



Фондация RiskМонитор

2013

**НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ
НА БЪЛГАРИЯ:
РИСКОВЕ ДО
2020–2025 ГОДИНА**

29

**НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ
НА БЪЛГАРИЯ:
РИСКОВЕ ДО 2020–2025 ГОДИНА**

Фондация RiskМонитор

Стефан Попов
Георги Ганев
Юлиян Попов
Албена Стамболова
Петя Кабакчиева
Васил Гарнизов

Настоящата публикация се осъществява с подкрепата на Тръста за гражданско общество в Централна и Източна Европа. Изложените в нея мнения и позиции принадлежат единствено на авторите на този материал. Те по никакъв начин не могат да се приемат за израз на мнения и позиции на донорската организация.



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe

НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ НА БЪЛГАРИЯ: РИСКОВЕ ДО 2020–2025 ГОДИНА

Автори: Стефан Попов, Георги Ганев, Юлиан Попов,
Албена Стамболова, Петя Кабакчиева, Васил Гарнизов

Фондация **РискМонитор** ©

ISBN 978-954-2914-20-4

София, 2013

Фондация **РискМонитор**

България, София 1000, бул. Цар Освободител 29

ел. поща: riskmonitorinfo@gmail.com

www.riskmonitor.bg



ПРЕДГОВОР	6
1. РЕЗЮМЕ	7
2. КОНЦЕПТУАЛНА РАМКА	10
2.1. РЕЧНИК: ДЕФИНИЦИИ	10
2.2. РИСКОВЕ И СИГУРНОСТ	12
2.3. СИГУРНОСТ И КОНСТИТУЦИОНЕН РЕД	13
2.4. РИСК И ПУБЛИЧНА ПОЛИТИКА	13
2.5. ПАРАДИГМА НА ПОЛИТИКИ	14
2.6. КАТЕГОРИИ РИСКОВЕ: ВЕРОЯТНОСТ И МАГНИТУД	14
2.7. РЕДОВЕ НА РИСКОВЕ И РИСКОВИ СФЕРИ	15
3. МЕГАРИСК	16
4. ПЪРВА ГРУПА РИСКОВЕ	20
4.1. ФИНАНСИ И ИКОНОМИКА	20
4.2. ЕНЕРГЕТИКА	24
4.3. КРИМИНАЛИТЕТ	27
4.4. СОЦИАЛЕН СРИВ	30
4.5. МЕЖДУНАРОДНА СФЕРА	34
5. ВТОРА ГРУПА РИСКОВЕ	38
5.1. ОБРАЗОВАНИЕ	38
5.2. ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ	40
5.3. РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ	42
5.4. МИГРАЦИЯ И ДЕМОГРАФИЯ	44
5.5. ЕКОЛОГИЯ	46
5.6. БЕДНОСТ	48
5.7. СТРАХОВЕ	50
6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	53
6.1. НАТРУПВАНЕ НА РИСКОВЕ	53
6.2. ПАРАДОКС НА МЕГАРИСКА	54
6.3. ОБЩА ПРЕПОРЪКА	55

НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ
НА БЪЛГАРИЯ:
РИСКОВЕ ДО
2020–2025 ГОДИНА

ПРЕДГОВОР

Тази публикация представя финалния доклад на проекта „Рискове за националната сигурност на България в следващите 10–15 години“. Проектът е изпълнен от екип на РискМонитор и е финансиран от Тръст за гражданско общество в Централна и Източна Европа.

Социологията на риска и политиките за редукция на риск станаха особено популярни в последните 20 години. Кризата от 2008-а година неговусмислено показва колко важно е да се мисли в термините на риска. Въпреки това политиките по управление на риск продължават да са встрани от фокуса на публичните политики и политическия дебат в България.

Целта на проекта бе да въведе в публичната сфера на България едно ново схващане за „риск“ и „рисково общество“. Широкото понятие за риск обаче тук е конкретизирано и ограничено до сферата на сигурността, разбрана на свой ред като „национална сигурност“.

Независимо от придържането към традиционния език на „рискове за националната сигурност“ докладът предлага нова методология и принципно нова за България ориентация в схващанията за риск и сигурност. В този смисъл проектът трябва да подпомогне публичните политики чрез една нова концептуализация на рисковете за националната сигурност.

Изпълнението на проекта продължи около година и половина. Освен изследователската си част, която развива концепцията за политики по редукция на рискове за националната сигурност в следващите 10-15 години, той включваше кръгли маси, затворени и публични дискусии, индивидуални авторски и колективни публикации и др.

Макар че са били предмет на продължителни дискусии от целия екип, отделните глави в доклада са авторски: Стефан Попов, „Концептуална рамка“ (2.1.–2.5.), „Мегариск“ (3), „Заклучение“ (6.1.–6.2.), Георги Ганев, „Финанси и икономика“ (4.1.) и „Бедност“ (5.6.); Юлиян Попов, „Енергетика“ (4.2.) и „Екология“; Стефан Попов, „Криминалитет“ (4.3.) и „Международна сфера“ (4.5.), Албена Стамболова, „Социален срив“ (4.4.) и „Страхове“ (5.7.); Петя Кабакчиева, „Социален срив“ (4.4.), „Образование“ (5.1.), „Миграция и демография“ (5.4.); Васил Гарнизов, „Социален срив“ (4.4.), „Здравеопазване“ (5.2.), „Регионално развитие“ (5.3.), „Миграция и демография“ (5.4.).

Стефан Попов

Ръководител на проекта

Изпълнителен директор, РискМонитор

1. РЕЗЮМЕ

Контекст/проблем

Политиките за национална сигурност целят осигуряване на стабилност на основните институции, съхранение на техния капацитет за функциониране и избягване на значителен обществен срив или безпорядък. Тези политики са пряко насочени към управление на рискове за сигурността.

България не развива съвременни политики за национална сигурност, схваната по този начин. Идеята за съзнателно, целенасочено редуциране на рискове отстъпва пред една реактивна нагласа. Правителствата разчитат на „естественния ход на нещата“, при който вероятността от катастрофически събития, обществен срив и анархия е пренебрежимо ниска. Последните 20 години обаче показаха колко измамна е тази представа за естествената застрахованост.

Модерните политики по национална сигурност се нуждаят от концептуална база, която дава рамка на всяка конкретна политика и стратегия. Такава концепция в България никога не е изграждана, още по-малко подложена на публични обсъждания. Всеки опит за концепция или стратегия за сигурност, правен досега, страда от сериозни дефицити: абстрактност, еkleктика, отсъствие на фокус, анахронизъм, липса на оценка за ресурси и пр.

Методологическа ориентация

Концепцията за национална сигурност на България в съвременния свят – след 1990 година, но още повече след членството в НАТО и ЕС и в контекста на криза след 2007–2008 година – трябва преди всичко да се откъсне от типа реалистко-системна концепция, доминирала в периода на Студената война и биполярното блоково противостоене. Концептуализациите на националната сигурност трябва също силно да се индивидуализират и да визират по максимално специфичен начин особеностите на България.

Националната сигурност трябва да се разбира по установената след Томас Хобс реалистка парадигма. Но в съвременните условия в нея не се влага изключителното значение, което системно-реалистките теории придават на външни отношения, военен потенциал, отбрана на територия. Членството в НАТО и ЕС дава отговор на тези въпроси на равнището на колективната отбрана и сигурност. На това ниво политиките се координират с големи национални държави, които имат ресурс за автономна външна политика.

България трябва радикално да обърне политиките си за сигурност навътре. Именно вътрешното състояние на България е най-широкото поле на рискови фактори. То включва стабилност и функциониране на публичните институции. При тази модификация на реалистката концепция за сигурност, интересът се връща отново към въпроса за държавността в нейните първични форми.

Сигурност и конституционен ред

Фундаменталният въпрос на този оригинален тип хобсианска концепция е екзистенциален: става дума за самото съществуване на основните институционални структури, а от там и на конституционния ред.

Грешка е обаче да се смесва осъвременената хобсианска парадигма на сигурността с идеята за т. нар. „вътрешна сигурност“, при която не става дума за стратегически ориентации, а за операции на специализирани структури на разузнаването и полицията. Макар да става дума за вътрешно състояние и конституционна стабилност, националната сигурност се разбира по максимално широк начин, свързан с общите условия за съхранение на институционалния ред.

Тази ориентация на политиките по редукция на рискове за националната сигурност си пробива път в последното десетилетие, но по един половинчат начин. Бъдещите правителства трябва да я радикализират и да я провеждат по последователен начин. Те трябва да я наложат като централна ос, около която се организира мисленето за национална сигурност в различни сфери.

Категории рискове

В съвременни условия и в средносрочна перспектива един риск се очертава като фундаментален, като мегариск. В България той е свързан с екстремни състояния на имплозия, на вътрешен срив на институциите, при който е заплашен самият конституционен ред.

(Мегарискът варира в различни контексти: в периода на Студената война той е свързан с ядреното унищожение на едната от двете свръх-сили; в класическата национална държава – с военно нападение върху територия; в многонационална федерация като Югославия – с вътрешна гражданска война и разпад и пр.)

В модифицираната концепция мегарискът за вътрешен срив на държавността се доближава до самата дефиниция за национална сигурност: национална сигурност на съвременна България е в пряка зависимост от редукцията на мегариска от имплозия на институциите.

Рисковете за националната сигурност се разпределят в две категории в зависимост от вероятността за протичане на неблагоприятно събитие или процес, величината на разрушителните следствия за институционалната система и степените на опосредяване между рисков фактор и неблагоприятно събитие.

В приоритетната категория рискове се включват пет рискови фактора и съответни сфери: финанси и икономика, енергетика, криминалитет, социален срив, международен контекст. Тези рискове влияят непосредствено на състоянието на държавността и имат директни значения за стабилността на националните институции и конституционния ред.

Във втората група са включени седем рискови фактора и сфери: образование, здравеопазване, регионално развитие, миграция и демография, екология, бедност, масови страхове. Тези рискове влияят косвено на стабилността на институциите. Те усилват значението на първата група, а оттам и натиска, който тя упражнява върху мегариск и имплозията на държавността.

Гранични състояния

В концепцията за национална сигурност се отчита като първостепенно важно, че рисковете и рисковите фактори не действат самостоятелно. Играта на различните рискове, тяхното взаимодействие, натрупването на рискови фактори усложнява сферата на националната сигурност като обект на политики.

В модифицираната реалистка концепция играта на рискови фактори води до необходимост да се мисли за катастрофически сценарии. Взаимното наслаждане на рискове води до пределни ситуации и повратни точки, при които дестабилизацията на конституционния ред става необратима.

Политиките на национална сигурност трябва да определят кръга на тези критични сценарии и да преценяват тяхната вероятност. Изграждането на стратегии за национална сигурност трябва да се обвърже с постоянно наблюдение, изследване и оценка на средата, очертана от дефинираните тук категории рискове.

Обща препоръка

Превантивната политика е привилегия на богати и състоятелни държави. България е най-бедната страна в Европейския съюз и едва ли в обозримо бъдеще ще промени значително това си положение. При такива условия разгръщане на политики по редукция на рискове не е реалистично, тъй като отсъстват ресурси, които да го осигуряват.

Въпреки това е необходимо сферата на националната сигурност да започне да се развива в посоката, очертана от предлаганата концепция. Политиките за сигурност трябва:

- (1) да се откъснат по радикален начин от концепциите, свързани с представа за външен враг, военен потенциал и защита на територия;
- (2) да се изведат от тясното разбиране за институциите за сигурност тези, които имат преки задачи в охраняване на реда;
- (3) да се развият в перспективата на модерното схващане за рисково общество, в което рискът е вътрешно състояние на обществения процес;
- (4) да се обвържат с големите рискове за дългосрочната стабилност на институциите и конституционния ред;
- (5) да се основават на непрекъснато наблюдение и оценка на играта на рискове в широк обществен контекст и по-специално:
 - да наблюдават наслаждането на рискове;
 - да развиват сценарии за достигане до повратни точки и сризове;
 - да преценяват вероятността от достигане на прагове в стабилността.

2. КОНЦЕПТУАЛНА РАМКА

2.1. РЕЧНИК. ДЕФИНИЦИИ

В проекта са употребени няколко термина, които изграждат концептуалното му ядро. Те са дефинирани по следния начин:

Риск е вероятността от протичане на неблагоприятно събитие или процес, свързани по принцип и в най-широк смисъл с човешка дейност, която подлежи на рационализация и управление.

В този си абстрактен вид рискът не е предмет, а е непредметен. Той е само функционал, една перспектива, в която може да бъде поместено и видяно неограничено множество от обществени феномени – процеси, ситуации, социални сектори, действия и пр. В този смисъл, когато се задава въпросът „какво е риск“, критически чувствителната позиция не трябва да отговаря директно. Въпросът не е пълен, дори е неправилно зададен, тъй като рискът не е сам по себе си предмет, а самата възможност някакъв предмет, ситуация, процес и пр. да стане условие за протичане на неблагоприятно събитие.

Всеки въпрос от вида „що е риск“ е само покана някакви обществени фигури и феномени да бъдат разисквани в перспективата „риск“. Тогава именно се оказва, че всяко нещо може да е риск. Самата възможност за протичане на неблагоприятно събитие, която наричаме „риск“, е винаги налице, тъкмо защото е начин на мислене, разсъждение, тип социологическа перспектива. Но тази възможност може да клони към нула и да бъде пренебрежима. Това обстоятелство въвежда измеримостта на риска, която трябва да определи доколко една възможност трябва да се вземе сериозно. В този смисъл рискът е вероятностна характеристика. Преценката и измерването на риск е вероятностно изчисление, дори то да не се формализира математически, какъвто е случат с изложената тук концепция.

„Риск за...“ изразява интернационалния характер на риска, неговата насоченост към някакъв предмет, процес, състояние на нещата.

Рискът винаги е „за нещо“, „за“ икономиката, „за“ финансовата стабилност, „за“ ефективност на институциите или, което е предмет на настоящата концепция, „за“ националната сигурност в смисъл на конституционен ред. Употребата на гумата „риск“ без явно обвързване с интенцията „за...“ е литературна метафора – например „той е рисков играч“. Но дори и в тези случаи „риск“ се употребява аинтенционално, с насоченост, която е прикрита зад външната езикова форма на израза. „Рисков играч“ например, означава че „неговата игра“ е носител на риск „за...“ протичане на неблагоприятно събитие – примерно някакъв вид загуба. Но в настоящото изследване рискът е пряко и видимо, по дефиниция обвързан с вътрешната интенционалност на понятието за риск.

Рисков фактор е всеки риск, „риск за...“, но обвързан органически с някакво конкретно предметно условие, което е в състояние да го усилва и повишава.

Рисковият фактор е фактическо състояние на нещата, в което се корени „риск за...“ и което е носител на „риск за...“, или условие на „риск за...“.

Този аспект на парадигмата на риска е особено съществен предвид своето приложно измерение: в управлението и политиките по занимаване на рискове по принцип се визират не абстрактно рискове, а конкретни рискови фактори. Рисковият фактор въвежда специфичното предметно-фактическо измерение, с което се обвързва рискът. Например високата институционална корупция в гаген гържавен сектор е рисков фактор „за“ – примерно разграждане на целия сектор, „за“ големи загуби в него; ниската енергийна ефективност е рисков фактор „за“ цялостното икономическо развитие на страната; политическата корупция е рисков фактор „за“ колапс на парламентарната система и т. н.

Рискова сфера (*процес и пр.*) е голяма обществена сфера, която отговаря на горното условие.

Тази сфера/процес са носители на риск. Рисковата сфера е всеки рисков фактор, който добива мащабите на рискова сфера, без да се променя по същество. Разликата е количествена – в мащаба, в обхвата. В този смисъл става дума за една експанзия на конкретен рисков фактор до мащабите на една цяла сфера.

