

## Дискусия върху популизма в стопанството и регулацията на човешкото действие<sup>1</sup>

Институт за пазарна икономика

27 март 2020 г.

Настоящият материал отправя поглед към различни примери за икономически популизъм и регулации, които имат директен ефект върху стопанската активност и социалната среда в страната. Дискутираните примери съвсем не са изчерпателни, но целят да представят картината в много различни човешки дейности – от споделената икономика до социалните дейности, в които се наблюдава разрыв между реалните нужди/решения и наличната нормативна рамка. Макар в разгледаните казуси действията на стопанските субекти често да са на ръба или дори отвъд закона, ще покажем, че те обикновено не са правонарушения по своя характер.

Популизмът не е ясно дефиниран в икономическата литература. В този материал разглеждаме **икономическия популизъм**, като набор от политики, които наглед са направени да защитят обикновения човек, но всъщност ограничават неговия избор и възможности. В този смисъл разглеждаме популизма като антипазарен феномен, който се преплита, а понякога е и първоизточник, на тежки регулации, които ограничават естествено и добросъвестно човешко действие. В случая не търсим обща оценка за тежестта на регулациите в едно общество, а по-скоро искаме да дадем конкретни примери и да провокираме дебат за отваряне на обществото към свободата на избора и намирането на стари и нови решения, които правят живота по-добър.

Ще разгледаме **пет примера**, които са в много различни сфери. Първите два касаят споделената икономика и гиг работниците, които са едни от най-чистите примери за сблъсък на новия свят със старите правила. На следващо място, ще разгледаме примери от социалната сфера, в т.ч. ограниченията пред достъпа до лекарства и публичен транспорт в малките населени места, както и регламентирането на шума в късните часове на денонощието. Последният пример е съвсем актуален и е свързан с „борбата срещу спекулата“ по време на кризата с коронавируса и извънредното положение. Интересно е, че някои от примерите всъщност се изострят от кризата с коронавируса и там, където е необходимо, ще бъдат поставени в контекста на текущата ситуация.

---

<sup>1</sup> Дискусионният материал на ИПИ е подкрепен от „Illiberalism Grant Program“ на Atlas Network

## I. Преследваната споделена икономика

През последните години България полага усилия да се позиционира като страна, която има огромен потенциал за развитие на дигиталната икономика и е привлекателна за навлизането на чужди капитали в различни технологични индустрии. Преструктурирането на родната икономика подкрепя подобни усилия, като най-динамичните икономически дейности са от една страна ИКТ сектора – навлизането на информационните технологии в сферата на услугите, а от друга – насочването на преработващата промишленост към по-технологични производства, с повече вложено знание и с по-висока добавена стойност. Пример за формирането на положителен дигитален образ на страната са различните статии в известни световни издания, които представят България като технологичната столица на Балканския полуостров<sup>2</sup>.

Случващото се със споделената икономика в България контрастира сериозно на тези процеси, в т.ч. усилията за изграждане на технологичен профил на страната. През последните години се наблюдава постоянно усилие на различни институции да се ограничи навлизането и разпространението на споделените услуги в страната. Дали ще бъде законодателна инициатива за регулиране на Airbnb и Booking или решение на контролен орган (КЗК) срещу Uber, методите и аргументите са различни, но резултатът е в посока ограничаване на споделените услуги за сметка на традиционните.

Примерът с Uber ясно показва как една нова услуга може бързо да бъде спряна като се използва силата на регулаторните органи. Фактът, че компанията е изцяло на светло, позволи на КЗК да постанови огромна глоба – общо 100 хил. лв.<sup>3</sup>, която на практика доведе до това компанията да прекрати дейността си. В случая не коментираме законността на решението на КЗК, а липсата на каквото и да е институционално действие – инициатива в парламента например, което да отговори на пропастта между текущата правна рамка и появата на нов тип услуги.

Изминаха почти пет години от спирането на услугата на Uber в България, като в този период не бяха предприети никакви стъпки за законодателни промени, които да допуснат – било и в модифициран вариант, новата услуга. В този период се развиха чувствително дигиталните приложения в традиционните таксите, но те не решават някои от основните проблеми на пазара – възможността за по-голямо краткосрочно предлагане (повече коли да се включват на пазара) и гъвкаво ценообразуване в пикови моменти. Последното се предлага от някои приложения, но на практика то е извън правилата и е неформална договорка (чрез апликация) между клиент и шофьор.

В допълнение трябва да отбележим, че на пазара се появи и сходна на Uber услуга, която се предоставя от друга компания. Тази компания също беше глобена от КЗК, но продължава да работи. Причината е, че глобата е процент от официалните приходи и е едва 3 520 лв. Подобна глоба не е пречка пред дейността, пък била и тя „санкционирана“ от КЗК. На практика, споделеното пътуване в България реално съществува, но за целта компанията, която го

---

<sup>2</sup> Виж статията на „Файненшъл Таймс“ за технологичната столица на Балканите – [Bulgaria strives to become tech capital of the Balkans](#) (2016)

<sup>3</sup> Виж [Решение 540](#) на КЗК от 30.06.2016 г.

