

ИКОНОМИЧЕСКИ УНИВЕРСИТЕТ – ВАРНА  
СТОПАНСКИ ФАКУЛТЕТ  
КАТЕДРА „АГРАРНА ИКОНОМИКА“

**Димитър Димов Върбанов**

**УСТОЙЧИВО УПРАВЛЕНИЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ ОТ  
ДЪРЖАВЕН ПОЗЕМЛЕН ФОНД В БЪЛГАРИЯ**

**Автореферат**

на дисертация за придобиване на образователната и научна степен "доктор"

Професионално направление 3.8. Икономика

Докторска програма: Аграрен бизнес

**Научен ръководител:**

**Доц. д-р Таня Николова Георгиева**

гр. Варна, 2026 г.

Дисертационният труд се състои от 156 страници, от които: увод 5 стр.; изложение в три глави 135 стр.; заключение 4 стр.; използвана литература 12 стр.; 22 таблици и 23 фигури; списъкът на използваната литература се състои от 135 заглавия, в т.ч. литературни и интернет източници.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на..... от. ....ч. в зала..... на Икономически университет – Варна на заседание на научно жури, назначено със Заповед. ....на Ректора на ИУ – Варна.

# **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **1. Актуалност и значимост на изследователския проблем**

Устойчивото управление на земеделските земи от Държавния поземлен фонд (ДПФ) е сред ключовите въпроси на държавното управление в земеползването в България. От една страна, ДПФ е инструмент за активиране на държавен ресурс и формиране на приходи и стопанска реализация; от друга – той влияе върху достъпа до земя, социалната справедливост на правилата и легитимността на разпределителните процедури; от трета – качеството на управлението има пряко значение за опазването на земята като природен капитал, където негативните ефекти от недобросъвестно ползване и слаб контрол са трудно обратими.

Актуалността се засилва от факта, че устойчивостта при държавните ресурси не се изчерпва с постигане на резултат, а включва и устойчивост на функционирането на управлението във времето: предвидимост на правилата, процесна рационалност, управляемост на риск, координация между инструментите и способност системата да реагира последователно при натиск и промени. Следователно устойчивостта на управлението на ДПФ следва да се оценява едновременно като резултат (икономически, социални и екологични ефекти) и като процес (качество и стабилност на функционирането на механизмите).

Научният проблем, който дисертацията адресира, е как да се изгради и приложи оценъчен подход, който да измери устойчивостта на управлението на земите от ДПФ интегрирано – не само чрез отделни показатели, а чрез рамка, която съчетава резултатни и процесни критерии и позволява формулиране на практически приложими насоки за подобрене. Проблемът е особено комплексен, защото управлението на ДПФ не е единна процедура, а портфейл от нормативно разграничени механизми с различна целева логика, които могат да произвеждат добри резултати поотделно, но да генерират системни дефицити при липса на координация (процесни загуби, непредвидимост, напрежение около достъпа и недоверие).

В този контекст изследването въвежда подход, който свързва три нива на анализ: 1) нормативно-институционалната архитектура на управлението (правила

за достъп, селекция и отчетност); 2) емпиричната динамика на функционирането (вариация, обхват, селективност и наличие на обратна връзка във времето); и 3) валидирането на устойчивостта чрез възприятията на заинтересовани страни като ключов компонент на социалната легитимност. Така дисертацията търси не просто описание на проблеми, а диагностична логика: кои процесни характеристики пораждат напрежение и кои управленски интервенции имат най-висок потенциал да стабилизират функционирането и да подобрят устойчивите ефекти на ДПФ във времето.

## **2. Предмет и обект на изследване**

**Предмет на изследването** са икономическата, социалната и екологичната устойчивост на резултатите, както и устойчивостта на функционирането на управленските механизми при управлението на земеделските земи от Държавния поземлен фонд.

**Обект на изследването** са земеделските земи от Държавния поземлен фонд (ДПФ) в България.

## **3. Цел и задачи на изследването**

**Целта на дисертационния труд** е, въз основа на теоретичен анализ на устойчивото управление, да се разработи и приложи методика за оценка на устойчивото управление на земеделските земи от Държавния поземлен фонд (ДПФ) в България, и на тази основа да се формулират възможности за усъвършенстване на изследваните управленски механизми.

В изпълнение на поставената цел, в дисертационния труд се формулират следните основни **задачи**:

1. Да се систематизират теоретични постановки за устойчиво управление и да се изведат критерии за оценка на устойчивостта на управлението на земеделски земи, държавна собственост<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> За целите на настоящото изследване понятията „земеделски земи – държавна собственост“ и „Държавен поземлен фонд (ДПФ)“ се използват като взаимозаменяеми, доколкото анализът е фокусиран върху земите, подлежащи на управление по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи.