Например една сделка за стар или неизгоден атомен реактор може да бъде рисков фактор за производството на електроенергия в централата; една неизгодна сделка за цяла централа – каквато би била примерно „Белене“ – е риск за енергийната система на страната; но значителен срив, който засяга цялата енергийната система, вече е риск за националната сигурност в по-широк смисъл. По тази причина енергетиката може да бъде разглеждана като „рискова сфера“. Има се предвид, че целият сектор на енергетиката може да бъде носител на риск, да бъде рисков фактор за стабилността на страната. В този пример се вижда добре ескалацията на риска и рисковия фактор до мащабите на един обществен сектор. Качествена разлика в структурата на риска няма, но с такава експанзия рискът се доближава доста близо до това да бъде риск за сигурността, която е тема на тази концепция.

Национална сигурност е състояние на стабилност и отсъствие на значителен обществен срив или безпорядък.

Сигурността засяга основните институции и техния капацитет да функционират. Тук сигурността разбираме по хобсиански начин, тоест ползваме метафората на Томас Хобс за *предгържавност*. Независимо че днес тя ни изглежда патетична (*war of all against all*), бунтове и размирици в Англия, Франция, Северна Африка, България 1997, Катунца са моментни образи на тази идея. Нас ни интересуват подобни развития, близки до тях или тенденции в тази посока.

При този начин на разбиране на сигурността тя не се обвързва пряко с някаква представа за специфично състояние на нещата – например с идеи за просперитет или със схващане за развитие. Тя не се обвързва и с представи за специфичен вид сигурност по смисъла на лансираната през 1993 година в Глобалния доклад на ПРООН за човешкото развитие идея за „човешка сигурност“. В парадигмата на т. нар. човешка сигурност самото схващане за сигурност се определя чрез предметни характеристики, каквито са социална сигурност, персонална сигурност, икономическа сигурност, екологична сигурност и пр. В настоящата

концепция фокусът е „национална сигурност“. Това понятие не е свързано с определени предметни характеристики и образи, а е по-скоро негативно, свързано с отсъствието на срив или социален безпорядък, а не с това как трябва да изглежда общественият свят.

Транслация на риск е процес, при който рисковете за една сфера се пренасят върху други сфери.

Тъй като рискът е вероятност, транслацията не трябва да се разбира актуално, като случила се, а в рисковия универсум, като възможна, а оттам и със степен на вероятност. Рискът за срив в една сфера е възможно да се пренесе върху други сфери, доколкото тази първа сфера е условие за състоянието на други. Така се образуват вериги от условия, рискови условия. Има рискове за образованието, които, ако се реализират, правят вече самото образование риск за... нещо друго, което от своя страна става риск за трето и т. н. до границата на общия срив, свързан с националната сигурност.

Чрез транслацията на рискове се въвежда измерението на взаимодействие на рискови фактори и рискови сфери. Но в транслацията се визира по-скоро възможността за пренос, отколкото идеята за игра на сфери. Например рисковите фактори за влошаване на образователната сфера превръщат цялата тази сфера в рискова сфера; така може да се окаже, че тя не работи, произвежда асистематическа неграмотност, неконкурентоспособни кадри и пр.; по този начин образованието става рискова сфера като цяло; от своя страна обаче тази рискова сфера пренася своите рискове в друга – например бедността, критично ниските степени на благосъстояние; това състояние, на трето място, пренася своите рискове върху сферата на директните социални взаимодействия, в която вероятността от социален сблъсък започва да се повишава. Така рискови фактори от една сфера се пренасят частично в друга; или след експанзия и разпространение върху цялата сфера, тя самата като рискова сфера пренася своята рискова характеристика върху други сфери. Този пренос въвежда по-висока динамика на рисковата картина.

Заплаха в нашия случай е дума от всекидневния език, която само привидно се пресича с идеята за рискове за сигурността.

Този език в строг смисъл няма общо с рисковете; или е фигура от политическата риторика на „непосредствената заплаха“. Тук употребата ѝ е избегната. Въпреки това в случаи, в които стилистиката налага или за целите на разнообразяване на езика, може да бъде употребена. Заплахата е валидна метафора в реалистката теория на международните отношения, която също е хобсианска. Но ние сме значително отклонени от нея. За нас сигурността не е свързана със състоянието на анархия в международните отношения.

2.2. РИСКОВЕ И СИГУРНОСТ

Предмет на проекта не са рискове изобщо, а рискове за националната сигурност. По тази причина от изследването се отделят разнообразни рискове, свързани с чести кризи, с развитие, изоставане, бавна реформа и пр. Интересът е към рискове за националната сигурност за следващите 10–15 години.

Под национална сигурност концепцията има предвид отсъствие на състоянията X, Y, Z, при които страната е доведена до сериозни обществени трусове. Какви могат да бъдат тези трусове е открит въпрос. По принцип те могат да бъдат по-тясно социални, военни, международни, финансови, и т. н.

Концепцията за национална сигурност се придържа към по-традиционно, реалистко, хобсианско разбиране. Граничният случай на липса на сигурност се символизира от образа на непрекъснатия граждански конфликт. В този случай следователно става дума за риск за възникване на условия, при които се доближаваме до разпадане на институционалните рамки, в които е овеществено съгласието между членовете на общността.

В този смисъл въпросът, който тази концепция задава, и от който е водено разгъването ѝ, е следният: Има ли, и какви по-точно са, рисковете, които биха отместили настоящата относително спокойна ситуация към ситуация на неохобсиански (без-)порядък, към хобсианското „природно състояние“, в което на мястото на обществения порядък се установява сравнително устойчива форма на граждански конфликт?

2.3. СИГУРНОСТ И КОНСТИТУЦИОНЕН РЕД

На въпроса какво се разбира под „сериозен обществен трус“ отговорът е формален и се позовава на конституционния ред и неговата непрекъснатост. Но не толкова от гледна точка на правния език на позитивното право, на писаната конституция, а от гледна точка на конституционната идея и конституционализма.

В конституционния ред интерес представляват двете главни сфери – защитата на правата и отношения между властите. Доколкото първата сфера се гарантира от втората, а втората е институционализирана в тесен смисъл на думата, интересът е насочен към състоянието на институциите – тяхната стабилност и функциониране.

Конституционната фигура може да се разбира широко, дори символно. От гледна точка на такава фигура сигурността на гражданите е, разбира се, дълбокият интерес на концепцията за рисковете. Но тя не е нейният пряк интерес. Фокусът е в институциите и тяхното функциониране, които, от своя страна, са гарант за сигурност на гражданите. В тях е овеществено съгласието за правилата, които гарантират сигурност. При отсъствие или значителна дисфункция на институциите, тези правила са подложени на ерозия и мога напълно да бъдат аниhilирани.

2.4. РИСК И ПУБЛИЧНА ПОЛИТИКА

Освен по-тесния интерес към „национална сигурност“, концепцията определя „риска“ като всяка вероятност за катастрофични събития. Но това широко определение подлежи на ограничаване: под „риск“ ще се разбира само вероятност за събитие, върху чието случване могат да влияят политики и управление. Ако някакъв процес, който води до катастрофи, тече природно или квазиприродно, той няма да бъде отчитан в портфолиото на рисковете за сигурност.

Тази предпоставка отличава концепцията за национална сигурност от парадигмата на застраховането и политиките на застрахователя. Позицията на застрахователната компания се състои в това да изчисли вероятността от настъпване на неблагоприятно събитие и да определи премия за възстановяване на щетите от него. В тази основна калкулация по принцип не се предвижда водене на политика за занижаване на риска от протичане на събитието. При занижаване на риска премията също пада, както и обратното. В този смисъл политиките на застраховане са изцяло пазарни и водени от принципа на печалба.

Обратно, централният интерес в настоящия проект е насочен към определяне на политики за редукция на рисковете за дадени събития. От една страна, зададената рамка изключва вероятности, които не са породени от някакви социални субекти и не се влияят от политики. От друга, основният интерес не е към застраховане, а към превенция. Концепцията очертава поле за разработване на политики по занижаване на рисковете за сигурността.

2.5. ПАРАДИГМА НА ПОЛИТИКИ

В парадигмата, към която се придържа концепцията, е развита и британската стратегия за сигурност от 2010 година, която тук е избрана като пример за най-прагматична и най-добре обоснована от гледна точка на политики за сигурност. Някои нейни положения са заети, но е развита версия на парадигмата. За целите на концепцията е необходимо само основно разчленяване на парадигмата.

Елементи в парадигмата са „контекст“ (проблем, проблемна среда, проблемна ситуация), цел (обща цел, неразчленена), задачи (objectives, конкретни, измерими цели) и действия.

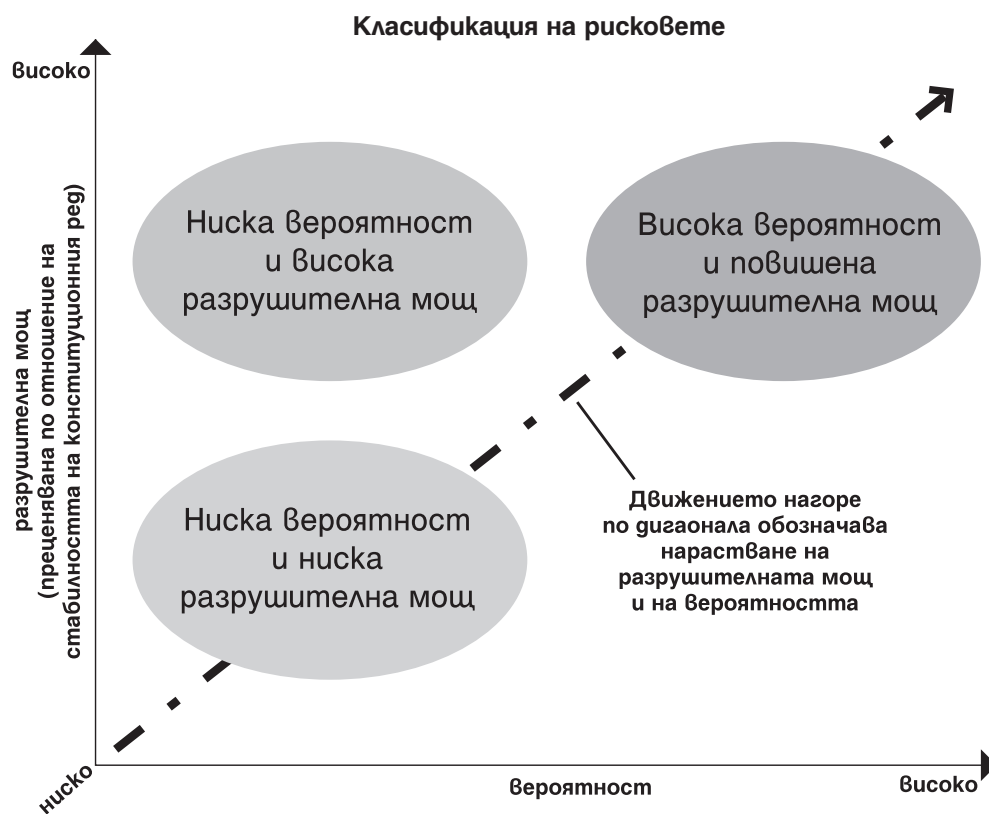
Всички елементи, с изключение на контекста, са разчленения на политики по посрещане и „отговор“ на рисковете. Особено съществени елементи и връзка в адаптираната парадигма са задачи/действия.

Разбира се, най-съществената страна е идентификацията и описанието на рисковете и рисковите сфери.

2.6. КАТЕГОРИИ РИСКОВЕ

Концепцията е построена върху методологическа схема за определяне на високорискови и нискорискови равнища. Тази схема е заета от британското правителство и е развита в някои изследвания за рисковете.

Схемата подрежда рисковете в поле, очертано от две оси – абсциса и ордината. Едната означава „магнитуд“ на катастрофата, а другата „вероятност“ за случването на съответното събитие или процес. Високорисков е процес/събитие, при което завишена вероятност се комбинира с голямо разрушение. Нискорискови процеси са комбинация на слаба вероятност и незначителни ефекти.



2.7. РЕДОВЕ РИСКОВЕ И РИСКОВИ СФЕРИ

В нашата работа, следвайки горната координатна система, определяме пет рискови сфери като приоритетни:

- Финанси/икономика;
- Енергетика и срив на енергийната система;
- Директен социален срив или конфликт;
- Криминализация на институциите и средата;
- Процеси в международния контекст.

Характерното за приоритетните рискови сфери е, че срив във всяка от тях е директна заплаха за сигурността и за голям обществен срив.

Отделени и десет рискови сфери, които поставяме на второ равнище под приоритетните:

- Образование;
- Бедност;
- Маргинализация;
- Миграция;
- Здравеопазване;
- Демография;
- Регионални дисбаланси;
- Масови страхове.

Характерно за втория ред рискови сфери е, че сригове в тях се пренасят върху горния ред. Тези сфери транслират рискове и влияят на сигурността опосредено, чрез влиянието си върху приоритетните сфери.

3. ОБЩА ОРИЕНТАЦИЯ: МЕГАРИСК

Свърхрискът според тази концепция е свързан с институционална имплозия, с разпад на институциите до степени, при които процесът добива катастрофични размери (магнитуд!) и разколебава стабилността на конституционния ред.

По този начин, вижда се, над определените по-горе два реда рискове застава един *мета-* или *мегариск*. Той е „мета-“, тъй като е с един ранг по-високо от конкретните рискове и рискови фактори, макар че, от друга страна, е тясно обвързан с тях, а не самостоятелен. Но той е и „мега-“, защото има максимална сила, магнитуд в контекста на общата визия, лансирана в този доклад.

Ето как тази концепция мисли и по-конкретно дефинира свърхриска на институционалния разпад.

При особено неблагоприятно действие на фактори и обстоятелства се актуализират събития по всички измерения на конкретните рискове. Независимо дали наблюдаваме рисковете поотделно, както за целите на концепцията те са аналитично дефинирани тук, или в тяхното взаимодействие, каквато е общата препоръка на този доклад, едно максимално активизиране на рисковете фактори води до срив в националната сигурност. Резултатът ще бъде катастрофично събитие от порядъка на това, което в началото бе определено като собствен обект на националната сигурност в хоризонт от 15–20 години – а именно колапс на конституционния ред.

Институциите в тяхната тоталност и взаимнообвързаност изграждат тъканта на конституционния ред. Тяхната имплозия, разпадът им е в граничния случай и степен разпад на самия този ред. Кризите в отделни институции се наблюдават, обсъждат, обект са на остър политически дебат и т. н. Такава област например, станала вече пословична в България, е съдебната власт и нейните институции и кризата в тях. Но дори и в такава чувствителна област като правораздаването една дълга криза все още не е имплозия на институциите на правораздаването, а още по-малко срив на конституционния ред.

За да настъпи събитие от такъв граничен порядък, на първо място кризата трябва да доведе до парализа на правораздаването. Оттук напътък нейното поместване и протичане в собствените ѝ граници трябва да стане невъзможно: една всеобща криза в правораздаването, ако продължим примера, трябва да се разпростре върху други сфери на институционалния живот. Докато все още кризата се „удържа“ (в традиционния от Джордж Кенън и Хари Труман насам смисъл на „containment“) вътре в засегнатата система или сфера, тя не засяга основите на конституционния ред. Но ако кризата на една сфера като правораздаването е всеобща криза на тази сфера, вероятността тя да остане вътре в нея намалява. Много по-вероятно е такава криза, засягаща цялата трета власт, да експандира, да надхвърли границите си и да обхване други съществени конституционни сфери. В такива процеси и ситуации може да се очаква прекъснатост на конституционния ред.

Цялостната ориентация на настоящата концепция съдържа допускание от такъв порядък: големият риск пред България е стабилността и функционирането на собствените ѝ институции. Максималният риск пред България за следващото десетилетие е именно рискът от имплозия на значими институционални сектори, което, от своя страна, може да доведе до разколебаване на конституционния ред и, в граничния случай, до неговата прекъснатост.