организира, трябва да има ниски официални приходи, за да може да поеме глобата и да продължи да осъществява дейност. Това е класически пример за вреден ефект от глупава регулация – колкото по-на светло е една компания, толкова по-невъзможно да е работи на пазара.

За разлика от Uber, контролните органи в страната трудно можеха директно да се захванат с Airbnb, Booking и другите подобни платформи за краткосрочно отдаване на жилища под наем по Интернет. Това провокира законодателни инициативи, които макар на пръв поглед да имат различни аргументи – да се урегулира дейности, да се плащат данъци и т.н., в крайна сметка целят наложат тежки административни изисквания върху подобен тип услуги и да ограничат тяхното предоставяне.

Серията от опити за „регулиране“ на платформите за отдаване на жилища започна още преди няколко години, първоначално с аргумента, че е необходима държавна намеса с цел защита на потребителите им и гарантирането на качеството и безопасността им, по същия начин по който това се прави чрез категоризацията на традиционните хотели. Нека обаче разгледаме този аргумент малко повече в детайли. Нуждата от подобна категоризация при традиционния бизнес идва най-вече от информационния дисбаланс между хотелите и техните гости<sup>4</sup> (), а категорията служи като събирателно на цялата важна информация, която един гост би искал да има за мястото, където отсяда. В условията на споделената икономика обаче отношенията между гост и домакин са много по-непосредствени. При тях няма нужда от посредник, защото гарант за качеството и безопасността са репутацията на двамата в рамките на платформата, базирана на всичките им предишни взаимоотношения. По много начини този модел е много по-чувствителен и прецизен от държавното категоризиране, и успява да улови важни характеристики, които иначе убягват или имат различна важност за всеки клиент.

Съвсем пресни, от началото на 2020 г., бяха следващите опити за регулиране на споделените платформи за краткосрочен наем. Няколко разнопосочни идеи се появиха в рамките на няколко седмици – първо за такова отдаване да се търси задължително одобрението на поне ½ от жителите на входа (на практика невъзможно), след това да бъдат категоризирани като хотели (подобно на горното), и накрая – да плащат туристически данък. Тук интересно е не толкова съдържанието на мерките, колкото масираната „атака“, видимо в опит по някакъв начин да се ограничи и регламентира Airbnb и Booking отдаването, независимо дали подходът е адекватен или не. С други думи, целта бе не да се намери най-подходящият и балансиран подход към съжителство и допълване на традиционните модели и тези на споделената икономика, а последната да бъде ограничена максимално, ако не може да бъде изцяло забранена, както стана в случая с Uber.

И в двата примера се наблюдава сблъсък на нов тип услуга – напълно логична в света на информационните технологии, с традиционни модели на работа – било на таксиметровия или хотелиерския бизнес. Тези примери по-скоро показват архаична регулация, която е напълно неприложима към съвременния живот. Възможно решение е не просто да се установи законодателната рамка за новите услуги, но да се намери и точният баланс между стари и нови услуги. Разписването на споделеното пътуване в отделна лека регулация е лесно решение, но то ще носи и тежестта на различното третиране с такситата. Следва да се търси по-малка

---

<sup>4</sup> Въпреки че имаме основания да твърдим, че в цифровата епоха и той е до голяма степен преодолян.

регулация на целите браншове и пропорционална регулация. Развитието на информационните технологии всъщност позволява прехода и на традиционните услуги към нов модел, който не се нуждае от тежки регулации.

Изискването Airbnb и Booking домакините да плащат данък<sup>5</sup> за дейността си не е непременно лоша идея. Това просто би ги поставило на равна нога с останалия туристически бизнес, без да нарушава по друг начин моделът им на работа. Примерът на Естония в тази насока е интересен, тъй като там облагането на отдаването на имоти през онлайн платформи се реализира чрез данъка върху доходите на домакина, а платформите обменят информация с приходната агенция за дейността си в страната. Това е приемливо и за двете страни, и не изглежда да се отразява негативно на дейността на платформите в страната. Най-общо, крайната цел на евентуална регулация следва да е съдействие, а не преследване и ограничаване.

По отношение на такситата е важно да се върви към модел, който е отворен за динамично предлагане, тоест дава възможност за скоростно краткосрочно навлизане на пазара на нови таксите при голямо търсене – такова се формира често в големия град. Важно е да има възможност и за гъвкаво ценообразуване, което не носи риск за потребителя при използването на приложения – предварително се калкулират и пътят, и цената и клиентът е напълно информиран преди да ползва такси. Този модел може да бъде отворен не само за споделеното пътуване, но и за традиционните компании, чийто модел вече също е зависим от информационните технологии. За да работи подобен модел, обаче, е важно да бъде ясно дефинирана ролята на шофьора, който на практика е краткосрочно зает и често няма работодател. Този шофьор на практика ще е гиг работник и неговата роля дискутираме в следващата точка.