2. Да се разработи концептуална рамка, която разглежда управлението на земите от ДПФ като система от взаимосвързани механизми, и да се обоснове аналитичният подход и логиката на оценката.
3. Да се разработи методика за емпирична оценка чрез комбинация от резултатни и процесни показатели.
4. Да се приложи методиката и да се извърши оценка на устойчивостта на управлението на база вторични данни за периода 2007–2024 г..
5. Да се анализират оценките на заинтересовани страни и да се формулират приоритетни насоки и практически мерки за усъвършенстване на управлението на земеделски земи от Държавния поземлен фонд (ДПФ).

#### **4. Основна теза**

Основната изследователска теза на дисертацията е, че управлението на земите от ДПФ е устойчиво само когато едновременно постига икономически, социални и екологични цели и когато механизмите за предоставяне и институционален контрол работят предвидимо и последователно във времето.

#### **5. Ограничения при разработване на дисертационния труд**

1. Настоящото изследване поставя фокус върху концептуалната и правна рамка на устойчивото управление на земеделските земи от ДПФ, заложена в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), тъй като законът задава нормативната архитектура на държавната намеса – основните режими, правила и контролни механизми, чрез които този поземлен ресурс се предоставя и защитава при конкуриращи се цели и натиск върху земеползването. Процедурните разпоредби на ППЗСПЗЗ (чл. 47–47щ), свързани с техническата организация на търговете и конкурсите, както и с отделни оперативни действия (вкл. теренни проверки от ОСЗ), остават извън прекия обхват на анализа, доколкото имат подзаконов и изпълнително-процедурен характер и не променят основната управленска логика на разглежданите механизми, която е предмет на оценката за устойчивост.

2. Изследването се фокусира върху основните механизми за устойчиво управление на земеделските земи от Държавния поземлен фонд (ДПФ), чрез които се регулира предоставянето, използването и защитата на ресурса при конкуриращи се цели и ограничения. От обхвата е изключена разпоредбата на чл. 24б от ЗСПЗЗ относно безвъзмездното предоставяне на земи на държавни учреждения, тъй като тя има специален обслужващ характер и не формира съпоставими управленски потоци и показатели, които да бъдат оценени с приложената в дисертацията рамка (процесни и резултатни критерии, Flow/Stock, достъп и селективност).

3. От аналитичния обхват се изключва детайлното разглеждане на административното производство по чл. 34 ЗСПЗЗ, свързано с изземване на земеделски земи (вкл. от ДПФ), ползвани без правно основание. Производството има преимуществено принудително-защитен и възстановителен характер (освобождаване на имота и възстановяване на фактическото ползване/владение, гарантиране на правната сигурност) и функционира като контекстен механизъм по прилагане и защита на режима, а не като структурен елемент на портфейлния модел за устойчиво управление, който дисертацията анализира чрез механизмите по чл. 24а, чл. 37и и чл. 24в и съответните процесни и резултатни показатели. Чл. 34 се отчита само като инструмент за правна сигурност, без самостоятелна емпирична операционализация.

4. Изследването разглежда устойчивото управление на ДПФ през институционално-процесен и портфейлен прочит, операционализиран чрез вторични данни за функционирането на трите механизма (чл. 24а, чл. 37и и чл. 24в ЗСПЗЗ). Фокусът е върху управленската устойчивост – адаптивност, процесна рационалност, координация, селективност и предвидимост, както и върху процесния „отпад“ (нереализиране на управленски „вход“ до договорен „изход“). Паралелно се оценява устойчивостта на ефектите чрез икономическо, социално и екологично измерение на управленските резултати. Съответно, изследването не обхваща директни биофизични екологични резултати върху земята (състояние на почви, биоразнообразие, натоварване на пасища), детайлен контрол по изпълнение на реалното ползване на ниво стопанство/имот,

пространствен (GIS) анализ по територии, както и ценово-финансова оценка на приходите (напр. рента/ха, събираемост, договорни клаузи, индексации). Така устойчивостта се оценява в рамките на управляемото и измеримото чрез официални вторични данни – като качество на процеса и взаимодействието между механизмите, а не като изчерпателно покритие на всички екологични и пазарни измерения на земеползването.