Това допускане изглежда много общо и абстрактно, особено съпоставено с по-конкретните два реда на приоритетните рискове и рискови сфери. Но същевременно то е и много конкретно, ако се разгледа в сравнителна перспектива, а не по вертикалата на приоритетните рискови фактори и полета. България, твърди тази концепция, не е изправена пред риск за територията и границите си; а дори да има далечен риск за военна интервенция, политиките на редуцирането му не са по силите на една изолирана България, а на България в отбранителния съюз НАТО, ако вземем един съвсем конкретен пример.

Или друг пример от традиционното портфолио на Студената война: над България не е надвиснала ядрена заплаха, към каквато например са ориентирани всекидневно политиките на национална сигурност на Израел или Южна Корея. Нито може да се говори за риск от ядрен удар в смисъла, в който държави като Русия и САЩ отчитат, наблюдават и мерят подобна вероятност (в случая със САЩ и поради факта на глобално проектиране на интереси и съответно военен потенциал). Но дори и някой да твърди сериозно подобен риск, той не може да стане обект на политики на самата България, доколкото тя няма ресурси да води ефективна, а не ритуална антиядрена политика. Това може да стане в рамките на големи международни режими на сигурност, в основата на които стоят класически национални държави като САЩ или Китай с наличен ресурс самостоятелно да парират подобни заплахи или да редуцират съответните рискове.

А ето и един последен пример, който е близък на традиционните националисти, били те по-твърди или по-сговорчиви. Може ли България да се окаже в ситуация на риск от външно безкръвно превземане, както е ставало в миналото с множество държави, които изгубват суверенитета си попадайки по разнообразни причини в орбитата на големи имперски тела. Днес Европейският съюз е подобно неklasическо имперско тяло и в него България членува не просто доброволно, но с повишено желание, предвид интересите да си член на такава формация. В този смисъл цяла една – националистически ориентирана – идеология за суверенитета на нацията губи релевантност. С нея се анихилират и съответните политики за сигурност, които се организират около идеята за суверенитета като максимална външнополитическа неделимост на националната държава.

Тъкмо обратното на този последен пример виждаме днес: суверенитетът много повече се разбира като вътрешен капацитет за институционално действие. Така го разбира и настоящата концепция. В този смисъл тя не е чужда на едно понятие за суверенитет, схванато в перспективата на институционалната мрежа на държавата, в граничния случай, обобщено казано, на конституционния капацитет.

Рискът за имплозия на институциите, на големи сектори от институционалната система, а в пределния случай и на конституционния ред, е най-сериозният риск пред България. Или, казано по обратния начин: голямата задача на политиките на национална сигурност днес и в средносрочен план от 15-ина години е редукцията на рисковете от институционален срив, от имплозия. Рисковете пред България, грубо казано, са вътрешни, те трябва да се търсят в самото функциониране на институциите, в тяхната вътрешна нестабилност и в условията за тяхната дългосрочна разклатеност.

Двата реда рискове, които тук са отделени като приоритетни, имат пряко и непряко отношение към повишаване на този мегариск. Те са неговите *предусловия*, а той е тяхното максимално осъществяване. Ако, да повторим този момент, си представим максимално разрушително действие на групи рискове и съответното им взаимодействие, резултатът, към който тези действия биха довели, е именно събитието на мегариска на институционалната имплозия.

Ето един въобразен, но близък до наблюденията ни, пример: България изживява тежка и продължителна финансова и икономическа криза; тя е съчетана с граматично висока неграмотност (към момента функционалната неграмотност е към 40%); придружена е от грастична бедност и маргинализация на значителни групи; има неочаквано действие и на други фактори, например неконтролируема имигрантска вълна. При подобно натрупване на рискови фактори рискът – мегарискът – институциите да престанат да функционират нараства. Към неограниченото нарастване на подобен риск е ориентирана тази концепция.

Подобни комбинации от рискови фактори могат да се разиграват в множество варианти, когато се мисли в сценарии. Сценариите са въображаеми бъдещи развития, за които, след като веднъж са изградени (въобразени), се пита каква е вероятността да се актуализират. Тази вероятност може да клони към нула и в този смисъл даденият сценарий да бъде пренебрежим от гледна точка на провеждането на политики, да не налага изграждане на специални политики. И обратно – той може да има по-висока вероятност да стане действително събитие и процес, което, от своя страна, го прави не просто подходящ обект на политики, а налага да стане такъв.

Основанията за срив на институциите могат да бъдат много и различни. Но в общия случай е важно да се има предвид, че те не са просто технически, не могат да бъдат сведени до административен капацитет в техническия смисъл на думата.

Различни институции например могат да имат формално висок административен капацитет, но пак да са подложени на импозивен процес. Например ако са загубили във висока степен общественото доверие и легитимност; или ако първичната им задача на обслужващи обществен интерес бъде подменена; ако бъдат „хакнати“, прихванати отвътре, каптирани (според разпространения израз „captured“ като в „state capture“); или, което е вариант на подмяна на задачата им, бъдат, макар дори временно, но достатъчно обхватно, приватизирани от политическа сила, която е на власт и започнат да функционират като частни монополи; или също, ако се окажат системно корумпирани, дори встрани от доминацията на дадена политическа сила в тях, какъвто може по

принцип да бъде случаят с Прокуратурата поради нейната прекалена автономия и практически пълна безотчетност в сферата на съдебната власт. И т. н.

Според настоящата концепция сривът на институциите е много повече свързан с такъв тип развития, отколкото с технологията на административното действие. Обществено доверие, солидна легитимност, политическа адекватност, публична откритост, гражданска и политическа отчетност, автентичност на първичната задача и пр. са водещите характеристики на институцията. Тъкмо в този смисъл тя не е сводима до своята формално-административна механика. Напротив – чрез нея се поддържа континюитета на политическия ред, изразен на първо място и по фундаментален начин в самата идея за конституционния ред.

Този мегариск е водеща идея на настоящата концепция. Той дава първата конкретизация на начин, по който рискът е риск именно за националната сигурност.

4. ПРИОРИТЕТНА ГРУПА РИСКОВЕ

4.1. ФИНАНСИ И ИКОНОМИКА

Контекст

Игващото икономическо десетилетие почти сигурно ще отговаря на китайското проклятие за „интересни времена“. То ще е изпълнено с рискове. Може би само някои от тях ще се реализират, но е разумно да има подготовка за посрещането им.

Това изисква очертаване на основните типове стопански рискове пред страната, техните главни причини и механизми на разгръщане и основан на някакви критерии избор на съвкупност от действия и планове, които да разписват както превенцията на нежелани развития, така и реакцията при тяхно евентуално случване.

Класификацията на потенциалните рискове в този анализ се основава на три основни измерения. Първото измерение е оста „вътре–вън“, т.е. мястото на произхода на евентуалните рискове, които могат да са от България, но и отвън, особено от нейния основен доминиращ стопански партньор Европейския съюз (ЕС). Второто измерение е местонахождението на рисковете, а именно дали те се крият в определени аспекти на текущата конюнктура, или са в самата структура на стопанството. Начините, по което те засягат икономиката и може да им се противодейства, са силно зависими от това разграничение. Третото измерение е трайността на заплахата, а именно – краткосрочна и дългосрочна.

В тази координатна система с хоризонт 2020 г. типовете рискове пред България се разделят на осем групи, които варират от краткосрочни, конюнктурни и вътрешни до дългосрочни, структурни и външни. Някои от тях са очевидно богато населени с възможни развития, докато други изглеждат по-малко релевантни за моментното положение в България.

Стопанската дейност е сред важните аспекти на обществения живот и оказва силно влияние върху неговото качество и основни характеристики. Нейното разстройване, независимо дали остро или хронично, неспособността ѝ да осигурява ръст на реалните доходи на хората, имат тенденцията да поставят под сериозно напрежение всички останали обществени системи, включително политическата. Сnižената стопанска активност и реални доходи усилват съществуващи конфликти на интереси в обществото и създават благоприятни условия за разгръщане на нови.

Икономическите кризи са едновременно пряк риск, доколкото са свързани със спад в материалния стандарт на живот, и косвен, доколкото неизбежно напругат обществената тъкан като цяло и съответно могат да породят и усилят общи кризисни процеси. От друга страна, икономическите кризи имат и свой полезен аспект, защото самото им случване непрекъснато подтиква обществото да търси все по-добри решения при подреждането на обществените отношения.

Измерения на риска

Основната характеристика на българската икономика е, че тя е бивша комунистическа, малка, отворена, настигаща страна членка на ЕС в режим на валутен борг. Основно следствие на тези изходни характеристики е голямото значение на привличане на капитал отвън. Друго основно следствие е липсата на възможност за защита на вътрешния пазар от конкурентния натиск от чужбина, включително невъзможност това да бъде правено чрез манипулация на валутния курс. Трето следствие е високата степен на икономическа и финансова интеграция с ЕС, откъдето биват внасяни както позитивни, така и негативни развития. Не на последно място, българската икономика разполага с определени конкурентни предимства като евтини ресурси, които обаче е неизбежно да бъдат постепенно изчерпани със самия процес на настигане.

При тези основни характеристики на българската икономика и при специфичната обстановка в Европа и света в началото на второто десетилетие на века няколко от очертаните по-горе групи рискове са релевантни.

Първият тип рискове са краткосрочни, конюнктурни, външни. Например навлизането на ЕС в продължителна рецесия. То ще означава натиск върху българските производители, които и без това са ориентирани към износ предимно към ЕС, значително забавен растеж в самата България, по необходимост продължаване на вече течащите и взимащи много жертви на пазара на труда болезнени реструктурирания в бизнес сектора. Също така ще означава зацикляне на притока на капитали в страната на настоящото ниско ниво, съответно необходимост капиталобразуването да се финансира доминиращо от вътрешни спестявания, което ще означава две неща – продължаваща потиснатост на вътрешното потребление и забавено капиталобразуване. Социално това ще избие в забавен ръст на доходите и в продължаване на депресията в пазара на труда за поне няколко години.

Вторият тип рискове са краткосрочни, конюнктурни и домашни. Основната опасност тук е свързана с влошаване на стопанската конюнктура, в случай че някое правителство се откаже от финансовата дисциплина и стане генератор на макроикономическа нестабилност. При непрекъснато поддържане на първични фискални дефицити и неизбежното постепенно изчерпване на фискалния буфер и на възможностите за приватизация и при липсата на установена репутация и добра способност на страната да емитира дълг на международните пазари дори малки неравности в обслужването на държавния дълг, като например концентрацията на по-големи плащания през 2013 и 2015 г., могат да вкарат държавните финанси в криза, която може да зарази цялата икономика чрез общ срив на доверието.

Трети тип рискове са краткосрочни, структурни и външни. Катастрофичният сценарий в това отношение е разпад на Еврозоната (ЕЗ) и неминуем след нея разпад на ЕС. Това коренно и относително бързо ще промени структурата на глобалната среда, в която действат българските стопански субекти. Ще се развият скоротечни процеси на разпад на търговски и бизнес връзки, изчезване на пазари, силно стесняване на кредитите, като е много вероятно заразата отвън да се пренесе в българската финансова система със съответен натиск върху паричния режим. Като острота и размер подобна криза за България със сигурност ще е съизмерима с тази от средата на 1990-те.

Четвърти тип рискове са дългосрочни, структурни и външни. Те се отнасят до продължителна неспособност на ЕС и на ЕЗ да променят водещата ги неумолимо към глобална неконкурентоспособност структура на стопанските процеси. Един от рисковете е неспособността на страните от ЕС и ЕЗ да овладеят бюджетите. Това ще причинява добре известното „изтласкване“ на частните инвестиции и ще прогължи да затормозява процеса на капиталообразуване в сравнение с основните световни конкуренти. Друга заплаха е неспособност и неподготвеност да се посрещнат демографските предизвикателства, което ще доведе до липса на ресурси за развитие. Трета заплаха е неспособност да се реформира показаната от настоящата криза като фалирала система на държавата на благосъстоянието, възприета в ЕС като еталон през последните две десетилетия. Този тип държава на благосъстоянието не само не е в състояние да генерира дългосрочни перспективи за усилване на стопанската активност, но се превръща в постоянен генератор на кризи. Четвърта заплаха е демонстрираната вече десетилетия неспособност на европейските стопански дейтели да генерират съществени иновации от глобално значение.

Петият тип рискове пред България се отнасят до дългосрочните, структурни вътрешни проблеми. За момента те не са от незабавен характер, но ако не бъдат адресирани с времето, ще надвисват по все по-непреодолим начин. Те засягат основно формирането и поддържането на човешкия капитал – раждаемост, образование и здравеопазване – което демонстрира предимно негативна динамика и в дългосрочен план, не може да не засегне конкурентоспособността, производителността и оттам благосъстоянието на обществото. Към този тип спадат и опасностите, свързани със състоятелността на пенсионната система, за която положението едва ли ще стане неугържимо в хоризонта на 2020 г., но именно тогава могат да бъдат пропуснати възможностите да се постави на здрава основа, след което подобни усилия ще са твърде закъснели. От този тип опасности са и структурните характеристики на бизнес средата, нейната привлекателност и способност да поощрява предприемчивост и новаторство, с отношение към конкурентността на вътрешните пазари, спазването на правилата и качеството на фирмените стратегии.

Настоящи политики

Основните макрорискове за българската икономика идват от основните макроикономически политики, които включват паричния режим, фискалната позиция, както и политиките, насочени към основните фактори на производство: физически капитал (инфраструктура, бизнес среда), човешки капитал (образование, здравеопазване), обществен капитал (правосъздаване и правораздаване), труд и трудов пазар.

Към момента паричният режим се основава на здрави принципи, ползва се с доверие и относително големи резерви и в значителна степен допринася за способността на икономиката да посреща вътрешни и външни шокове. Фискалният режим, след десетилетие на консерватизъм, от началото на икономическата криза през 2008 г. се характеризира с постоянни първични дефицити, нарастване на публичния дълг и постепенно изчерпване на натрупаните резерви. Към момента фискалната позиция вече не е защита срещу рискове, а профилът на обслужването на държавния дълг се характеризира с натрупване на рискови моменти в следващите няколко години. Липсата на структурно решаване на проблема с квазифискалния дефицит на пенсионната система

във всички налични времеви хоризонти на анализ допълнително влошава способността да се устоява на рискове, макар и в хоризонта до 2020 г. да не генерира рискове сама по себе си.

Политиката по отношение на труда поставя България сред страните със сравнително гъвкав трудов пазар, но способността му да поема шокове е ограничена, а последните години показват склонност както към презряване, така и към депресиране.

В политиките, свързани с човешкия и обществения капитал, отсъстват необходими реформи. Качеството на човешкия капитал непрекъснато се влошава, а липсата на яснота в правилата и безпристрастно и бързо прилагане на имуществените права влошава инвестиционния климат. Дългосрочно това води до липса на двигатели за икономически растеж. Това със сигурност усилва риска конкурентните предимства на България постепенно да ерозират, което ще направи икономиката както уязвима дори на относително дребни шокове, така и неспособна да се възползва от благоприятни промени в конюнктурата.

Регулация на рисковете

Основните, носещи средносрочни и дългосрочни рискове за стопанството, макроикономически политики в момента се отнасят до структурните аспекти на човешкия и обществения капитал. Към тях може вече да се добавят и определени слабости на фискалната политика, която усилва вероятността от конюнктурни затруднения.

Особено важна е реформата в средното и висшето образование, защото тя има нужда от най-дълъг период от време, за да даде резултати. Посоката на реформите би трябвало да бъде създаване на стимули за участниците да създават по-добре обвързан с нуждите икономиката продукт от хора със съответна готовност и квалификация.

Реформата на здравеопазването също е от голямо значение, особено във връзка с демографското развитие. Целта би трябвало да бъде значително увеличаване на ефикасността на системата и съответно предоставяне на повече и по-качествено здраве при валидни стимули за задържане на нарастването на неговата себестойност.