## II. Нерегламентираните гиг работници

Гиг икономиката може да бъде определена като икономика на краткосрочните ангажименти, при която работникът влиза в гъвкави и временни отношения директно със своите клиенти, често чрез онлайн платформи и приложения. Гиг работникът<sup>6</sup> не е нает, тоест няма работодател по смисъла на трудовото законодателство, а се доближава повече до самонаетите лица. Краткосрочността на неговите ангажименти обаче – понякога с дневен или седмичен хоризонт, го различава като казус от едноличните търговци и самоосигурените лица.

Към гиг икономиката най-лесно можем да причислим хората, чиято работа се базира изцяло на приложения и които не са наети на трудов договор – такива са например шофьорите в споделеното пътуване, които карат собствената си кола и не са наети от таксиметрова или друга компания на трудов договор. Такива са и тези, които нямат трудов договор, не работят към конкретно заведение, но доставят храна през приложение. Тук е важно да отбележим, че в набиращите популярност приложения за доставка на храна в България, доставчиците в общия

---

<sup>5</sup> Виж повече за въведения патентен данък в края на 2019 г. [тук](#).

<sup>6</sup> Виж дискусия за статуса на гиг работника тук: [Gig economy report: Employment status](#), PwC Legal (2019)  
Виж и дълбочинния материал за работниците в споделената икономика: [The situation of workers in the collaborative economy](#), European Parliament (2016)

случай имат трудов договор с компанията, която стои зад апликацията<sup>7</sup>. Последното идва да покаже, че не всички, които работят на базата на апликации, са задължително извън традиционното трудово право. Тенденцията в света на апликациите обаче е по-скоро в тази посока – намиране на гъвкави решения в традиционни сектори и отваряне на апликациите за независими индивидуални гиг работници.

Други традиционни дейности – например услугите на детегледачки или всякакви домашни ремонти, също постепенно започват да бъдат променяни от информационните технологии. Това са услуги, които и в своя традиционен формат са често с краткосрочни ангажименти и нерагламентирани плащания. Навлизането на приложенията във все повече сфери на практика отваря възможност и за повече прозрачност и регламентиране на подобен тип услуги. Дори и някои занаятчии или временни тротоарни търговци – например продавачите на мартеници или на коледни базари, могат да се дигитализират и потенциално да ползват една нормативна уредба, която би била подходяща за гиг работниците.

Ключовият въпрос тук е как да бъде узаконен и регламентиран, в т.ч. от гледна точка на осигурителната система, трудът на човек, който има краткосрочен ангажимент и доход, но по същество няма работодател. В Кодекса на труда има множество варианти на трудов договор, но те не са приложими за независими работници, които имат директна връзка с клиенти и нямат работодател. Алтернативата би била функционирането като ЕТ или като самоосигуряващо се лице, но тези варианти също са трудно приложими за краткосрочните ангажименти, които визираме и които най-вероятно ще стават все по-популярни, в т.ч. като допълващ доход. Самоосигурените лица се очаква да се осигуряват в рамките на цялата година – за тях има и минимален осигурителен доход на месец, което не е удачен вариант, ако ще караш (споделено) таксив рамките на един месец или ще продаваш мартеници две седмици.

Да вземем например малък търговец, който продава мартеници на тротоара. Този търговец е много вероятно да не е нает работник, нито да има собствена фирма – последното би изисквало да има някаква форма на счетоводство, а в случая дейността му е по-скоро инцидентна и краткосрочна. Той може да не е и самоосигуряващо се лице, тъй като тежестта на целогодишното осигуряване е твърде висока за краткия му ангажимент. Въпросният търговец най-вероятно е изцяло на сиво – той плаща за тротоарно право, тоест узаконява малкия си преместваем обект пред общинската администрация, но неговият доход остава сив – няма данък, няма и осигуряване. Този потенциален гиг работник работи в несигурна среда, той не се вписва в нормативната рамка.

Подобен пример са и таксиметровите шофьори. Въвеждането на местния таксиметров данък всъщност не извади на светло работниците. Точно обратното – беше уредено плащането на данък върху таксито, който отива в общинския бюджет, но доходът на шофьора в общия случай остана на сиво. Работникът не е нает от таксиметровата компания и през най-различни механизми успява да получи дохода си, без да заплати подоходен данък и осигуровки. Отново уж изчистената от проблеми система всъщност узаконява колата, но не се грижи за гиг работника. Още по-видим би бил казуса с шофьор на такси за период от 1-2 месеца или за човек, който кара собствената си кола и е временно (споделено) такси. Подобен шофьор почти винаги би бил в сивия сектор, тоест той не би бил осигурен.

