките, 1997.
54. **Савов, С.** Икономикс на прехода: Къде сме ние. Стоядин Савов, Сиела, 1999.
55. **Сотирова, Д.** Събитията в рамка. Медийно отразяване на евроатлантическата интеграция на Западните Балкани. УИ „Свети Климент Охридски“, 2022.

#### **Международноправни документи, доклади, становища, бази данни и периодичен печат**

1. 2022 Index of economic freedom: Estonia. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.heritage.org/index/country/estonia>.
2. A STRATEGY FOR ENLARGEMENT AND OUTREACH. Report by the Chair of the Heads of Delegation Working Group on the Enlargement Strategy and Outreach, Ambassador Seiichiro Noboru. C(2004)60. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.oecd.org/global-relations/globalrelationsstrategy/37434513.pdf>.
3. AGREEMENT BETWEEN THE REPUBLIC OF BULGARIA AND THE ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT ON THE PRIVILEGES, IMMUNITIES AND FACILITIES GRANTED TO THE ORGANISATION. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.oecd.org/legal/41383747.pdf>.
4. Agreement for United Nations Relief and Rehabilitation Administration, November 9, 1943. Вж. повече в: Summary of AG-018 United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) (1943-1946), Достъпно на <https://search.archives.un.org/downloads/united-nations-relief-and-rehabilitation-administration-unrra-1943-1946.pdf>.

5. CENTRE OF GOVERNMENT SCAN OF BULGARIA. OECD PUBLIC GOVERNANCE POLICY PAPERS. September 2022 No.19/
6. Corruption perceptions index. Достъпно към 2023 г. на: [https://www.transparency.org/en/cpi/2021?gclid=CjwKCAiAkrWdBhBkEiwAZ9cdcAp0XLKOUWwdmo3Yrxc5oPW4JqdzEVoHJO--dxTIlzEqh\\_seSObqmBoCQRIQAvD\\_BwE](https://www.transparency.org/en/cpi/2021?gclid=CjwKCAiAkrWdBhBkEiwAZ9cdcAp0XLKOUWwdmo3Yrxc5oPW4JqdzEVoHJO--dxTIlzEqh_seSObqmBoCQRIQAvD_BwE).
7. Glossary of Statistical Terms. Source Publication: SNA 1.128 and 2.173-2.174. Достъпно на: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1163>.; The World Bank Data. OECD members. Достъпно на: <https://data.worldbank.org/country/OE>.
8. Human Development Index (2022 report). United Nations Environmental Programme.
9. Macrotrends. Lithuania GDP Per Capita 1995-2023. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.macrotrends.net/countries/LTU/lithuania/gdp-per-capita>
10. Macrotrends: Estonia GDP 1995-2023. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.macrotrends.net/countries/EST/estonia/gdp-gross-domestic-product?q=bulgaria>
11. North-South dialogue. United States. Department of State. Bureau of Public Affairs, 1980, p. 14.
12. NSI: Bulgaria will apply for the status of a permanent observer in the Statistics Committee in OECD. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.nsi.bg/en/content/8634/bulgaria-will-apply-status-permanent-observer-statistics-committee-oecd>
13. OECD (2021), OECD Secretary-General's Report to Ministers 2021, OECD Publishing, Paris.
14. OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 2 Bulgaria. Достъпно към 2023 г. на: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6da2159-en/1/3/2/6/index.html?itemId=/content/publication/f6da2159en&\\_csp\\_=761d023775ff288a22ebc aaa183fbd6c&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6da2159-en/1/3/2/6/index.html?itemId=/content/publication/f6da2159en&_csp_=761d023775ff288a22ebc aaa183fbd6c&itemIGO=oecd&itemContentType=book)
15. OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 2. Достъпно към 2023 г. на: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6da2159-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/f6da2159-en&\\_csp\\_=761d023775ff288a22ebcaaa183fbd6c&itemIGO=oecd&itemContentType=book#p-d1e315](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f6da2159-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/f6da2159-en&_csp_=761d023775ff288a22ebcaaa183fbd6c&itemIGO=oecd&itemContentType=book#p-d1e315)
16. OECD Economic Surveys: Bulgaria 1999.
17. OECD Investment Policy Review: Bulgaria in transition: Challenges and opportunities 2022. OECD Publishing, Paris.
18. OECD. Latvia: Improve skills, innovation and business conditions to optimise the strength and quality of future growth, says OECD. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.oecd.org/newsroom/latvia-improve-skills-innovation-and-business-conditions-to-optimise-the-strength-and-quality-of-future-growth.htm>
19. OECD. Lithuania's accession to the OECD. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.oecd.org/lithuania/lithuania-accession-to-the-oecd.htm>.
20. OECD's 60th Anniversary Vision Statement.
21. Recovery and resilience plan for Bulgaria. [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-bulgaria\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-bulgaria_en)
22. REGULATORY POLICY SCAN OF BULGARIA © OECD 2022.