## **6. Информационно осигуряване**

Информационното осигуряване на дисертационния труд се основава на методологична рамка, която интегрира подходи, методи, източници на първични и вторични данни. Това гарантира систематично събиране, обработка и интерпретация на информацията, релевантна за устойчивото управление на земеделските земи от Държавния поземлен фонд (ДПФ). В методическо отношение изследването съчетава процесен подход (оценка на функционирането чрез вход–изход и етапни преходи) и системен подход (ДПФ като портфейл от механизми; управленски резултати в икономическо–социално–екологично измерение), което позволява интегрирана оценка на устойчивостта като системно качество и като процесна предвидимост и ефективност. Използвани са сравнителен анализ, корелационен и регресионен анализ, както и синтез на емпирични резултати от първично допитване и от вторични статистически масиви.

За целите на изследването е проведено анкетно проучване в периода юни 2024 – септември 2025 г. сред две целеви групи: 1) земеделски стопани – ползватели на земи от ДПФ и 2) служители в общински служби по земеделие, ангажирани с администрирането и контрола на договорите. Проучването е анонимно, с цел ограничаване на субективни изкривявания и повишаване достоверността на резултатите. Въпросите са структурирани спрямо целите и задачите на дисертацията и позволяват количествен анализ на възприятията за устойчивост, доверие, информираност и процедурна справедливост. Вторичната информационна база включва официални и специализирани източници, сред

които: Годишни доклади за състоянието и развитието на земеделието, МЗХ, /аграрни доклади за периода 2007-2025/ (като систематичен източник за секторен и институционален контекст); БАНСИК (Българска анкета за наблюдение на селскостопанската икономическа конюнктура); Подробни отчети за изпълнението на програмния бюджет на Министерството на земеделието, храните /към 31.12 за съответната година/.

## **II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Дисертационният труд е структуриран в увод, три глави, заключение и литература, в които се разглежда логическата последователност на неговото съдържание.

### **УВОД**

#### **ПЪРВА ГЛАВА: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧНИ ВЪПРОСИ НА УСТОЙЧИВОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ, ДЪРЖАВНА СОБСТВЕНОСТ**

1.1. Поземлена реформа и държавна собственост върху земеделските земи: европейски паралели и българска специфика

1.2. Еволюция на идеята за устойчиво управление: от устойчиво развитие към управление на природни ресурси, земя и държавни активи

1.3. Концептуална рамка за изследване на устойчивото управление на земеделските земи от държавния поземлен фонд (ДПФ) в България

#### **ВТОРА ГЛАВА: ЕМПИРИЧНО ИЗСЛЕДВАНЕ И ОЦЕНКА НА УСТОЙЧИВОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ ОТ ДПФ В БЪЛГАРИЯ**

2.1. Методика за оценка на устойчивото управление на земеделските земи от държавния поземлен фонд

2.2. Държавен поземлен фонд като управляван портфейл: обхват на механизмите и фискален резултат

2.3. Резултати от оценка на устойчивото управление на земеделските земи от ДПФ

#### **ТРЕТА ГЛАВА: ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ ОТ ДЪРЖАВНИЯ ПОЗЕМЛЕН ФОНД**

3.1. Оценки на заинтересовани страни и насоки за подобряване на устойчивостта в управлението на ДПФ (резултатна страна)

3.2. Насоки за подобряване на устойчивостта на функционирането на ДПФ

### 3.3. Пакет от мерки за повишаване устойчивостта: обобщение

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

## ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

## III. ОСНОВНО СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Таблица 1.

### Съкращения и обозначения, използвани в автореферата

Съкращение/о бозначение	Значение
чл. 24а	чл. 24а – Търг (конкурентна процедура) за отдаване под наем/аренда на земи от ДПФ – интерпретиран в дисертацията като „пазарен механизъм“ поради ценово наддаване и пазарно формиране на цените.
чл. 37и	чл. 37и – Режим (ред) за пасища, мери и ливади (приоритет към животновъди) – интерпретиран в дисертацията като „социално-екологичен“ поради целевата допустимост и задълженията за поддържане.
чл. 24в	чл. 24в – Процедура по предварително съгласуване при засягане на земи от ДПФ при устройствено планиране – в дисертацията: механизъм за „натиск и селективен филтър“ при конфликт на ползванията/териториална трансформация.
ал. 13 (37и)	чл. 37и, ал. 13 – Търг за предоставяне на свободни/остатъчни пасища, мери и ливади – в дисертацията: „компенсаторен канал“ за усвояване на остатъка след основния ред.
CV (%)	Коефициент на вариация (предвидимост/стабилност)
O–A	Разрив между обявено и отдадено (процесна загуба/неефективност)
O24a (Offered)	Обявени площи по чл. 24а (ха)
A24a	Отдадени площи по чл. 24а (ха)
S24a	Дял на реализиране по чл. 24а (%)
Stock24a (Stock)	Общ размер на предоставените земи (Активен договорен фонд по чл. 24а (ха))
$\Delta$ Stock24a ( $\Delta$ Stock)	Годишна промяна на активния фонд по чл. 24а (ха) $\Delta$ Stock(t) = Stock(t) – Stock(t–1)
Flow(t)	Годишна активност (обявяване, разпределение, отдаване)
ABI	Ширина на достъпа: договори на 1000 ха (бр./1000 ха)
S37i	Дял на усвояване по чл. 37и (%)
A113S	Дял на ал. 13 в общото отдаване по чл. 37и (%)
Req24v	Подадени искания по чл. 24в (бр.)
Pre24v	Предварителни съгласия по чл. 24в (бр.)
Con24v	Сключени договори по чл. 24в (бр.)
Sel <sub>1</sub> (Pre/Req)	Междинна пропускливост: съгласия/искания (%)
Sel <sub>2</sub> (Con/Req) / Sel24v	Обща селективност: договори/искания (%)
t; t–1	Времени индекс; лаг (предходна година)
ЗСПЗЗ	Закон за собствеността и ползването на земеделските земи