---

<sup>7</sup> Виж правилата за работа в България на Takeaway.com ([тук](#)) и на Foodpanda ([тук](#))

В тези примери е важно да посочим, че не е задължително наличието на сиви доходи да е по желание на засегнатите страни – за да спестят данъчно-осигурителната тежест върху труда, например. Просто при такъв тип краткосрочна дейност липсва адекватен инструмент за изсветляване и осигуряване върхуполучените доходи и съответно гиг работникът е неизбежно в сивия сектор. Дигитализирането на гиг работниците обаче позволява тяхната дейност да бъде изключително прозрачна.

Шофьорът на такси, който работи с апликация е изцяло проследим – знае се кога е работил, колко курса е направил, кой е возил и какъв оборот има за деня. Абсолютно същото би било приложимо за детегледачката, водопроводчика и дори за малкия търговец, който продава мартеници за две седмици. Тази висока прозрачност, породена от дигитализацията означава, че гиг работникът лесно може да бъде регламентиран, тоест да бъде обхванат от нормативната рамка, в т.ч. и от осигурителната система. Целта обаче не е да му се пречи с регулации и данъци, а да бъде облечено неговото напълно нормално стопанско действие в законова дреха и да няма възможност за преследване на честни работници от страна на държавата.

Гиг работниците могат да бъдат регламентирани като форма на самонаети, но с отчитане на краткосрочността и непостоянността на техните дейности<sup>8</sup>. Този тип работници следва да дължат плоска дневна или седмична данъчна и осигурителна такса. При 610 лв. минимален осигурителен доход на самоосигуряващите се лица, това би правило по около 20 лв. осигурителни плащания на ден – за основа използваме 30 дни в месеца, тъй като много от тези дейности не различават между традиционния работен и неработен ден. Сметката е примерна, тъй като може да има и други подходи в детайлите, в т.ч. и плоско плащане за данък върху доходите, но в общия случай говорим за около 20-30 лв. фиксирано плащане за работа на ден, които регламентирант гиг работниците като официални работещи пред държавата, дават някои социални права и възможност да се трупа история на доходите за пред другите стопански субекти.

### **III. Забравените общини – без лекарства в XXI век**

Социалните дейности рядко влизат в традиционния разговор за регулациите и техният ефект върху икономическата среда. Такъв тип ограничения обаче оказват сериозен ефект и върху социалната сфера, като имат директно отношение към качеството на живот на най-уязвимите групи в обществото. В случая разглеждаме понятието социални дейности в много широка рамка, а не само в тесния смисъл на услуги, предоставяни от общината – като домашния социален патронаж, например. Твърде бюрократизираните и регулирани дейности на местно ниво могат сериозно да ограничат възможностите на различни уязвими групи и увеличат неравенството в обществото.

---

<sup>8</sup> В тази посока може да се разгледа примерът на Литва с т. нар. бизнес сертификати, които позволяват на индивиди да осъществяват краткосрочни дейности – например в рамките на 5 дни, заплащайки фиксирана сума за подобен бизнес сертификата, което ги прави изрядни пред публичните власти. Достъпът на тези хора до краткосрочна дейност/търговия е изключително опростен, а механизмът се прилага още отпреди бумът на гиг икономиката. Виж повече [ТУК](#).

Липсата на адекватен транспорт и свързаност с големия град е един от основните проблеми на малките и обезлюдяващи се населени места<sup>9</sup>. Подобни казуси регулярно влизат в общественото ползрение, като породиха и протести на различни места в страната<sup>10</sup>. Блокирането на малки населени места, тоест оставянето им без публичен транспорт, означава и ограничаване на достъпа до множество услуги, в т.ч. достъпът до лекарства. Всъщност повечето репортажи от малки населени места чертаят тази картина – липса на транспорт и свързаност и нерагламентирана социална функция на кмета или кметския наместник да решава социални проблеми с подръчни средства.

За илюстрация можем да цитираме думите на кметския наместник на село Чичил, община Кула: „Ако на някой му прилошее, карам го до Кула или Видин с моята кола. Купувам лекарства на цялото село. Автобус няма, който може да върви, изминава по 3 км. за да излезе на шосето Кула-Видин и там чака рейса...”<sup>11</sup>.

Подобно решение, но вече структурирано и облечено в проект, можем да намерим в община Смядово. Шуменската община е създавала мобилен екип, който включва социален работник и медицинска сестра и бива използван за абсолютно всичко, но най-вече „транспорт до окръжния град, транспорт до Варна, до болници, лаборатории и за купуване на лекарства”<sup>12</sup>. Този мобилен екип за подкрепа, наред с патронажната грижа, се оказва и един от най-важните в текущата ситуация с коронавируса и извънредното положение, като понастоящем дейността на тези екипи в Смядово е разширена. Подобна е картината и в много други общини в страната.