Реформата в областта на обществения капитал има две основни направления. Първото е предоставяните административни услуги на бизнесите, където административните пречки и тежести за правенето на бизнес трябва да се снижават значително, доколкото ефектът от ниските и прости данъци вероятно вече е напълно изчерпан и нов приток на значителни капитали по тази линия не може да се очаква. Второто направление е реформата в съдебната система, особено в начина, по който тя обслужва стопанския оборот чрез ефективно и бързо прилагане и налагане на изпълнение на договори и чрез процедурите по излизане на несъстоятелни бизнеси от пазара при възможно най-добра защита на правата на кредиторите. В тази област също отлагане не може да има, защото сроковете за настъпване на положителни ефекти от промените са дълги.

Заклучение

България е бивша комунистическа, малка, отворена, настигаща страна член на ЕС в режим на валутен борд. От ключово значение за нейното бъдещо икономическо развитие и създаване на условия за понасяне на рискове е способността ѝ да образува нов качествен капитал във всич-

ки негови форми: физически, човешки, обществен. Липсата на реформи в тези сфери – образование, здравеопазване, администриране на бизнес средата, правораздаване – намалява способността на страната да образува капитал и оттам потиска дългосрочната способност на икономиката да расте и я прави податлива на вътрешни и външни рискове както от конюнктурно, така и от структурно естество, както в краткосрочен, така и в дългосрочен план.

Към тези основни слабости на наличните политики вече следва да се добави и изчерпването на натрупаните в миналото резерви във фискалната позиция и липсата на гарантиране на фискалното здраве чрез поддържане на първични бюджетни излишъци. Тази ставаща все по-видима слабост значително увеличава рисковете от срив в доверието в българската макроикономическа среда.

4.2. ЕНЕРГЕТИКА

Въведение

Енергетиката е популярно призната критична сфера с висок политически, икономически и военен риск. Забогатяването на нациите и ограничените традиционни енергийни ресурси оказват допълнителен натиск върху енергийните системи. Един от съвременните енергийни проблеми е също и променящата се дефиниция на енергетиката. Представата от 20 век не е приложима за 21 век. Затова тук ще бъдат разгледани както проблемите, свързани с традиционните енергийни ресурси, така и проблемите, свързани със съвременното политическото дефиниране на енергетиката.

Енергетиката и националната сигурност

България няма засега разкрити значителни залежи от петрол и газ. Ниските им цени са по-скоро добри за страната, а високите – не, обратно на случая със страни износителки като Русия. Високите цени на въглеводните горива намаляват конкурентоспособността и стабилността на икономиката на България. Тъй като България е страната с енергийно най-неефективната икономика в Европейския съюз, тя е и значително по-уязвима към високи и нестабилни международни енергийни цени.

Другият енергиен фактор, който представлява сериозна заплаха за националната сигурност, е сигурността на доставка. В комбинация с други рискови фактори рязко и непредвидено качване на цените и проблеми с доставките могат да тласнат една или повече държави отвъд повратната точка на стабилността.

Стремешът към стабилни енергийни цени не рядко е фактор и във военни интервенции, а доставката на горива често се използва за международен политически натиск – както арабското нефтено ембарго през 1973 г. или спрените доставки на газ по време на руско-украинската криза през 2009. За да се защити България от подобни шокове, тя трябва да изгради стабилна енергийна система. За да може обаче една държава да изгради стабилна енергетика през 21 век, тя трябва също да мисли за енергетиката отвъд някои твърдо преодолими стереотипи.

Основните рискове за енергетиката ни се крият в инфраструктурата и в предразсъдъците, които са формирали твърди рутины на енергийно потребление. Ние смятаме, че енергийната ни сигурност е равнозначна

на осигурен внос на газ, атомни реактори, въглищни и хидроелектроцентрали. Също така смятаме, че единственият начин да намалим рисковете за енергийната сигурност е да диверсифицираме доставките си на газ. Спорът около газопровода „Набуко“ е въплъщение на този възглед. Една школа (Герхард Шрьодер) твърди, че енергийната сигурност на Европа зависи от добрите връзки на Европа с основния ѝ доставчик (Русия), а другата школа (Йошка Фишер) смята, че енергийната сигурност на Европа зависи от изграждане на алтернатива на руските доставки. С други думи погледът към европейската енергийна сигурност често се разглежда в познатата ни от българската политика, и сериозно позастаряла, парадигма „русофили–русофоби“.

Тази парадигма е разумна, но тя също е ограничена, вкоренена в динамиките на Студената война (и дори в 19 век) и не съответства на политическите и технологическите тенденции на 21 век. Тя е сходна на чуденето гали Хрушчов е от добрите или от лошите. Освен това тя е базирана на концепцията за енергийния суверенитет – страните вярват, че първият енергиен въпрос, който трябва да си зададат, е *имаме ли нефт*. С възхода на газа този въпрос се трансформира в *имаме ли газ*. В случая с Полша същият въпрос е изместен от твърдението „имаме въглища“. Същото твърдение стои в основата на енергийната политика на новата европейска държава Косово: *ние притежаваме най-голямото находище на лигнитни въглища в Европа*.

Несигурността на доставките, високите и непредвидими международни цени на енергийните въглеродни суровини и неадекватният стратегически подход към енергетиката могат да се сплетат в тежка национална енергийна криза, която да има както внезапен шок характер (рязко качване на цени или внезапен недостиг на енергия), така и дългосрочна криза на неизбежен висок енергиен разход, който да блокира адекватното икономическо развитие на страната, да стагнира конвергенцията с европейските стандарти и да обрече страната на вечна ниска производителност на труда. Корупционният натиск на по-добен модел е също особено силен.

Прег прага на 21 век

Българската енергийна политика все още се намира в 70-те години на 20 век, когато започва строителството на АЕЦ „Козлодуй“, когато атомната енергия се смята за най-модерна и когато доставките на енергия от Съветския съюз все още изглеждат гарантирани завинаги. Четиридесет години по-късно обаче националният и международният енергийни пейзажи са различни. Тенденциите на предстоящо развитие на енергетиката са още по-различни.

Енергийната система на България отдавна не е политически гарантирана от несъществуващия Съветски съюз. Българската икономика и консумацията расте. Енергийната ефективност е изключително ниска. Цените на електричеството са също ниски спрямо европейските стандарти. Липсва стратегия за промяна. Плановете за развитие на енергийния сектор следват изискванията на ЕС, но не правят и крачка отвъд формалните изисквания.

България е много по-фокусирана върху изграждане на енергийни мощности и износ на енергия, отколкото върху вътрешна стабилност и ефективно използване на енергията. Съхранението и преносът на енергия

са крайно ограничено обсъждани въпроси. Законодателството и гържавното участие са непредвидими и затова не насърчават сериозни дългосрочни инвестиции.

Независимо че енергийната ефективност бавно се повишава, българската икономика безразсъдно пратосва енергия и се справя с енергийните си проблеми чрез кризисно управление, не чрез дългосрочно планиране.

Енергийна политика от Студената война

Страната е зависима от един основен доставчик на енергия, Русия. Не съществува комплексна стратегия за решаване на този проблем. Идеята за диверсифициране е частично решение.

България няма енергийна стратегия, която да е съобразена с нестабилността на цените и енергийните доставки и с технологичното развитие на възобновяемата енергия в следващите десет години. По тази причина политическият дебат все още е основан на погрешното убеждение, че атомната и възлищната енергии са по-евтини, да речем, от соларната. Това предположение не взема предвид траекторията на цените на възобновяемите енергии и на съпътстващите разходи (externalities) на конвенционалните енергийни източници. Енергийната стратегия на България също предполага и масово битово газифициране, което ще доведе до силна дългосрочна зависимост от газов внос без съответстващи мерки за намаляване на потреблението.

Националната енергийна стратегия ще блокира развитието на независима национална енергетика, основана на ефективност, съвременни технологични тенденции и отворен, гъвкав и интелигентен международен пазар на електроенергия.

Тази политическа негладновидност може да вкара България в тежка енергийна зависимост, неконкурентност и енергийна бедност.

Пет основи на енергийна политика

България трябва да изгради енергийна стратегия, която е основана не единствено на внос и генерация а на пет равнопоставени колони:

Производството на енергия, но в него освен всички традиционни източници е редно да се включат и цялото разнообразие от възобновяеми източници на енергия. Те трябва да се разглеждат не само от гледна точка на цената им в миналото и сега, но и от гледна точка на бъдещата им цена, предвидимостта на цената им, сигурността на доставка и много други фактори, с които едно гържавно управление би трябвало да е ангажирано.

Втората група фактори са свързани с **употребата на енергия** или с енергийната ефективност. Тривиалното уравнение в случая е, че санирането на панелните блокове в България е равнозначно по спестена енергийна употреба на АЕЦ „Белене“. Енергийната ефективност на сградите от своя страна би намалила други социални рискове – например рискове, свързани с така наречената енергийна бедност, която традиционно се определя като процент хора, които плащат повече от 10% от приходите си за енергия. Енергийната бедност в България, която е в пъти по-висока отколкото в други европейски страни, е силен рисков фактор в общата социална нестабилност.

Третата група фактори са свързани със **съхранението на енергия**. Това е фактор, който е добре познат на всяко семейство. Това да си имате

газова лампа, свещ или фенерче в килера е точно такъв тип управление. То се разпростира обаче по-далече от килера. По време на газовата криза през 2009 г. стана ясно, че България няма достатъчно газохранилища. Енергия обаче не се съхранява само за да се предпазим от кризи, но и за да управляваме неравномерното производство и потребление на енергия.

Четвъртата група енергийни фактори са свързани с **преноса не енергия**. Ние навлизаме в епохата на умните мрежи и супермрежите (smart grids and super grids). Просто казано, енергията вече може да се разнася и търгува почти както информацията по интернет. Супермрежите дават напълно реалистична възможност България да се снабдява с електричество от Мароко или Шотландия, както и да продава електричество на Полша или Франция. В същото време умните мрежи и децентрализирания енергиен модел дава възможност всеки да бъде енергиен производител и едновременно да консумира, купува, произвежда и продава енергия.

Петата основа е **международният енергиен пазар**. Стабилна енергийна система не може да съществува без ясна концепция за тип пазар. България трябва активно да развие визия и стратегия за международен пазар на електроенергия, не на газ и нефт. Страната да се постави в тази стратегия не като коридор, а като производител и потребител.

Заключение

България трябва да преосмисли енергетиката си изцяло през тези пет призми и да прецени енергийните си рискове в контекста на бъдещето, не в контекста на миналото. Тогава страната ще има шанс да постигне реална енергийна сигурност и независимост, която няма да зависи политически крехки договори и от сантиментални, битови или корупционни фактори.

4.3. КРИМИНАЛИЗАЦИЯ

Контекст

Криминализацията е риск за националната сигурност в граничните си форми, като неконвенционална престъпност, свързана с развит капацитет за организиране. Този капацитет, неговото осъществяване и практикуване могат да се реализират в многообразни начини. Някои от тях не се покриват или много трудно се покриват от Наказателния кодекс. Този риск е свързан с повишената вероятност престъпността да се изгради като социална форма, със съответна трайност, устойчивост, структура и пр. Такава престъпност има отношение към националната сигурност в смисъла, в който тук я определяме, а именно, като стабилност/нестабилност на институциите и конституционния ред.

В България криминализацията е риск за националната сигурност, тъй като от 1990 година се наблюдават разни форми и динамика на срastване на бизнес, политика и криминалитет. В зависимост от степента на тяхното сближаване, взаимодействие, коопериране или директно отъждествяване рискът се променя структурно или нараства. Това е и характерната форма на криминализацията като риск за сигурността: тя заплашва институциите и конституционния ред в зависимост от степента на развитие на тези симбиози. В граничния случай тя замества държавността и води до аниhilация на разграничението между легално и нелегално; това е съвременен аналог на хобсианското „състояние на анархия“.

Измерения на риска

Нивата на конвенционална престъпност в България са високи, но в никакъв случай не до степени, в които да са риск за сигурността. Риск за националната сигурност е неконвенционалната престъпност, която се самоорганизира. Публично наложеният жаргон я обозначава като „организирана престъпност“. Този термин, свързан с Наказателния кодекс, обаче е подвеждащ. Той ограничава силно полето на неконвенционалните форми на престъпност, което ни интересува. Затова ще избегнем пряко обвързване и позоваване на т. нар. „организирана престъпност“ в приетия смисъл. Рисковете са по-скоро свързани с и налагат да се приеме едно по-широко разбиране за организацията на престъпността.

В наложените значения „организирана престъпност“ има архетипните си форми в организирания бандитизъм, в престъпната група, в крайна сметка в някаква вариация на „гангстеризъм“. В тази си основна форма неконвенционалната престъпност е силно подвеждаща: тя внушава, че организираният престъпен процес протича на границите на обществото, че дори да е силен, все пак е маргинален, защото е по принцип чужд на основния обществен процес. В България и в други страни на Източна Европа това допускане не е коректно. Схващането за организацията на престъпността, което трябва да приемем в този контекст, насочва към два типа престъпна дейност: единият е установеният, свързан с организираните престъпни групи и пазари, а другият се отнася до директното проникване и завземане отвътре на публичните институции. Между двете форми има нюанси, преливане, взаимодействие.

Характерният за България дългосрочен риск за сигурността е винаги някаква констелация на тези два типа. По тази причина интерес представлява целият регистър неконвенционални форми на престъпност: от гангстерската организация до перфидните форми на превземане (известно в литературата като „каптиране“) на институции и обръщането им в централи на престъпна дейност.

България заема неблагоприятно място сред европейските държави по отношение на „явната“ престъпна дейност, свързана с организацията на престъпността. В сравнение с началото на демократичния преход нивата на тази престъпност са занижени. Преодоляна е фазата на полувоенните сблъсъци между групировки, насилието е намалало. Въпреки това данните не са успокоителни. Множество изследвания показват, че пазарът на организирана проституция има обем от 1 млрд. до 1.3 млрд. евро, което е тревожен размер за нашите мащаби. Изчисленията за пазарите на наркотици показват обороти от 300–400 млн. лева и това нарежда наркотиците сред най-големите икономически отрасли на страната. Особено високи са нивата на измами с ДДС: според някои изчисления те са около 700–800 млн. лева, според други се движат в нивата 1.5–1.8 млрд. лева годишно. Контрабандата на цигари се смята за нелегален бизнес с обороти около 500 млн. лева. Тези и други числа показват, че в България по организиран престъпен начин се генерират между 3.5 млрд. и 5 млрд. лева годишно. При БВП от около 75 млрд. лева за 2011 година, организираният криминалитет генерира 1/15-а от него, около 6–7%.

Другият тип престъпност, свързан с превземане на институции, се измерва трудно. Негова директна дефиниция е криминализацията на политическия процес във всякакви форми с цел печалба. Големият риск е „хакерско“ овладяване на институции и превръщането им в инструменти

на престъпна дейност. При този процес рисковият фактор „криминализация“ е труден, дори невъзможен за управление в смисъла на рационално управление на рисковете, прилагано в енергетика, финанси, екология, публично здравеопазване и пр. Така криминализацията на политически и институционални равнища влиза в измерението на мегариск, като се доближава до самата дефиниция за срив в националната сигурност.

Двете форми на организиране на престъпността си взаимодестват и влизат в разнообразни симбиози. Престъпните организации и техните пазари не биха могли да функционират без защита от страна на държавната власт. Нещо повече – в страна, която наскоро е излязла от диктаториално управление, пораждането на мощните престъпни групи и пазари става или под директната протекция на политически институции или с тяхното активно съдействие, дори по тяхна инициатива. Примерите за това са многобройни.

Настоящи политики

Политиките за противодействие и редукция на престъпността имат множество недостатъци, доказани през последните две десетилетия и по всяка вероятност устойчиви за дълъг период напред.