23. REGULATORY POLICY SCAN OF BULGARIA OECD PUBLIC GOVERNANCE POLICY PAPERS September 2022 No.18.

24. Report of the Chair of the Working Group on the Future Size and Membership of the Organisation to Council Framework for the Consideration of Prospective Members. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-13-EN.pdf>

25. RESOLUTION OF THE COUNCIL ON THE OPENING OF ACCESSION DISCUSSIONS. Adopted by the Council at its 1438th session on 25 January 2022 C(2017)92/FINAL.

26. Reviews of Regulatory Reform Regulatory Policies in OECD Countries. С 22 2002 OECD.

27. Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries. Вж. Управленски контрол в съвременната държавна администрация: Опитът на различни страни. Публикация на СИГМА № 4. ОИСР. OCDE/GD(96)19. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.sigmaxweb.org/bylanguage/bulgarian/38765335.pdf>

28. The Annual Report of the OECD: Report by the Secretary-General. Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998.

29. The Marshall Plan and the establishment of the ОЕЕС. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/84c940fe-a82b-4fe8-ad53-63144bfe30b1>.

30. Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. October 2021.

31. The OECD and South East Europe. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.oecd.org/south-east-europe/>.

32. What is Research: Definition, Methods, Types & Examples. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.questionpro.com/blog/what-is-research/>

33. Възрожденецът на Нова Европа от Веселиново. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.24chasa.bg/ozhivlenie/article/5341910>

34. Доклад от Теодора Генчовска, Министър на външните работи Относно: Проект на Постановление на МС за организация и координация на процеса на разговори за присъединяване на Република България към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.

35. Залогът на присъединяването към ОИСР е завършването на модернизацията на Румъния, заяви премиерът Чука. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.24chasa.bg/mezhdunarodni/article/13324555>.

36. ИНФЛАЦИЯ И ИНДЕКСИ НА ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ ЦЕНИ ЗА СЕПТЕМВРИ 2022 ГОДИНА. Достъпно към 2023 г. на: [https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Inflation2022-09\\_WGJV1YZ.pdf](https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Inflation2022-09_WGJV1YZ.pdf)

37. Конвенция за Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. Подписана в Париж на 14 декември 1960 г. и влиза в сила на 30 октомври 1961 г. Превод на автора. Convention on the OECD. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.oecd.org/about/document/oecd-convention.htm#Text>.

38. МС: Правителството одобри Първоначалния меморандум на РБ относно процеса по присъединяване към ОИСР. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.strategy.bg/News/View.aspx?lang=bg-BG&Id=10682>.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ИНСТИТУТ  
ПО ПУБЛИЧНА  
АДМИНИСТРАЦИЯ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

39. МС: Публикувано е Решение на МС относно процеса по присъединяване на България към ОИСР. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.strategy.bg/News/View.aspx?lang=bg-BG&Id=10681>.

40. Николай Милков, служебен министър на външните работи. Пресконференция в МС, 11.08.2022 г. <https://bnr.bg/horizont/post/101689411/ms-prie-postanovlenie-za-organizaciata-i-koordinaciata-v-pregovorite-za-chlenstvo-v-oisr>

41. Ново време: месечен теоретичен орган на ЦК на БРП(К), Том 78, Броеве 7–12. Изд-во на Българската работническа партия (комунисти), 2003.

42. Писмо МС/2021.394.pb. Достъпно към 2023 г. на: <https://www.oecd.org/newsroom/Letter-to-H-E-Mr-Kiril-Petkov-Prime-Minister-Bulgaria.pdf>

43. Преглед на търговската политика – отворена, устойчива и решителна търговска политика. Европейска Комисия SOM/2021/66 final.

44. Център за оценка на въздействието: ОИСР: СКАНИРАНЕ НА РЕГУЛАТОРНАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРИЯ. <https://ria.bg/?p=826>.