Тази реалност в малките и обезлюдяващи се населени места се среща челно с тежките регулации в търговията на дребно с лекарства. Тези общини нямат аптека, липсва и адекватен транспорт, а възрастното население, което е и най-нуждаещо се от лекарства, няма възможност да пътува до най-близкия град. По данни на самите фармацевти<sup>13</sup> в близо 80 общини в страната няма нито една аптека. Това изглежда обяснимо на фона на 73 общини в страната с население под 6 хил. души. Справка на ИПИ в публичния регистър на аптеките<sup>14</sup> показва, че картината е по-различна – в 17 общини няма аптека, но в общо 106 общини броят на аптеките е не по-голям от три. Независимо кои данни са по-верни, ограниченият достъп до аптеки е най-отчетлив в малки населени места, които са откъснати от голямата община.

В тези общини има ясно разминаване на реалност и нормативна рамка. Последната не дава възможност за повишаване на достъпността, поради наличието на множество изисквания за отварянето на аптека и липсата на възможност за филиали или форми на мобилни аптеки. Реалността е, че в много малки населени места са се наложили гъвкави решения, които често са извън законодателната рамка. Такова решение би било кметът или кметският наместник да

---

<sup>9</sup> Виж [репортажа](#) на bTV за село Велиново от 9 февруари 2020 г.

<sup>10</sup> Виж [протеста](#) на жителите на село Стоилово (6 февруари 2019 г.), [репортажа](#) от град Ковачевци (7 февруари 2019 г.) и [репортажа](#) за село Граматиково (28 декември 2019 г.)

<sup>11</sup> Виж репортаж на Стандарт: [Забравените и отчаяни в селата от Северозапада](#) (1 юни 2019 г.)

<sup>12</sup> Виж [разказа](#) на кмета на Смядово Иванка Николова за предаването на БНР „Хоризонт до обед” (17 февруари 2020 г.)

<sup>13</sup> Mediapool.bg (2020), Интервю с председателят на Български фармацевтичен съвет под заглавие: [Залагайки само на търговия, има улици с 14 аптеки и 80 общини без нито една](#)

<sup>14</sup> Виж данните за аптеките по общини на [„265 истории за икономика”](#)

отговаря за достъпа до лекарства, в т.ч. като събира рецептурните книжки на възрастното население. Има примери и за нелегална търговия, която е още по-опасна във всяко едно отношение.

Прегледът на опита в Европа<sup>15</sup> е показателен за развитието на по-гъвкави форми на достъп до лекарства. Филиали на аптеките има в много страни. В Германия всяка аптека може да има до три филиала в района на аптеката. В Дания филиалите могат да са до осем, като Националното здравно бюро дори може да задължи аптека да отвори филиал в дадено населено място. Във Финландия всяка аптека може да отвори до три филиала, като това може да стане и по искане на общината. Филиалите на аптеките могат да бъдат управлявани и от помощник-фармацевт, като може да има съкратено работно време и да предлага ограничен набор от медикаменти. Подобна е ситуацията и в Норвегия. В Латвия и Естония също са позволени филиалите на аптеките, като и в двете фокусът е върху населени места с под 4 хил. жители.

Има и други методи за по-широк достъп до лекарства. В Германия има пунктове за събиране на рецепти, в които пациентите могат да депозират своите рецепти в специален запечатан контейнер, след което могат да си вземат лекарствата от аптеката или да ги получат по куриер. Във Финландия също има опция аптека да отвори свой пункт за обслужване в близка малка община, като предварително се уточнява какъв набор от лекарства ще обслужва този пункт. Подобни пунктове са разкрити предимно в слабо населени места. В Румъния също има подобна практика, като аптеки могат да отворят пунктове за разпространение на места, където няма аптека – в селски райони, както и в курорти по морето.

Друг подход е чрез т. нар. мобилни аптеки, които също съществуват на места в Европа. Мобилните аптеки обикновено има ясен график и позволяват на хора, които не могат да се придвижват, да имат достъп до лекарства. В Естония има мобилни аптеки (apteegibuss), както и в Унгария – по-скоро говорим за бусове аптеки. Мобилните аптеки са един от най-дискутираните варианти през годините и в България<sup>16</sup>, но без реални действия в тази посока и без сериозен дебат за различни варианти за повишен достъп до лекарства в слабо населени и обезлюдяващи се места.

В момента в Народното събрание има внесен законопроект<sup>17</sup> за изменение на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, който предвижда възможност за отваряне на филиали (втори и следващ адрес аптеки) на места, където има недостиг – такъв следва да бъде установен от Националната аптечна карта. Разкриването на подобни филиали ще изисква по-малко инвестиции и по-малко разходи, тъй като административната процедура за разкриването ще е максимално улеснена и няма да се изисква да работят магистър-фармацевти на пълен работен ден – допуска се работното време да бъде не по-малко от два дни седмично по четири часа.