- (1) България има нисък капацитет за противодействие на неконвенционалната престъпност. Институциите, отговорни за редукцията ѝ, не я разбират достатъчно. Нивата на образованост са критично ниски в сравнение със западните страни. Липсва съвременна криминология. Медиите много често вредят на наказателните политики като се увличат по сензационните, спектакуларни зрелищни страни на този критичен въпрос;
- (2) България преписва законодателства от развитите страни, без да ги разбира в дълбочина. По принцип не се разбира достатъчно смисълът от въвеждането на цялата нетрадиционна законодателна платформа за борба срещу организираната престъпност. Самото усвояване на този неконвенционален законодателен инструмент тече много бавно и с ниски резултати в последните десет години. Няма изгледи това положение да се промени радикално в бързи срокове;
- (3) България няма никаква идея за най-съвременните инструменти за социално въздействие върху престъпния процес. Тя не развива превантивни политики, няма никакъв знак, че разбира подходите свързани с „редукция на щети“ (harm reduction), с „общностния подход“ (community approach), с ясната рамка, в която престъпността се превежда като риск за сигурността;
- (4) България вече цяло десетилетие развива политики на правоприлагане, центрирани върху засилени наказателно-полицейски мерки. Такива са ДАНС, Специализираният съд за организирана престъпност, агенцията БОРКОР, гражданската конфискация и т. н. Този пакет разчита на репресия над вече разгърнат престъпен процес, но ефективността му е съмнителна и не би могъл да реши дългосрочните проблеми на неконвенционалната престъпност. В много случаи самото роене на държавна администрация с големи репресивни правомощия може да се превърне в риск за нарастване на нивата на неконвенционалната престъпност. Тук се крие и риск от изграждане на дълбинна втора държавност на службите за сигурност.

Всички политики срещу престъпността визират тип неконвенционална престъпност, който, макар важен, не е основен за България. Те са насочени към разнообразни форми на гангстеризъм, но са построени така, че може напълно да подминат характерното срастване на политика, институции, бизнес и престъпност.

Редукция на рисковете

Българските правителства трябва да започнат да развиват алтернативни подходи към неконвенционалната престъпност и да модерират увлечението по полицейско-наказателни крайности.

- (1) Трябва да се обмислят дългосрочни политики за декриминализация на съществени за криминалния свят ресурси като проституцията, меката дрога и пр. В дългосрочен план трябва да се мисли за по-широко практикуване на либерални правнорегулативни режими;
- (2) Българската държава трябва да инвестира средства в граматично повишаване на специализираната, но и общата образованост по проблемите на престъпността. Необходимо е развитие на нова криминология на всички нива – от академично, през структури на неправителствения сектор, до програми за продължаващо обучение;
- (3) България трябва да развие алтернативни подходи, свързани по-пряко с престъпността като въпрос на сигурността, Такива са оценката за „редукция на щети“, „комуналният подход“, споменатата декриминализация и пр. Тези подходи имат пряко отношение към засилване на социалния капацитет за справяне с проблема, а не с наказателните политики;
- (4) България трябва да започне да развива превантивни политики. В момента това не се прави както поради липса на управленска култура, така и поради недостиг на средства – превенцията е скъпа политика. В дългосрочен план от 10–15–20 години тези политики трябва да изместят наказателните и да станат доминиращи.

Заклучение

Ако бъдещи стратегии за национална сигурност не се съобразят с изложените аргументи и не променят общата посока, в която се развиват политиките срещу престъпността – а именно като твърди наказателни и реактивни политики – големият проблем с неконвенционалната престъпност няма да бъде решен, а отложен. Ще се създават нови институции, след време те ще се преструктурират, ще се създават други на тяхно място и т. н. Всички тези движения имат повече ритуален смисъл: те ще служат за отчети пред бюрокрацията на ЕС. Но те няма да решат сериозно и устойчиво проблема с престъпността. Необходимо е спокойно, премислено, но решително обръщане на посоките от последните 20 години.

4.4. СОЦИАЛЕН СРИВ

Контекст

Традиционно като риск за националната сигурност се разглеждат само крайните и неуправляеми форми на социалните конфликти:

- (1) Директни сблъсъци между обществени групи в страната, основани на етнически състав, етнически и демографски процеси, които се

стимулират от увеличаването на социалните дистанции, както и от процесите на промяна в обществени йерархии и обживяни баланси;

- (2) Масови обществени бунтове вследствие на неспособността на държавните институции да ограничат процесите на деградация на жизнения стандарт и да осигурят политическо представителство на населението, и следващия от това високо вероятен политически колапс;
- (3) Политическа дезинтеграция и колапс на конституционния ред в резултат на етнически конфликти и/или масови обществени бунтове;

В този смисъл реалното основание за социалния конфликт е дефицитът на авторитет и власт, слабият управленски капацитет, включително и капацитет за управление на различията.

Измерения на риска

Етническата нехомогенност и масовите социални протести са традиционни теми в българските концепции и практика на сигурността, основани на реалистичното разбиране за заплахата за вътрешния ред, произтичаща по-скоро от страна на малцинствени групи и общности, отколкото от действия от страна на мнозинството. Днес заплахите се търсят не толкова в поведението на малцинствата, колкото в променящия се баланс на ползи и загуби между конкурентните групи и общности, включително и процесите протичащи в мнозинството. В това отношение вероятността от неуправляеми социални конфликти в страната определено се повишава поради:

- (1) Дефицитът на власт, авторитет и капацитет на национално ниво по отношение на социалните баланси и социалната политика при ясно изразена тенденция към нарастване на социално изключените и диверсификацията на маргинализиращите групи. Към традиционните социално слаби хора със затруднено реализиране на пазара на труда се присъединяват все по-широки групи представители на средната класа: млади хора до 26 г., самотни майки, възрастни хора, наркозависими, проституиращи или работещи в сивата икономика, хора с увреждания, „енергийно“ бедни, хора, изключени от банковата система;
- (2) Дефицитът на власт, авторитет и капацитет на ниво Европейски съюз, неспособен да отговори на предизвикателствата на финансово-икономическата криза. Ситуацията в ЕС ограничава значително перспективите за положителна промяна и изграждат неблагоприятен контекст за справяне с процесите както на маргинализация, така и на ерозия на средната класа;
- (3) Дефицитът на власт, авторитет и управленски инструменти на глобално ниво пораждащ глобални социални протести от типа „Окупирай Уолстрийт“ в големи градове на Европа и Америка. „Окупирай...“, протестите, арабската пролет, гръцките протести легитимираха протеста и гражданско неподчинение като логичен и нормален акт в глобален план. В средносрочна перспектива влиянието на глобалните протестни движения вероятно осезаемо ще спада: „Окупирай ...“ губи обществена енергия, „арабската пролет“ деградира във вътрешни конфликти на религиозна, племенна или политическа основа, вълната от гръцките протести се прелива в гръцка депресия.

Рискът от настъпване в средносрочен план на социален срив, който засяга цялото общество, застрашава институциите му от имплозия и

предполага тотален обществен хаос, произтича основно от неуправляемите досега процеси на нарастваща маргинализация. Социалната изключеност на все по-големи групи хора засяга все повече сфери: икономическа, пазарна, политическа, образователна, здравна и т. н.

Данните, свързани с всяка една от изброените сфери, както за Европа, така и за България, сочат тенденции към постепенно, но трайно изключване на населението от нормата на благосъстоятелност. Вече около 10 % от жителите на Европа и към 30% в България живеят в условия на големи материални лишения и не са в състояние да си осигурят стоки от първа необходимост, които са от решаващо значение за воденето на достоен живот като телефон или съответно отопление.

Общностите, групите и индивидите, застрашени от социално изключване, са: етнически малцинства, роми, мигранти, млади хора, жени, възрастни хора, домакинства с лица на издръжка – самотни родители, безработни, хора с увреждания, деца (рискът нараства с 25% при деца от многодетни семейства и до 30 % при деца с един родител). При децата особено отчетливо е засегнато личностното развитие, здравето, образованието. Децата са изложени на по-голям риск от маргинализиране, тъй като са въввлечени в порочен кръг, който се предава от поколение на поколение.

Същевременно новите форми на уязвимо положение, както и на специфични случаи на неравностойно положение (бездомност, енергийна бедност, финансово изключване (липса на достъп до основни банкови услуги, голямо задлъжняване), лицата с увреждания и страдащите от хронични заболявания) водят до постепенна, но трайна (необратима) маргинализация. В тези групи попадат и бивши затворници, проститутки, жертви на трафик, хомосексуалисти.

При определени условия тези групи в риск могат да се превърнат в генератори на рискове за цялото общество и държавата: безреגיע, колапс на съответни единични институции, държавен колапс, имплозия на демокрацията – военна хунта и т. н. Този риск се предполага и от трайния процес на отслабване на солидарността и атомизирането на обществената тъкан. За българското общество в демократичен режим се наблюдава процес на задълбочаващо се атомизиране (всеки за себе си и преди всичко за себе си). В този смисъл е налице потенциал за промяна в обратната посока, която най-вероятно ще премине през конфликти и обществено-политически взривове.

В това отношение групите в риск имат различна тежест относно сигурността. Някои етнически малцинства, сред които най-многобройни са ромите, са непропорционално засегнати от феномена социално изключване. Едновременно с това, в следствие на традиционни и трайни дискриминационни нагласи и моноетническо образование се увеличават социалните дистанции между роми и българи, които повишават значително риска от етнически конфликт.

Увеличавашата се социална маргинализация и невъзможността институциите да се справят с този проблем води до търсене на виновник за ситуацията – политическите елити или етнически малцинства. Изобретяването на враг вече е предпоставка за социален конфликт.

За засилването на социалната изключеност в средносрочен план най-силно влияят и ще влияят следните фактори:

- (1) Ниска степен на осъзнатост относно рисковете за националната сигурност, пораждани от засилващата се маргинализация. В страната липсва адекватен дебат по повдигнатите въпроси, свързани със социалната застрашеност и социалния мир. Игнориран е факторът усилване или взаимно влияние между процеса на обедняване–десоциализиране–маргинализиране и процеса на междуетническо противопоставяне (за който е показателен случаят Катунца и редица групи);
- (2) Мащаб и разнородност на маргинализацията: първо, все повече хора са въввлечени в и застрашени от процеси на изключеност; второ, засегнати са сфери и прилежащите им обществени институции като икономика, образование, здравеопазване, социални агенции, управленски политики;
- (3) Прилагане на несъответни или неефективни мерки, ниска ефективност на методите, подходите и политиките на българските институции. От пазара на труда, здравните грижи и училищата отпадат все повече граждани, които не могат да бъдат съответно „поети“ и насочени към действащи интеграционни/реинтеграционни програми. Разпоява се обществен финансов и човешки ресурс без видим резултат.

Причината е в загуба на доверие в институциите и управленския ресурс на властта изобщо. А това води до групи поведения на социално самоизключване, примери за които са групите на проституиращите, наркоманите, най-вероятно – и мигрантите. Такива са и ранновъзрастовите прояви на престъпност и насилие.

Настоящи политики

Политиките, свързани с маргинализацията, към настоящия момент са съсредоточени предимно в Министерството на труда и социалната политика. Освен че не са достатъчно развити, финансово подкрепени и диференцирани, те са фокусирани основно върху трудовата борса. Следват квалификационни и преквалификационни програми, които едва прохождат. На трето място са социалните помощи за социално слаби семейства и хора с увреждания. С тези три сфери се изчерпват насоките, в които са насочени социалните политики.

Произтичащият от подобни политики риск е свързан не само с тяхната неразвитост/недостатъчност, но и с отсъствието на интегрираност. Средствата, получени от едно маргинализирано семейство, следва да решат не само първичния въпрос за оцеляването, а и вторичния – за пълноценен живот в обществото. При физическо оцеляване, лишено от качествени здравни, правни и образователни права и услуги, не е възможно да се очаква обрат в социалната изключеност. Политическото безразличие или неграмотност са основа за обществени nihilistични и анархистични нагласи и действия. Нещо повече, те биха могли да бъдат спекулативно канализирани от други паралелни маргинализирани кръгове от терористичен, престъпен и паравоенен тип.

Регулация на рисковете

В средносрочен план в България следва да се развият интегрирани програми за противодействие и реинтеграция на дългосрочно социално изключените, както и да се развият стратегии за превенция от маргинализиране. Това предполага аналитична работа на ниво институции, държавни и публични политики за ранно идентифициране на уязвимите групи.

Вероятно е по отношение на ромите елитът да бъде изправен пред стратегически избор и цялостен отказ от досегашните политики на интегриране в политическата, икономическата, образователната, здравната и културната сфера.

Препоръчително е бъдещите стратегии за национална сигурност да се съобразят със следните положения:

- (1) Поставяне на въпроса за маргинализацията на населението (социалното изключване) на дневен ред;
- (2) Маргинализацията да се разглежда като социален, а не като етнически или малцинствен проблем;
- (3) Да се води публичен дебат по темата;
- (4) Маргинализацията да се разглежда като интегрирана система. Това предполага да се въведат икономически, съдебно-правови, здравни, образователни, психо-социални фактори в анализа на социалната изключеност. В резултат на това да се вземе предвид нейният потенциал от рискове за дезинтегриране на политическата система и институционалния ред.

Заклучение

До социална анархия би могло да се стигне поетапно, като е вероятно деструктивните процеси да започнат в най-слабите райони на страната. Бъдеща стратегия за национална сигурност би следвало да разглежда сериозно потенциала на социалната изключеност като стихийен риск, който може да се овладее на ранен етап. Всяко закъсняло и частично действие би имало обратен ефект и би усилвало активното социално недоволство.

4.5. МЕЖДУНАРОДНА СФЕРА

Контекст

В традиционните концепции и стратегии за национална сигурност международната среда е приоритетната рискова сфера. Тази ориентация се запазва до края на Студената война, макар в контекста на блоковото противостоене. Днес международната среда е приоритетен риск за типичните национални държави – САЩ, Китай, Русия, малко по-слабо за Великобритания, но също и за страна като Турция. Тези страни самостоятелно поемат грижата за набавяне на гаранции за националната си сигурност, разбрана традиционно-реалистски в термините на баланс на сили и защитеност на територията. Те строят съответните отбранителни арсенали, включително армии и разузнаване, и не разчитат за отбраната на територията си на други. Въпреки придържането им към този принцип, самите те приемат, че днес той цялостно е отслабен.

България не е в категорията на тези страни. За нея нито има смисъл, нито е възможно да гледа на националната си сигурност в перспективата на риск от военна атака върху територията. В този план за България е съществено участието в НАТО, което в обозримо бъдеще е условие за териториалната цялост. България дългосрочно ще участва в разпределението на функции в рамките на Алианса.

Международната среда обаче по принцип, а следователно и в неопределено бъдеще, ще има висока динамика и ниска предвидимост. Процесите в нея не са източник на рискове в плана на териториалната цялост, за която има достатъчно надеждни международни гаранции. Те са носители на рискове за стабилността на институционалния ред, доколкото той няма нужната подготвеност да посрещне значителни промени в тенденциите от последните двайсет години. По принцип България води политики, които разчитат на отсъствие на големи турбуленции, сътресения и тектонични изменения в международната среда. Последователни правителства след 2000 година разполагат представите си за бъдещото развитие на страната в една опростена координатна система. В нея условията за национална сигурност се свеждат до двата основни международни режима – НАТО и ЕС. Тази представа е наивна и несъобразена с рисковете, които международната среда съдържа. Освен че в самите тези международни режими могат да настъпят промени, непосредствената регионална среда крие неопределености и рискове.

Измерения на риска

За националната сигурност на България дългосрочните рискови фактори в международния контекст са възможностите за значителна трансформация на ЕС и конфликт на Балканите.

За около 60 години развитие европейската интеграция преминава през няколко фази на развитие. В първоначалните проекти за европейско обединение доминира идеята за набавяне на гаранции за мир на континента и избягване на условията за трети световен конфликт, както и за изграждане на общ пазар. Впоследствие интеграцията се задълбочава, а след 1990, и особено след договора в Маастрихт (1993), се превръща в амбициозен проект за паневропейски съюз. След 2000 година голямото разширение е съпроводено със засилване на централизацията и федералистките идеи. Въпреки провалите на проекта за Конституция на Европа, намеренията за централизация и изграждане на съответни институции продължават да се засилват. В резултат са появяват такива квазифедерални структури като например общата валута, еврото и външнополитическата администрация, натоварена със задачата да провежда обща външна политика на Съюза. С тези и подобни конструкции ЕС достига една нова фаза и съответно гранична точка: той въвежда централизирани, федерални институции, без същевременно да разполага с основните политически условия на автентичната федерация.

В контекста на глобалната икономическа криза рисковете, свързани с тази двойственост, се засилват. Открива се възможността самият Съюз да бъде подложен на нежелана от лидерите на интеграцията промяна, която би върнала проектите за федерализация десетилетия назад. В обзримо бъдеще това са възможностите за:

- (а) изоставяне на общата валута или ограничаването ѝ до някои от основните икономики на Европа;
- (б) разграничаване на централна и периферна зони на интеграция и разделяне на Европейския съюз на категории членове.

В по-далечно бъдеще не са изключени и по-големи промени, каквито са например корекции в централните институции на Съюза; цялостно изоставяне на федералистките идеи и проекти; затварянето на малък елитен кръг държава от членове основатели; оформянето на няколко

зони с различни режими; формирането на различни от съюзната политика национални политики по основни въпроси, каквито са свободното движение на хора, капитали, стоки; общи тенденции към децентрализация; значително отклонение на национални външни политики от умерената, осреднена позиция на съюза; и т. н.

Доколко ЕС ще се справи с тези рискове и ще успее да ги контролира, за да продължи линията на интеграция, следвана след договора в Маастрихт, е трудно да се предвиди. Съществената страна на тези процеси обаче е именно в това: днес ЕС е много по-слабо предвидима в средносрочен план регионална организация, отколкото в по-ранните си години. В хоризонт от 10–15 години допускането, че той ще се развива по един гладък път на федерална еволюция и контролирано разширяване изглежда все по-нереалистични и неприемливо. Много по-висока е вероятността Съюзът да се окаже жертва на една преждевременна интеграция и централизация, която няма необходимите условия за да бъде поддържана от страните членки.

Другият голям източник на рискове в международната среда са процесите в Югоизточна Европа. Формирането и успокояването на нации, което отгавна е завършен процес в останалата част на Европа, а и в голяма степен глобално, продължава да е в примитивна фаза в някои точки на Балканите. Известната конфликтна зона е Косово, тъй като, от една страна, Сърбия няма особено желание да преглътне тази териториална загуба, от друга не е ясно дали новата независима държава ще се окаже жизнеспособна, а на трето място стои открит въпросът за отношенията ѝ с Албания.

По-малко обсъжданата рискова точка е Македония, която обаче е рисков фактор за още по-катастрофични редове от събития в целия регион. Първо, Македония е на практика двунационална държава и, предвид ролята на националния фактор в региона, вероятността да са разгради на етническите си зони не намалява в последните две десетилетия. Второ, Македония е изключително бедна страна, с много висока безработица. Трето, Македония продължава да бъде в традиционно напрегнати отношения със съседите си и не е ясно как това напрежение ще бъде снижено, въпреки подкрепата от международни организации и сили. Тези особености са рискови фактори за колапс на македонската държава в сегашния ѝ вид. Самата Македония не е в състояние да направи много по този въпрос, а доколкото прави нещо, то е прагматически безполезно или дори вредно за стабилизацията ѝ. В някакъв смисъл тя е оставена на естественото си развитие, което от своя страна има ниска степен на предвидимост. Въпреки че Косово е популярно като най-тежката конфликтна точка на Балканите, Македония е действителният дългосрочен взривен механизъм.

Към тези два дългосрочни рискови фактора в международната среда следва да се добавят и други, които към настоящия момент не изглеждат първостепенно значими. Това са неблагоприятни развития в Близкия и Средния Изток, възможни катаклизми в региона на Черноморието, ситуацията в Русия, развитието на Турция, както вътрешно, така и в международен план.

Настоящи политики

България не е подготвена за неблагоприятни развития и в двете рискови насоки – трансформация на ЕС и конфликт на Балканите. Трябва да се при-

знае, че в много голяма степен останалият свят, особено пряко заинтересованите страни в Европа и САЩ, също нямат нужната подготвеност.

По отношение на ЕС България води една, станала традиционна вече, наивна политика. Дори към 2012 година, достатъчно дълъг период след пълноправното членство, България не разбира своето място в Съюза като специфично място, със специфични функции, роли и възможности. Правителствата по правило се държат така, както се държаха преди страната да бъде приета в Съюза – като управления на страна, която тепърва трябва да отговори на критерии за членство. Това поведение има свое основание – България не бе готова за членство в ЕС, както не бе готова и Румъния. Въпреки това, веднъж станала член на ЕС, тя следва да наблюдава Съюза отвътре, с повишена чувствителност към новите множества рискове, които засягат един пълноправен член. На първо място в списък на тези рискове стои възможността от разграждане на Съюза или, което е по-вероятно, за значителна трансформация на настоящите отношения в него. По отношение на такава възможност България няма (а) идеи за развития на самия ЕС, (б) идеи за политики извън членството в него. Тези сценарии не се обсъждат, нито има политическа дискусия за тях. Дори да има абстрактна идея, в нея сериозна промяна на ЕС се взема като природно събитие, за чието случване България очаква милост от съдбата.

Втората насока на рискове, свързана с конфликти на Балканите, е достъпна, по-обозрима и по-позната на българските правителства. Трябва да се подчертае, че България няма решаваща роля за управление на най-големите възможни кризи в региона – едната свързана с Македония, другата по-широко със съдбата на албанското население в региона, включително в Косово и самата Албания. Едната страна на въпроса е свързана с активизация на превантивни политики – и тук именно ресурсите на България са значително ограничени. Другата страна е свързана със сценарии за развитие в маркираните посоки на кризи, по-общо с въпроса какво прави България в контекста на поредната балканска криза. За такива развитие подготвеност няма, всъщност и никога не е имало.

Редукция на рисковете

Двете посоки на рискове са свързани по доста особен начин: за да се намали рискът от конфликт в региона, Западните Балкани трябва да бъдат приети в ЕС и България трябва да прави всичко възможно да съдейства за това. Но, от друга страна, приемането на много бедни страни като Македония, Албания, Косово в ЕС засилва и без това завишения риск от колапс на Съюза. В този план дискусията за занижаване на рисковете е по принцип комплицирана. Обстоятелството, че тя не се провежда, засилва тази усложненост.

Тази двусмисленост трябва да бъде открито заявена. В последователно, регулярно развивани стратегии за национална сигурност трябва да се следи динамиката на тази двойственост. Но преди всичко, тъй като става дума за големи стратегически въпроси, политиките за занижаване на тези рискове трябва да се обсъждат публично. Необходимо е един просветен публичен дебат, с необходимата критичност и радикалност да развие сценарии за възможни тектонични трансформации в тези измерения на международния контекст и да ги обвързва с други фактори, които бяха маркирани по-горе – развития в Черноморието, Русия, Турция, Близкия изток и пр.

5. ВТОРА ГРУПА РИСКОВЕ

5.1. ОБРАЗОВАНИЕ

Контекст

Под „образование“ се разбират всички образователни степени, включително предучилищната.

Рискът идва от ниското качество на базовото образование, което „произвежда“ неконкурентоспособни участници в пазара на труда, и от връзката бедност – необразованост. Образованието не преодолява социалните различия, а ги възпроизвежда и задълбочава.

Измерения на риска

Международното изследване на оценяването PISA (2009)¹ включва 6 равнища на грамотност; учениците, които са на първо ниво и под него са под критичния минимум. Такива са: по четене 41 на сто от българските 15-годишни деца, по математика – 47 на сто, по природни науки – 38.5 на сто. Ако се отчете, че не се включват отпадналите от училище до 9 клас, може да се твърди, че поне половината български младежи на училищна възраст не покриват елементарни изисквания по грамотност по базови дисциплини. Те са преди всичко деца на бедни родители, и ученици от малки населени места.

Изследването на гражданското образование ICCS (2010)² показва, че разликата между достиженията на ученици с висок социален статус и такива с нисък е най-голяма в сравнение с всички включени в проучването страни. Като бедни в ICCS се самоопределят 37 на сто от изследваните ученици и те са с най-ниските резултати. Изследване на Институт „Отворено общество“ съвместно със Световна банка³ от 2011 г. констатира, че 21 на сто живеят под линията на бедност, а около 60 на сто едва свързват двата края. Това означава, че ако връзката нисък статус – ниска образованост не се разкъса, децата на около 80 на сто от българските граждани няма да бъдат добре образовани.

Слабата образованост на голяма част от българските граждани може да доведе до:

- Неконкурентоспособна, ниско технологична икономика, високо ниво на безработица и оттам задълбочаване на бедността;
- Бюджетен дисбаланс – ниски приходи и евентуално високи социални разходи;
- Разцепване на страната на сравнително богат център/центрове и бедни, ниско грамотни, безработни периферии.

Оттук пътят до сериозни рискови ситуации е пряк:

¹ www.oecd.org/edu/pisa/2009

² Kerr, D., Sturman, L., Schulz, W., & Burge, B. (2010). ICCS 2009 European Report: Civic knowledge, attitudes and engagement among lower secondary students in 24 European countries. Amsterdam: IEA

³ България: Благосъстоянието на домакинствата по време на рецесията през 2010 г. и периода на възстановяване, Световна банка, 2012

- Фалит на гържавата, ако се следва моделът ниски приходи – високи социални разходи;
- Социални бунтове и безредици – ако се следва рестриктивна финансова политика;
- Повишаване на престъпността – увеличаване на битовата престъпност и устойчивост на организирани престъпни мрежи;
- Възможни остри конфликти център – периферии, както и етнически конфликти;
- Криза на демокрацията – ниско грамотните и бедни граждани се поддават лесно на политически манипулации, на купуване на гласове. Като се добави регионализацията и евентуалната зависимост от местния „бос“ на практика няма да има свободни избори в по-голямата част от страната. За овладяване на ситуацията ще има връщане към авторитарен модел, надзор на полиция и армия за фасадата на нещо, назовавано „демокрация“. Това е остра криза на конституционния ред – на правовата гържава и на правата на човека.

Този риск е вътрешен, структурен, дългосрочен. Вероятност от случване – голяма.

Настоящи политики

Образователните политики в момента отчитат ниското качество на образованието и се стремят да го преодолеят със серия стратегии, както и с проекта за нов Закон за училищното образование. Но отделилите пари в бюджета за образование са най-ниските в ЕС – те са 3.4% от БВП и са крайно недостатъчни. Проблемът с ниското качество на образованието не може да се реши и без координация на регионални, социални и образователни политики.

Регулация на рисковете

Обвързване на регионални, образователни, социални политики с цел общо повишаване на благосъстоянието, което ще доведе и до по-висока образованост и заинтересованост от инвестиции в образованието. Вариантите са два – концентриране на повече ресурси, вкл. за образование (средни училища), в регионални центрове или равномерно влагане на ресурси в голям брой селища. От гледна точка на качеството на образованието ние препоръчваме първия вариант. Дистанционното обучение засега не би сработило, тъй като говорим за бедни и не особено образовани родители и липса на домашни компютри. Моделът на средните училища засега се очертава като по-добър.

В образованието: по-високи инвестиции в предучилищното и средното образование.

Предучилищно образование – увеличаване на броя на детските градини и обвързването им с образователни проекти, а не полагането им само като социална услуга. Спазване на изискването всички деца от предучилищна възраст да минават през предучилищни паралелки. Увеличаване на броя на помощните учители.

Средно образование

Продължаване на политиката за откриване на средни училища и закриване на малки училища при лоши резултати на външното оценяване.

Диференцирано финансиране на училищата:

- Даване на по-големи суми на училища с висок резултат от външното оценяване;
- Предвидена възможност за бързо увеличаване на сумата при подобряване на качеството;
- По-високо заплащане на учители, работещи в проблемни или средишни училища като програма за справяне с ниското качество на образованието там.

Увеличаване на заплатите на учителите.

5.2. ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ

Контекст

Под система на здравеопазването или здравна система разбираме организиране на хора, институции и ресурси за предоставяне на услуги за здравни грижи, които да отговарят на здравните потребности на целеви групи от населението. Така дефинирано здравеопазването в България досега не е мислено систематично в контекста на националната сигурност, включително и през призмата на риск от скрита или обявена атака с биологично оръжие.

Измерения на риска

В средносрочен план проблемите в здравния сектор не могат да породят пряк риск от социален срив или значими социални конфликти. По-специфичен риск в сферата на здравеопазването се поражда от факта на новата отвореност на страната по отношение на свободата на движение на хора, както и очакванията за постепенно нарастващ имиграционен поток от трети страни. Тази ситуация традиционно се свързва с повишаване на риска от епидемии и пандемия, който на този етап се оценява като малък, но със значими последици, като се вземат предвид:

- (1) Особено опасни инфекции, които не се адресират през имунизационния календар;
- (2) Малкият брой инфекционисти в страната (200 души са членове на Дружеството на инфекционистите, от тях 168 са действащи);
- (3) Институционалната неукрепналост в санитарните власти и противоепидемиологичния контрол (мрежови отношения, клиентелизъм, корупция);
- (4) Масовото недовлетворение от системата на здравеопазването и масовите страхове, свързани с особено опасните инфекции и всичко, което пряко засяга здравето.

World Health Report 2000 класира българската система на здравеопазване на 102-ро място в света. От 2000 година насам общият бюджета за здравеопазване (МЗ и НЗОК) нараства непрекъснато в абсолютен размер, като дял от бюджетните разходи и като % от БВП. Увеличаването на ресурсите за здравеопазване обаче не води до подобрения в сектора. Изследванията поставят България на последно място в ЕС по редица показатели като продължителност на живота, детска смъртност, смъртност от инфаркти и инсулти.

През 2010 г. сърдечносъдовите заболявания са отнели живота на 74 392 души или 67,5% от всички починали. От тях 67 362 българи са били на възраст над 60 г. Починалите от инфаркт и инсулт през 2009 г. са 66% от всички починали, като отново основният дял е на българите над 60 г. Това показват данните на Националния център по общественото здраве и анализи към Министерството на здравеопазването (МЗ). С тези числа се подреждаме на първо място в ЕС по сърдечносъдова смъртност.

Заедно с това обаче нараства и неудовлетвореността на гражданите от здравните услуги, зачестяват публичните скандали, засилва се обществена критика към цялостната сфера на здравеопазването, включително и към чувствителни звена като рогулната помощ и спешната медицинска помощ.

Настоящи политики

Политиката на рационализиране на здравната мрежа в страна и свързаната с нея здравна карта пороги социални напрежения и политически съпротиви, включително и вътре в управляващото мнозинство (напр. болниците в Гоце Делчев и Ивайловград). Това доведе до запазване на статуквото в съществуващата мрежа на здравните заведения, което отслаби социалното напрежение, но подложи самата здравна система на допълнителен риск поради запазената неефикасност и неефективност.

Към това трябва да се добавят:

- (1) Дефицитът на НЗОК в сравнение с високите очаквания на пациентите към нея;
- (2) Нереструктурираната система на клиничните пътеки;
- (3) Финансово подценяване на инфекциозните заболявания.

Редукция на рисковете

България трябва да направи стратегически избор относно реформата в здравеопазването: да запази сегашната неефективна и неефикасна мрежа от болнични здравни заведения или да рационализира здравната карта на страната. Изборът е политически труден, доколкото първото ще се окаже невъзможно в ситуация на финансови рестрикции, второто може да повиши риска от небалансирано регионално развитие.

На този етап рискът може да не се адресира самостоятелно, но трябва да се мониторира, за да се проследи да не премине в по-висока рискова категория (напр. средна вероятност при значими последици). При този мониторинг трябва да се обърне специално внимание на насладването на рискове: дефицити на здравната система, които се усилват от или самите усилват регионални, етнически, демографски и икономически дисбаланси.

Да не се пренебрегва и рискът от биотероризъм, който традиционно се подценява в българските стратегии за национална сигурност и който по-ефикасно и ефективно се адресира през общата система на публичното здравеопазване, отколкото чрез специализирани отбранителни инвестиции.