Дори и при коментирането на тези предложения обаче се прокрадва нова популистки идея – с Националната аптечна карта да се наложат задължения за откриване на аптеки в малки

---

<sup>15</sup> World Health Organization (2019), [The legal and regulatory framework for community pharmacies in the WHO European Region](#)

<sup>16</sup> Виж например [материал](#) на БНР за искането на жителите на община Болярово от 17 февруари 2019 г.

<sup>17</sup> Виж досието на [законопроекта](#) тук. Законопроектът е отворен за предложения от депутати преди второ четене до 3 април 2020 г.



населени места. Предвид различните подходи към осигуряването на достъп до лекарствени продукти, които се наблюдават в други страни в ЕС, както и облекчените условия за разкриване на филиали, подобно задължение не би било необходимо. Огромният интерес към този законопроект, видим и от множеството предоставени становища в парламента, показва, че развитието на текстове за филиалите трябва много внимателно да се следи, за да не остане отново тази идея зад борда.

## IV. Законът за шума и икономиката на кефа

В средата на 2019 г. една от основните теми в България бяха гласуваните промени в Закона за защита от шума в околната среда<sup>18</sup>, които повлияха силно на нощния живот и станаха популярни като „Закона за шума”. Причината за краткото име се крие в това, че за голяма част от публиката това беше някаква нова и много твърда регулация на шума (разбирай шума от нощния живот), а не просто надграждане на стария закон. Подобно схващане е до голяма степен обосновано, тъй като макар и общата рамка на регулацията да се запази. По отношение на часовете „без шум” новите разпоредби въведоха свързани санкции като засегнаха в крайна степен заведенията до положение, в което прекратяват или възпрепятстват работата им, без това да е необходимо. .

Законът за шума по своята същност е финалният щрих от поне двугодишна популистка кампания<sup>19</sup> срещу шума и нощния живот, водена от Валери Симеонов. През летните сезони – на 2017 и 2018 г., тогавашният вицепремиер провеждаше шумни акции по курорти по морето, които му осигуряваха медийно покритие. По-децентрализираният модел на регулацията на шума обаче, в който общините играеха водеща роля, ограничаваше реалния ефект от публичните акции на вицепремиера. Резултатът от това беше инициативата за промяна в закона с концентриране на контрола в централната власт и много тежки санкции за нарушителите. Инициативата, ясно можем да определим за популистка, тъй като не целеше по-добрата регулация на шума, а по-скоро силен инструмент в личната битка с определени заведения.

Регулацията на шума преди измененията в закона от 2019 г. не беше драматично различна по отношение на часовете. И преди 2019 г. в закона беше записано, че не се допуска озвучаването на открити площи на заведения за хранене и развлечения за времето между 23,00 и 7,00 часа. Тоест и към този момент ограничението в закона беше в същия часови диапазон. Съществената промяна обаче беше във вида и размера на санкциите. Глобите за юридическите лица за превишаване на граничните стойности на шум се удвоиха и максималната вече достигна 6 хил. лв., а при повторно нарушение до 12 хил. лв. По-тежкият удар обаче е не в самата глоба, а в принудителните мерки, които преди това не съществуваха.

Законът за шума от 2019 г. позволи две много тежки мерки спрямо обектите. Първата е, че със съставянето на акта може да се изземват вещи, част от оборудването на заведението, свързани с установяване на нарушението. Казано по друг начин, не е просто глоба и предписание, а може да бъде иззета временно техника на момента, което автоматично приключва

---

<sup>18</sup> Виж досието на законопроекта [ТУК](#).

<sup>19</sup> Виж примери за кампанията срещу шума през 2017 г. ([ТУК](#) и [ТУК](#)) и 2018 г. ([ТУК](#) и [ТУК](#)).

провеждането на каквото и да било събитие. Втората е, че при неизпълнение на разпореденията дейността на обекта се спира за 3 дни, а при повторно нарушение за срок от 14 дни. С други думи, санкцията е непропорционална на вида и характера на нарушението, предвид административния му характер.

Тези тежки административни наказания в закона бяха придружени и с прехвърляне на контрола върху нощните заведения на МВР. В предишния вариант на закона контролът върху шума от нощния живот беше в правомощията на общините, което предполагаше и различна регулация в отделните населени места – под формата на различни по степен и съобразени с вида на нарушението санкции. След промените от 2019 г. контролът върху шума от нощния живот премина изцяло в МВР, като служителите на МВР могат да прилагат закона с пълната му строгост. Подобен опростен и ефективен модел за контрол на теория звучи примамливо, но въпросът е дали санкциите не са твърде високи и по-важното – дали не стъпват на една по същество сбъркана регулация на шума.

Основната слабост в регулацията на шума у нас е липсата на каквото и да е възможност за райониране. Общините нямат механизъм, спрямо който да разграничат различни райони – например, правилата за нощния шум в жилищния квартал спрямо правилата за нощния шум в центъра на населеното място. Същото се отнася и за курортните общини, които не могат да имат различен подход в определени зони. На практика имаме разписана регулация като за жилищен квартал – без шум след 23,00 часа, която автоматично става и регулация за целия нощен живот, обикновено концентриран в централните градски части и определени зони в курортите. Подобен модел наглед функционира тогава, когато няма тежък контрол и има някакво негласно райониране. Когато засилиш контрола обаче – със санкциите в новия закон, моделът рухва и се вижда, че почти целият летен нощен живот е по същество извън закона.

Общините също допринасят за лошата рамка на шума. В повечето общини се забранява създаването на шум, който нарушава обществения ред и спокойствието на гражданите в периода 22,00 до 8,00 часа. Такъв е примерът и в Столична община. Шумът от нощния живот в София става нарушение за общината в 22,00 часа – общинските власти могат да наложат сравнително ниски глоби, след което в 23,00 часа става нарушение и спрямо закона и може да се стигне до затваряне на цялото заведение. Общината има право да изтегли и нейния „вечерен час“ до 23,00 часа, но повечето общини не са го направили. В община Несебър например общинската наредба позволява шум до 23,00 часа.

Общинската регулация в София, както и в други общини, е крайно ограничителна за летните месеци. През повечето дни на месец юли, залезът в столицата е след 21,00 часа. Това означава, че официално озвучаването на нощния живот (разбирай като се стъмни) под открито може да трае под 1 час – приемайки, че трябва да е тихо след 22,00 часа. Повечето събития, в т.ч. концерти на откритата сцена, биха имали нормална продължителност от около 1,30 часа, което означава, че те трябва да почнат по светло, за да завършат навреме. Подобен подход не винаги е приложим или удачен.

Лятното кино също, почти по дефиниция, е забранено, тъй като е солидно озвучено, провежда се винаги по тъмно, а продължителността му е поне 1,30 часа. Дори и общината да е максимално гъвкава и да позволи шум до 23,00 часа, то филмите трябва да бъдат внимателно подбрани според тяхната продължителност, за да не влезнат в забранените часове от закона.

Липсата на гъвкавост по отношение на шума е факт дори за събития, които са подкрепени от самите институции. Джаз фестивалът в София “A to JazZ” е мащабен – последното издание беше посетено от 35 хил. души<sup>20</sup>, осъществява се на открито (в Южния парк), подкрепен е от общината и дори е част от културния календар на столицата. Въпреки значимостта на събитието и подкрепата от общината, обаче, този фестивал също трябва да приключи до 22,00 часа. Няма по-гъвкава норма в общинската наредба – регламентът за шума във всеки квартал на столицата е същият, като регламента по време на джаз фестивала в парка.

Питейните заведения, дори и без да организират концерти на открито, също срещат сериозни трудности. Някои нощни заведения са изправени пред проблема, че хората се събират неконтролируемо навън, в т.ч. за да пушат, и вдигат шум. В отговор на това има примери за заведения, които позволяват пушенето в рамките на заведението, тъй като санкцията за тютюнопушене на закрито е много по-приемлива – парична глоба, спрямо санкцията по закона за шума – могат да ти затворят заведението за три дни. В допълнение към това, всякаво озвучаване навън е забранено, тъй като законът не забранява високия шум, а всякаква форма на озвучаване след 23,00 часа.

Казаното дотук показва, че борбата с шума на нощния живот у нас стъпи на една силно рестриктивна мярка – никакъв шум след 23,00 часа, която беше допълнително усилена с тежки санкции и възможност за затваряне на обекти. Резултатът е, че всякакви форми на летен нощен живот (на открито) са на практика забранени – било то в градски пространства, курорти или т.н. Нощният летен живот, който очевидно съществува, се случва извън рамките на закона. Всеки плажен бар или питейно заведение в курортно градче е в постоянно нарушение и може да бъде затворено, ако бъде нарочено от някой политик.

Регулацията на шума безспорно е от високо обществено значение и трябва да търси баланс между икономиката на кефа и спокойствието на гражданите. Такъв баланс в момента липсва. Подразбира се, че трябва да има контрол и санкции, но е необходима и рамка, която разграничава квартала от зони в градския център и отчита специфичните особености в курортите. Някаква форма на райониране следва да се предвиди в закона и то трябва да е дело на местната власт, която има отношение към социалната среда в съответното населено място.

## **V. Спекула и контрол по време на извънредно положение**

Темата за спекулата винаги е била особено привлекателна за политиците. Макар тя да не е ясно регламентирана, спекулата традиционно се ползва като предлог за повече контрол и регулации върху търговията между частни субекти. Нечестна търговия за бързо забогатяване – така в най-широк план може да бъде дефинирана спекулата. Тази вълшебна дума отваря вратите не просто към контрол на цените, но и към всякакви форми на „нечестна” търговия. Потенциалната регулация, която изхожда от аргумента за спекулата, може да засегне всякакви аспекти в една търговска дейност.