Прогнози

Прогнозата за сектора е песимистична, защото:

- (1) Стратегическият избор се отлага през времето на целия преход, реформата може да бъде извършена само от „експертно“ правителство, което няма да калкулира неблагоприятни дългосрочни политически последици;
- (2) Инфекционистите са слабо лоби в лекарската колегия, МЗ и НЗОК;
- (3) Противоепидемичният и санитарният контрол в ромските гета традиционно се подценява както от централните и местни власти, така и от особеностите на здравната култура на местното население.

5.3. РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ

Контекст

До края на 20 век регионалните дисбаланси се отчитат в стратегиите за национална сигурност като рискова сфера, свързана с концепцията за пряка външна военна заплаха за територията от страна на съседни държави и опасността от развитието на вътрешни сепаратистки процеси. Ключова в такава милитаризирана концепция е категорията „застрашени райони“: гранични територии, които са едновременно външно заплашени от военна интервенция от страна на съседни държави и вътрешно застрашени поради етническия им профил. Съответно до края на 70-те години регионалната политика се разработва координирано с отбранителната политика. Граничните райони се конституират като затворени територии, представляващи буфер пред военна интервенция, със затруднен външен и вътрешен достъп, поради което не се развива инфраструктурата, особено пътната. Създават се военни градове с ограничена, военна промишленост и съответната заетост.

В началото на 80-те настъпва промяна в концепцията за регионалната политика вследствие на миграционни и демографски процеси. Отбранителните ѝ задачи се запазват, но вътрешната заплаха става приоритетна. Забранява се заселването на етнически турци в южните гранични райони, планира постепенното им разселване във вътрешността, привличат се висшисти от вътрешността с оглед смяна на елита (ПМС №22 от 1982). В средата на 80-те се достига до насилствената смяна на идентичността на български турци и българомохамедани, след което обема на понятието се разширява териториално и смислово в концепцията за „културно застрашени райони“ – територии, където политиките на идентичността се провалят: влиянието на сръбската музика в Западна България, румънската култура в Северозапада и крайдунавските територии, гръцката музика в Южна България.

Парадигмата на заплахата продължава да е водеща в териториалната политика до края на 20 век, когато тя се еманципира от отбранителната политика и политиките на идентичността и започва да се мисли от гледна точка на ценности като междурегионално равенство, регионална конкурентоспособност, национален растеж, социална и политическа стабилност.

Измерения на риска

През призмата на тези ценности регионалните различия започват да се мислят като регионален проблем, но вече няма сериозни аргументи, че този проблем може пряко да пороги значим риск за националната сигурност поради членството в ЕС и НАТО, както и интегрирането на българските турци в политическата, икономическата и административната система.

Въпреки това процесите подлежат на наблюдение, защото потенциално пораждаат рискове:

- (1) Големите различия в доходите и заетостта поддържат постоянни миграционни потоци от слаборазвитите райони към централните райони на растеж, където усложняват допълнително криминогенната обстановка;
- (2) Непрекъснатото влошаване на ситуацията в слабите райони води до нарастване на риска от социални бунтове или социална имплозия;
- (3) Изоставащите райони се поддават по-лесно на мафиотизиране – вземане на контрола върху местната администрация от страна на нелегитимни мрежи и групи (Велинград, Дупница).

Тези три типа рискове нарастват при наслагването им с други процеси и рискове: бедност; проституция, етнически, здравни и образователни дисбаланси; трансгранична престъпност (контрабанда, трафик на дрога, трафик на хора); етнически страхове; здраветопазване.

Приемането на България в ЕС и прилагането на Структурните фондове в страната доведоха до увеличаване на:

- (1) регионалните дисбаланси: Северозападният район продължава да е с най-нисък БВП на глава от населението в целия ЕС;
- (2) междуобластните различия: Ямбол и Сливен продължават силно да изостават в рамките на Югоизточен район;
- (3) вътрешнообластните различия: общините Малко Търново и Средец изостават в Бургаска област;
- (4) различията между центъра и периферията, между столицата и провинцията, града и селото.

Настоящи политики

Сегашните политики относно регионалните дисбаланси не са се променили концептуално от приемането на първия Национален план за регионално развитие през 2000 г., където са заложили развитието на инфраструктурата (особено магистралите) и отварянето на граничните райони. Оперативна програма „Регионално развитие“ се опитва неуспешно да диверсифицира регионалната политика. Основните инвестиции са в пътища, градска инфраструктура и среда, но Програмата се проваля в мерки в полза регионалната конкурентоспособност: инвестиции в икономически зони, достъп до енергийни източници, развитие на туризма, иновации, привличане на инвестиции. Самата политика на концентрация на инвестициите в пътищата и магистралите сама по себе си представлява риск: от актив се превръщат в пасив поради нужните средства за поддръжка (проблем в ситуацията на финансови рестрикции).

Регулация на рисковете

България трябва да направи стратегически избор за своето регионално развитие: дали да се развива по-балансирано или да позволи задълбочаването на спонтанната урбанизация, която води към задълбочаващо изоставане на големи региони.

Това означава и избор относно инструментите на развитието: намаляване на инвестициите в инфраструктура и преместване на фокуса върху конкурентоспособността на регионалната и местна икономика и атрактивността ѝ за инвестиции чрез въздействие върху други фактори за цялостно повишаване на иновационния потенциал: работна сила, технологии, финансов капитал, лидерство.

Прогнози

Прогнозата за успешността на регионалната политика е песимистична: в средносрочна перспектива регионалните дисбаланси ще генерират повече рискове, отколкото възможности.

5.4. МИГРАЦИЯ И ДЕМОГРАФИЯ

Контекст

„Демографските процеси“ тук се разбират като измененията в естествения прираст на населението и промените в неговия профил в резултат от ражданията и умираанията, брачността и разводите. Под „миграция“ се разбират измененията в механичния прираст – процесите на емиграция и имиграция. Мигрант е всеки, който живее извън родината си повече от една година.

Измерения на риска

Традиционно демографските процеси се мислят като вътрешна заплаха за конституционния ред през призмата на етническия състав и между-етническите отношения в съчетание с външни военни заплахи. В средносрочен план тези процеси сами по себе не могат да доведат до демографски и социален срив и не могат да породят пряко значим риск за националната сигурност. Те пораждаат определени ограничения в стопанската сфера, но по-скоро са предпоставка за непромяна, отколкото за икономическа катастрофа или социална имплозия. Рисковете за националната сигурност нарастват при наслагването на демографските и миграционни процеси с други рискови сфери – икономически, социални, регионални, етнически дисбаланси, както и промени в международната ситуация или срив в даден сектор.

Демографските процеси се разглеждат като предмет на националната сигурност през 80-те години на 20 век във връзка с демографията и идентичността на българските турци. През 21 век това престава да бъде тема на националната сигурност и оцелява като тема в публичния дискурс на радикални политически групи.

Според данните от преброяването, проведено в началото на 2011 г., населението на България е в процес на отрицателен естествен и механичен прираст: то намалява, застарява, емигрира. В дългосрочен план умерено се увеличава дялът на ромите при запазване на дела на турското население, като по-високият естествен прираст на ромите е съче-

тан с по-кратка продължителност на живота. Според данни на МОН от 2012 г. 48% от записващите първи клас не са с български майчин език.

Отрицателният механичен прираст се увеличава значително – емигрантите са много повече от заселилите се в страната, при това напускащите страната са в активна трудова възраст (от 25 до 49 г.). Тези тенденции корелират с образователния статус на мигрантите: през 2020 г. работната сила в България ще е рязко намаляла и с ниско образование. Ще липсват квалифицирани специалисти в сфери като здравеопазване и образование.

Данните обаче опровергават стереотипните страхове за риск от „турцизация“ и „циганизация“. Самият масов страх, свързан с други рискови фактори, съдържа рисков потенциал, поради което подлежи на мониторинг, за да не премине в по-високорискова категория.

Този риск нараства в комбинация с други рискови сфери:

- (1) Икономически дисбаланси – застаряващото население оказва натиск върху пенсионната система и бюджета;
- (2) Социални дисбаланси – застаряващото население води до нарастване на бедността и маргинализацията (възрастните ще са мнозинството на новите бедни);
- (3) Регионални дисбаланси – процесите на застаряване са най-силни в най-слабите райони и са пренебрежими в столицата;
- (4) Дисбаланси в здравните грижи – възрастното население е най-голям потребител на здравни услуги (при най-малка контрибуция);
- (5) Етнически дисбаланси – положителният прираст на ромското население в противоположност на отрицателен прираст и застаряване, особено в слаби райони.

Настоящи политики

Специфичната политика за агресиване на демографските проблеми се ограничава до скромни финансови инструменти за насърчаване на раждаемостта, които не дават положителен ефект. Известни постижения има в областта на намаляването на детската смъртност, която през 2011 достига най-ниски стойности от 1989 г. насам (но на фона на намалена раждаемост).

Няма съществени проблеми в законодателството в областта на миграционните политики. Антидискриминационният ни закон се оценява като един от най-добрите в Европа. Но индексът за интеграция на имигрантите MIPEX от 2010 г. ни отрежда 26-о място от изследваните 31 страни, особено в областта на образователни възможности за имигрантите (предпоследно място); рестриктивен достъп до трудовия пазар (последно място); нерегламентирано политическо участие и трудно даване на българско гражданство.

Редукция на рисковете

България трябва да направи избор относно:

- (1) ефективен и ефикасен финансов инструмент за насърчаване на раждаемостта;
- (2) значително увеличаване на пенсионната възраст, което обаче изисква решителни действия в сферата на здравеопазването;

(3) разработване на политики „внос“ на висококвалифицирани имигранти, облекчаване процедурата за приемане на българско гражданство; стимулиране на достъпа до българския трудов пазар на имигранти, реструктуриране на българското образование с цел отваряне към обучение на чужденци.

Специфични решения трябва да бъдат предложени относно ситуацията на натрупване и взаимно усилване на рискове относно „бедни ромски групи с положителен прираст, които са мнозинство в населени места в изоставащи райони“.

Прогнози

Песимистична прогноза, защото:

- (1) нови данъчни тежести изискват политическо решение;
- (2) високата пенсионна възраст противоречи на относително кратката продължителност на живота;
- (3) интегрирането на ромите и имигрантите изисква много време, средства и административна укрепеност, които не са налични.

5.5. ЕКОЛОГИЯ

Въведение

Природната среда има значителен ефект върху качеството на живот, здравето, продължителността на живот и икономиката. Нарастването на населението, но в по-голяма степен неговото забогатяване, структурата на икономиката, нерационалното и изолирано управление на природните активи, както и промените в климата могат да доведат до значителни стресове върху социалното и икономическото равновесие на страната. Държавата и обществото трябва да са политически, административно и технически способни за адекватна реакция спрямо екологични стресове, включително екстремни природни явления.

Околната среда и национална сигурност

„Общите блага“ са само фрагментарно защитени. Замърсяването на въздуха в много български градове значително надхвърля всякакви международни норми. Агрегатният ефект на индустрията, транспорта, отоплението с твърди горива, неспособността на много общини да се справят с нарастващия обем отпадъци, с недостига и качеството на водата, екологично несъобразеното използване на почвите води не само до екологично неустойчива икономика, но и до значителна икономическа и социална нестабилност. Индустриалното замърсяване е често трансгранично и може да доведе до международно напрежение.

През 2011 година Съветът за сигурност призна климатичните промени за значителен риск за сигурността. Всички климатични модели предсказват засушаване на Балканите. Недостигът на вода и екстремните климатични явления биха могли да имат катастрофални последствия за страната, независимо дали са предизвикани от глобална или циклична промяна на климата. Климатичните промени водят и до климатичните бежанци и конфликти, които ще окажат външен натиск върху страната.

Сериозен риск за националната сигурност се съдържа и в непредвидимостта на екологичните катастрофи, във вероятността от едновремен-

менното им струпване, във времето им съвпадане с групи стресове, от рисково наслагване, съчетано с политическа и техническа неспособност за адекватна реакция.

Природни ресурси

Разпадът на комунистическата индустрия доведе до рязко намаляване на екологичното замърсяване. Икономическата криза след 2008 има сходен временен ефект. Подобни развития не са резултат на политика, а на исторически инцидент. Разпадът на тежката индустрия се компенсира от разрастването на транспорта, общото забогатяване и консумацията.

България е бедна и не гъсто населена страна. На отделния български гражданин „се пада“ сравнително повече природен ресурс, който той поради бедност не е в състояние интензивно да замърси. По-големият природен ресурс обаче оказва по-слаб социален и политически натиск за системна екологична грижа.

Проблем е индивидуално романтичното, вместо колективно икономическото отношение към природния ресурс, чиято експлоатация не е калкулиран в цената на отделния продукт. Това несъответствие постоянно унищожава икономическа стойност и води до значителни вреди върху околната среда, здравето и бизнеса. Ниската производителност на труда и ниската енергийна ефективност на българската икономика също водят до несъответстващо интензивна експлоатация на природен ресурс. Трети проблем, който е системен и свързан с много други сфери, е липсата обществена консултация и на дебат за стойността на околната среда. Тази липса в голяма степен доведе и до масовите протести срещу Закона за горите през лятото на 2012 г.

Настоящи политики

България прилага широк спектър от екологични регулативни норми, наложени от членството и в Европейския съюз. Този подход осигурява частична защита. В страната не съществува пазарен механизъм, който да гарантира реално заплащане за нанесените вреди. Тази политика например поражда илюзията, че възлищната енергия е най-евтината, но ако в цената на един киловатчас се включат здравните и екологичните вреди от изгарянето на лигнит, справедливата пазарна цена ще се качи значително. Отсъстват последователни национални политики, извън изискванията от Европейския съюз, които да третират националния природен ресурс в дългосрочна перспектива. Рисковете от подобен пасивен политически подход са значителни. Той увеличава вероятността от екологични катастрофи и ограничава способността от смекчаване на последствията им. Пасивната политическа екология има и негативен демографски ефект, особено спрямо високотехнологичната средна професионална класа.

Способността на държавата да се справя в момента с екстремни природни явления е минимална, но също така тя е бюджетно и системно неадекватна. Икономическите щети, причинени от наводнения, горски пожари, горещи вълни, суши и групи екстремни природни и климатично обвързани явления, в последните десетилетия са значително повече отколкото жертвите и щетите, причинени от военни конфликти. В следващото десетилетие е вероятно тази тенденция да се задълбочи.

Българската армия обаче продължава да се подготвя за малко вероятни конфликти, а напълно пренебрегва очевидните екологични рискове.

Институционалната екологична неадекватност обрича България на постепенен икономически и социален разпад, който, във внезапна комбинация с други рискове, може да доведе до икономически и социален колапс.

Бъдещи политики

Околната среда би трябвало да се третира като дългосрочен и потенциално изчерпаем общ икономически и социален актив:

- Ефективното използване на природни ресурси следва да се определи като безспорен национален политически приоритет, не единствено като съобразяване с външни норми;
- Околната среда и състоянието ѝ в бъдеще трябва да се икономизират и екологичните вреди и рискове цялостно да се остойностяват и адекватно да се заплащат;
- Екологичните рискове за националната сигурност би трябвало да имат пряко отражение върху военната стратегия и подготвеност на България;
- Екологията трябва да се „деинституционализира“ и органично да обхване всички национални институции, не само едно министерство, което действа като външен контролен орган.

5.6. БЕДНОСТ

Контекст

Понятието за бедност е, от една страна, силно натоварено с най-различни смисли, всеки от които поражда сравнително силни чувства и риторика, а от друга страна е пословично трудно за определяне по един аналитично полезен начин. В момента битуват поне три различни метода за мерене на бедност. Единият е абсолютна бедност, където се гледа каква пропорция от населението е под някакъв световно определен праг на материална осигуреност на живота. Вторият е относителна бедност в съответен национален контекст, където прагът се определя като някакъв процент от средния доход за съответната страна. Третият, използван от ЕС, е наблюдение на категорията хора „застрашени от бедност и социално изключване“ („at risk of poverty and social exclusion“), където методологическият инструментариум е различен.