Един от примерите за постоянен публичен и политически натиск за регулация в търговията се отнася до модерната търговия и големите вериги за търговия на дребно в България. Митове за

---

<sup>20</sup> A to JazZ Festival, [Рекордните 35 000 посетиха деветото издание на A to JazZ](#)

изтласкване на традиционните търговци от пазара, продажбата предимно на вносни стоки, „прибирането“ на големи печалби и липсата на инвестиции, продажбата на некачествени стоки и т.н., постоянно витаят и се натякват на големите вериги. Реалността обаче е различна и тя е видима от данните за дейността на тези обекти<sup>21</sup>. Въпреки това, натискът за контрол и намеса в тяхната дейност остава силен.

В условията на кризата с коронавируса и обявеното извънредно положение в страната, темата за контрола и спекулата придоби съвсем нови размери. Тя пак се насочи и конкретно към веригите – например с призивите да се откажат от промоциите, но този път обхватът и мина всякакви граници. Прокуратурата тръгна да проверява аптеки за спекула, което доведе до затварянето на аптеки в момент, когато са най-необходими. Вече има образувани и досъдебни производства<sup>22</sup> за продажба на предпазни маски за лице на „високи“ цени в условията на извънредно положение.

Върхът в борбата със спекулата обаче беше постигнат с гласуването на Закона за мерките по време на извънредното положение<sup>23</sup>, което беше обявено на 13 март 2020 г. във връзка с коронавируса. Народното събрание прие текст под формата на право на защита от необосновано високи цени по време на извънредно положение и бедствия:

*„Всички стопански субекти са длъжни да предоставят на населението предлаганите от тях стоки и услуги на цени, равни на средноаритметичните цени на предлаганите от тях стоки и услуги през последните три месеца преди... извънредното положение.“*

Това не беше таван на някои цени – например на предпазни маски, а фиксиране на всички цени в икономиката. А глобата при нарушение беше гласувана да е 5% от оборота, тоест наказанието за една грешка може да бъде изключително сурово. Регулацията беше абсолютно неприложима на практика, тъй като едва ли е възможно да се пресметнат средноаритметичните цени на всички стоки за последните три месеца. Тази неприложимост обаче би била изцяло върху търговските обекти, които ще трябва да доказват и аргументират своите цени. Бюрократите можеха лесно да използват тези текстове и да глобят почти всички търговци.

На този текст беше наложено вето от президента и то впоследствие беше прието от Народното събрание. Въпреки това е забележително, че държавата тръгна от „спекулата“ с маските и стигна до абсурд с фиксиране на цените в цялата икономика. Този пример само подсказва колко примамлива изглежда идеята за контрола и колко плодотворна за бюрократите е темата за „спекулата“ в икономиката. И към момента има заявки, че в условията на извънредно положение могат да бъдат внесени нови законодателни текстове за „борба със спекулата“, както и че прокуратурата ще е особено активна спрямо дейността на аптеките. Силната държава ще „пази“ своите граждани от спекулантите. Този рефрен ще е опасен и в дните след края на извънредното положение<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Виж детайлен преглед на ИПИ: [Видимите и невидимите ефекти от навлизането на модерната търговия в България: факти срещу митове](#) (2017)

<sup>22</sup> Виж [информацията](#) от прокуратурата от 26 март 2020 г.

<sup>23</sup> Виж досието на законопроекта [тук](#).

<sup>24</sup> Виж статията на Петър Ганев за вестник Сега: [Да не се опияняваме по силната държава](#) (2020)

## VI. Свободата на човешкото действие

Икономическият популизъм и регулациите имат сериозно отражение върху всекидневния живот на хората. В дискуссионен формат се опитахме да представим пет примера от нормалното ежедневие и живот в страната, които под една или друга форма са в неизгодна позиция в следствие на лоша регулация. Дали това са хора, които предоставят жилището си през уикенда или имат някаква краткосрочна дейност, дали са пенсионери, които искат да имат достъп до лекарства или младежи, които искат да се веселят през лятото на открито, всички те са в ситуация да бъдат правонарушители, поради една популистка и несъответна законова рамка, която е трудно приложима към реалността.

Разгледани примери в дискусиата са неизменна част от ежедневието. Споделеното пътуване или отдаването на апартаменти под наем съществува и в него няма нищо, което да застрашава обществото и да налага третирането му като нарушение. Гиг работниците също са реални – просто имат краткосрочна дейност и трудно се вписват в общата рамка. Кметовете се налага да събират рецептурни книжки и да доставят лекарства по домовете на възрастните хора. Нощният живот през лятото също не е изчезнал, въпреки тежката регулация на шума. Борбата със спекулата пък е традиционната дъвка за политиците, която стана особено популярна по време на извънредното положение, обявено от 13 март 2020 г. Всичко това са теми, които засягат множество сфери от нашия живот, и в които човешкото действие търси решение, а политиците са сложили ненужни прегради.