Измерения на риск

От гледна точка на рисковете за България с хоризонт от 10–15 години от съществено значение е не само измерването и характеристиките на самата бедност, но и психическото преживяване за бедност и обедняване, независимо от материалния статус. Това преживяване може да доведе до по-силни обществени енергии и процеси, отколкото самата обективно мерена бедност.

Независимо от ползания метод, съществуват няколко черти на бедността в България, които изглеждат добре установени.

Първо, тя е относително дълбока и съответно бедните в България са значително по-някакъв „среден“ материален стандарт.

Второ, наличните данни за самата бедност, както и за подоходното неравенство показват известен спад в общото ниво на бедност в страната в първите години след членството в ЕС.

Трето, което е най-важно и донякъде свързано с първото, бедността е силно неравномерно разпределена сред обществото в зависимост от възраст, географски райони, образование, етнос.

Основна характеристика на този профил на бедността е, че тя създава устойчиво неконкурентоспособни от гледна точка на пазара на труда индивиди, за които възможността за самостоятелен принос към обществото и стопанството е силно ограничена и при които зависимостта от социално насочено преразпределение на генерирания национален доход е единствена възможна житейска стратегия. Тази група хора непрекъснато изостава спрямо изискванията за пълноценно включване в обществото на ниво от език и общуване до ниво специфични квалификации за съвременния пазар на труда.

Друга важна характеристика на този профил на бедността в страната е, че самите бедни към момента не са в състояние да генерират значими обществени процеси, доколкото това са предимно хора в обществено неактивна възраст (млади или стари) и с относително ниско образование и мрежи от връзки.

Както беше споменато, изключително важен аспект на бедността в България, независим от нейното обективно ниво и дълбочина в материално изражение, е усещането за бедност и обедняване независимо от обективните процеси. Това усещане, което редовно се улавя от всички, имащи отношение към бедността и усещането за житейска сигурност допитвания и изследвания, е в състояние да влезе във връзка с други процеси и да катализира обществени развития, които да са рискови.

И двете основни характеристики сочат определени възможности за рисково развитие на ситуацията в средносрочен и по-дългосрочен хоризонт, както от стопанска гледна точка, така и от гледна точка на политическите процеси.

Стопански погледнато основният риск е силната концентрация на бедността в определени групи хора да задълбочи разрыва между тях, особено постъпващите млади хора в тези групи, и най-елементарните изисквания за качеството на работната сила в съвременната икономика. По този начин тези групи хора ще станат невъзможни за пълноценно обществено и стопанско интегриране в момент, в който обективно протичащите демографски процеси и проблемите в образованието ще отслабват вливането на достатъчни количества квалифицирана работна сила. Подобен процес може силно да затрудни и дори да блокира обективната стопанска способност на българското общество да се развива или дори възпроизвежда икономически.

Политически основният риск е текущата икономическа криза по линия на загубата на работни места да придвижи към застрашените от маргинализация групи хора и обществено по-активните групи от мъже на средна възраст с някакво ниво на образование и с определен обществен капитал. Заплахата от тяхната маргинализация е много

Вероятно да ги активизира политически, като политическата риторика на тази група ще има висока ефективност поради доминиращото усещане за бедност и обедняване. Добавянето на подобен профил към застрашените от маргинализация може сериозно да радикализира политическия дискурс в посока преразпределение през гържавата като начин за противодействие на тази маргинализация и алтернатива на пазара на труда, където тази група вероятно все повече ще губи шансове. Подобно преразпределение ще е за сметка на заетия труд и капитала, които ще реагират негативно и съответно конфликтността на политическата система ще нарасне.

Бъдещи политики

От тази гледна точка избягването на негативно икономическо и политическо развитие поради бедността изисква два типа политики. Първата е необходимо да адресира пазара на труда в най-широкия смисъл – от образование и квалификация до разхлабване на пречките пред стимулите за откриване на нови работни места от работодателите с цел намаляване на контингента хора, които губят работата си и дълго време не могат да намерят нова. Втората е необходимо да адресира интеграцията в обществото като цяло и в пазара на труда конкретно на маргинализиращи се и вече маргинализирани групи хора, особено младите.

5.7. МАСОВИ СТРАХОВЕ

Контекст

Под масови страхове ще се разбира съзнавана и несъзнавана тревожност, която е структуроопределяща за поведението и нагласите на хората в дадено общество.

Масовите страхове имат скрито, корозиращо и дългосрочно влияние върху индикаторите за сплотеност, кохезия и устойчивост на обществото.

Емпирични изследвания⁴ и сравнителният им анализ за 2006–2008/09 и 2011 посочва българското общество като общество на ниското доверие (*low-trusted society*).

През последните 22 години външната и вътрешната жизнена среда на българина коренно се промени.

За втори път (след 1878 г.) България преживява встъпването в модерността. Средният човек се чувства с изгубена идентичност, но и с повишена готовност за социална активност.

В България не се наблюдават остро протичащи процеси на социална и политическа алиенация. Основанието да се гледа на масовите страхове като на рисков фактор е трайната и устойчиво развиваща се тен-

⁴ Данните са от двете представителни за пълнолетното население в България проучвания в общата методологическа рамка на Европейско социално изследване – ESS, в сравнение – първо, времево, с данните за България от 2009-а спрямо тези от 2006 г., и второ, в международен план, спрямо другите страни членки на ЕС. Данните от двете издания на Европейското изследване на качеството на живот – EQLS са публикувани в Интернет сайта www.eurofound.eu.int

генция животът в българското общество да се преживява като живот, при който собственото поведение на гражданина не може да определя онова, което е значимо за него.

Всичко изброено може да доведе до революция, бунт, гражданско неподчинение, социална апатия или срив, засилена реформаторска активност, които могат да бъдат критични за институционалния ред. Друг вариант за дестабилизация на обществения ред е повишената индивидуална уязвимост и раздробеността на масовото съзнание да бъдат предмет на манипулация от страна на терористични или сепаратистки параидеологии.

Измерения на риска

Страховете имат отношение както към индивидуалната, така и към обществената сигурност или към допускането, че е възможно обществото да престане да функционира.

И преди да се спрем на типологията на масовите страхове в България, следва да се отбележи, че обща тяхна характеристика е преувеличаването, преекспонирането на реалните опасности (или факти), което именно е и основание катастрофално ниското доверие в България да се основа на фактора „страх“. За пример ще посоча вече цитираното изследване, където се вижда, че страхът на българите от грабеж и насилие е драстично по-силен от този на с гражданите на Белгия, Дания, Естония, Испания, Финландия, Франция, Великобритания, Норвегия и Швеция, които много по-често са били обект на грабеж и насилие, но поради високото си доверие в основните национални институции, свързани с опазването на обществения ред (полиция, съдебна система), се чувстват по-спокойни за личната си сигурност.

Страхът за прехраната и страхът от безработица са най-силните страхове на българина. Следват страх от повишаващите се цени, от грабеж и нападение, от ромски набези и етнически турци, както и от външно, терористично нападение.

Тези най-типични страхове биха могли да се обобщят по следния начин:

- Страх от нефункциониращи гържавни институции;
- Страх от липса на защита при опасност;
- Страх от това децата да останат в страната;
- Страх, че страната се обезлюдява и ще бъде погълната от малцинствата;
- Страх от безпомощност в края на живота и при заболяване;
- Страх от промяна, от различие, от другия.

Резултати от страховете:

- Разрушава се приемствеността между поколенията;
- Отказ от участие в колективния ред – социален и политически;
- Генериране на вторични организирани мрежи – икономически, престъпни и др.

Настоящи политики

Няма политики, пряко свързани със страховете.

Парадоксът с масовите страхове се състои в това, че те се генерират от други фактори, но от един момент нататък стават независими от тях и съответно трудно се повлияват от условията, които са ги генерирали (обществено доверие, политическа система, законодателна и изпълнителна власт). Тенденцията им е да са автономни, взаимно да се усилят и масовизират.

Повлияването им е продължителен процес и е предмет на индиректни политики.

Редукция на рисковете

Масовите страхове се генерират в атомизирано общество, произвеждат вторична масовизация от истеричен, ирационален тип. В дългосрочна, 10–20-годишна перспектива и при условие, че качеството на живота в страната не се подобри, тенденцията е населението да се пауперизира и в националната и в международната среда. Това е остра криза в социалната и политическа интегрираност на обществото, при която просперират корупционни и терористични мрежи по модела на морската звезда. Това е организираност от нов тип без лидер от типа на Ал Каида или глобална мрежа като iMule.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение ще бъдат отбелязани три особености на политиките, насочени към редукция на рисковете за национална сигурност.

6.1. НАТРУПВАНЕ НА РИСКОВЕ

На първо място трябва да се вземе предвид обстоятелството, че рисковете за националната сигурност взаимно се усилват, натрупват се, наслаждат се, комбинират се и т. н. Тъкмо в тази игра на взаимодействие се проявява най-силно тяхната способност да станат мегариск, тоест риск за конституционния рег.

Всяка бъдеща стратегия за национална сигурност трябва да бъде ориентирана (а) към рискове и (б) към тяхното взаимодействие. Няма никакъв смисъл в стратегии за национална сигурност да се правят списъци с рискове, които се разглеждат аналитически (което е неизбежно за дефинирането им) и остават така аналитично обособени, когато вече се повдига въпросът за тяхната редукция.

Много малко вероятно е гаген риск да действа изолирано, но е още по-малко вероятно гаген риск самостоятелно да се превърне в мегариск, директно отнасящ се към конституционния рег. В най-новата история на България има два-три подобни случая, но те само наглед са такива. Например финансовата криза и хиперинфлацията през 1996–1997 година предизвикаха улични бунтове, сваляне на властта и сериозна промяна, едва след която българският преход започна с основните реформи, забавени 7–8 години.

Но, от една страна, това се наблюдаваше на повърхността – именно хиперинфлация, срив на банки и на финансовата система, аниhilация на спестяванията на населението. Заг тази видимост лежат процеси, които не са така директни и брутални, но водят до инфлационната криза. Тези процеси останаха скрити и дори днес недовре анализирани.

От друга страна, дори хиперинфлацията и сривът на финансите не доведоха до прекъсване на конституционния рег. В крайна сметка тази най-остра криза след 1990 година бе овладяна с наличните институционални средства и остана поместена в съществуващия и преди нея конституционен рег. С други думи дори в тази гранична ситуация не се стигна до актуализация на мегариск като еднократно катастрофично събитие. Но много малко въображение е необходимо, за да си представим състоянието на анархия в този особен период.

За настоящата концепция тези особености са съществени, защото имат следствие за политиките за сигурност:

Първо, съществено е скритото наслаждане на рискове, взаимодействие, взаимно усилване, играта на рискови фактори. Именно тази динамика трябва да бъде обект на наблюдение, оценка, както и, по възможност, обект на политики.

Второ, в бъдещи стратегии, както и в планирани от тях политики мегарискът за имплозия на институциите трябва да се разбира повече

като посока, ориентация. От това, че мегарискът няма да се актуализира и имаме, тъй да се каже, примитивно доверие, че състоянието на анархия няма да вземе връх, още по-малко да се задържи трайно, съвсем не следва омаловажаването му.

Трето, дори частично доближаване до „събитието на мегариска“ има цена, понякога съвсем не ниска. Произволно взаимодействие на рискове може да доведе не директно до срив на институции, но до тяхната частична парализа, до привидно, но по същество безсъдържателно и безрезултатно съществуване.

6.2. ПАРАДОКС НА МЕГАРИСКА

Настоящата концепция съдържа парадокс. Според нея мегариск за националната сигурност е колапсът на институциите. Същевременно, доколкото дава ориентация за бъдещи стратегии и планирани на тяхна основа политики, тя разчита именно на институциите за редукция на рисковете за националната сигурност. Така мегарискът и инструментът за редукцията му по принцип съвпадат.

В това състояние на нещата не трябва да се привидно нещо особено или необичайно. Рискът за колапс на конституционния ред не може да бъде занижаван с инструменти, различни от тези, които самият конституционен ред предвижда. Ако той бъде управляван с *екстраконституционни* средства, това означава, че вече имаме състояние на колапс.

В този смисъл съвпадението на риск и политики за редукцията му е един нормален израз на най-съществената характеристика на конституционната държава, на едно съществено пред условие – нейната иманентна рефлексивност, самореферентност. Тя не разчита на провиденциални ресурси, а поради своята светска природа се задължава да решава кризите си с ресурси, които сама може да изгради.

Опити да се напусне тази рефлексивна двойственост могат да се правят, но тяхната цена е в напускането на границите на конституционната държава и на самия дух на конституционализма. Например идеята на Карл Шмит за райхспрезидента като върховен гарант на конституцията е в този смисъл неприемлива. Или съвременните форми на вътрешна националистическа консолидация и експанзия на националистическата идея, които предполагат степени на суспендиране на правата, също са изключени като нормативни идеи.

Освен че не са в съответствие с конституционната идея, подобни опити за набавяне на екстраконституционни инструменти за стабилизиране на конституционния ред или за връщането му към устойчивост след състояние на криза, обикновено са неефективни. Те откриват път към диктатурата на спасителя на рега (Reichspräsident в случая с Шмит), която, дори да става с традиционните демократични средства – силата на мнозинството – остава в противоречие с конституционализма.

Тази особеност се наблюдава през целия 20 век например в страните на Латинска Америка. Или, което обичайно съпровожда подобни политически революции, опитът за еднократно решение на привидния парадокс води до създаване на дълбоко корумпирани режими, каквито бяха социалистическите през същия век. При този вариант обществата обикно-

Вено – не винаги – навлизат в още по-сериозни кризи. В случая, който е предмет на тази концепция, тези насоки са дефинитивно изключени.

Тези обяснения показват, че за посочения парадокс трябва да се мисли прагматично, отново с термините на тази концепция, тоест с оглед на редукцията на риска. Извън административно-техническата рационалност на институциите, за да бъдат те надеждни инструменти за редукция на риск, необходимо е да бъдат мощен фокус на доверие, тоест в напълно традиционен смисъл легитимни. В известен смисъл това е тяхната *високо*политическа задача – да функционират така, че да не разпиляват онова доверие, което лежи в основата на поражането им.

Това състоянието на нещата означава, че принципно и завинаги решение на потенциалния конфликт на самореферентността (съвпадение на риск и политики за редукцията му) няма. Напротив, има динамика или разгънати във времето форми на решаването му; на постоянното му отново и отново решаване.

В крайна сметка тази концепция това казва, ако перифразираме една известна мисъл от късната европейска модерност: конституционният ред, а оттам и мрежата на неговите институции, сами се грижат за доброто си здраве. Това е и посланието на настоящата концепция за национална сигурност.

6.3. ОБЩА ПРЕПОРЪКА

Превантивната политика е привилегия на богати и състоятелни държави. България е най-бедната страна в Европейския съюз и едва ли в обозримо бъдеще ще промени значително това си положение. При такива условия разгръщане на политики по редукция на рискове не е реалистично, тъй като отсъстват ресурси, които да го осигуряват.

Въпреки това е необходимо сферата на националната сигурност да започне да се развива в посоката, очертана от предлаганата концепция. Политиките за сигурност трябва:

- (1) да се откъснат по радикален начин от концепциите, свързани с представа за външен враг, военен потенциал и защита на територия;
- (2) да се изведат от тясното разбиране за институциите за сигурност тези, които имат преки задачи в охраняване на реда;
- (3) да се развият в перспективата на модерното схващане за рисковото общество, в което рискът е вътрешно състояние на обществения процес;
- (4) да се обвържат с големите рискове за дългосрочната стабилност на институциите и конституционния ред;
- (5) да се основават на непрекъснато наблюдение и оценка на играта на рискове в широк обществен контекст и по-специално:
 - да наблюдават наслагването на рискове;
 - да развиват сценарии за достигане до повратни точки и сривове;
 - да преценяват вероятността от достигане на прагове в стабилността.



ISBN 978 954 2914 20 4