## **ПЪРВА ГЛАВА: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧНИ ВЪПРОСИ НА УСТОЙЧИВОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИ ЗЕМИ, ДЪРЖАВНА СОБСТВЕНОСТ**

В Първа глава се реализират **задачи 1 и 2**. Систематизират се теоретични постановки за устойчивото управление и се извеждат критерии за оценка на устойчивостта при управление на земеделска земя като държавен ресурс. Разработва се концептуална рамка, която разглежда управлението на земите от ДПФ като система от механизми (чл. 24а, чл. 37и и чл. 24в ЗСПЗЗ) и обосновава аналитичната логика на интегрираната оценка като процес и резултат.

В параграф 1.1 **“Поземлена реформа и държавна собственост върху земеделските земи: европейски паралели и българска специфика”** дисертационният труд позиционира поземлената реформа след 1990 г. като структуроопределящ контекст за управлението на ДПФ – не просто като исторически фон, а източник на трайни институционални и пространствени последици, които предопределят режима на достъп, транзакционните разходи, контрола и конфликтите около ползването на земята. Акцентът е върху реституционната логика и нейния най-устойчив ефект – фрагментацията на собствеността и усложняването на режима на ползване (вкл. усилвани от наследствени подялби и ограничения за консолидиране), което прави управлението на земята по необходимост институционално-интензивно. На тази база се изяснява произходът и функционалните роли на ДПФ в постреституционната архитектура: 1) управление на държавните земи като актив; 2) обезщетителни/компенсаторни функции в рамките на реституционни процедури; 3) инструмент за регламентиран достъп чрез наем/аренда при условия на публичност, конкуренция и/или специални основания.

За целите на изследването се фиксира правният статут на земите от Държавния поземлен фонд (ДПФ), тъй като той определя допустимите управленски действия и границите на инструментите. Законът за държавната собственост разграничава държавната собственост на публична и частна. Земеделските земи представляват частна държавна собственост и като такива

могат да бъдат обект на стопанско управление, включително отдаване под наем или аренда при условията и по реда на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ). Този закон (ЗСПЗЗ) задава специалния режим за поземлените отношения, свързани със земеделската земя, като структурира управлението на ДПФ чрез конкретни механизми, включително: чл. 24а (общ ред за отдаване под наем/аренда), чл. 37и (специален режим за пасища, мери и ливади) и чл. 24в (предварително съгласие при засягане на земи от ДПФ при устройствено планиране).

Държавният поземлен фонд функционира в българската правна система като институционална категория без самостоятелна легална дефиниция. Неговата управленска логика се формира чрез нормите на ЗСПЗЗ, уреждащи достъпа, предоставянето и контрола върху земеделските земи – държавна собственост. В практиката управлението на фонда се материализира ежегодно чрез списъци, заповеди, тръжни сесии и протоколи – т.е. ДПФ функционира не само като наличност (stock), а и като административно управляван поток (flow), което поставя процесната устойчивост в центъра на оценката. Важен акцент е многоравнищният характер на управлението на земята чрез връзката между ДПФ и общинското ниво, включително ролята на „остатъчния“ поземлен фонд по чл. 19 ЗСПЗЗ и необходимостта от съгласуваност между държавни и общински режими. Това подкрепя тезата, че устойчивостта не зависи само от правилата „вътре“ в един фонд, а и от координацията между институционални нива и инструменти.

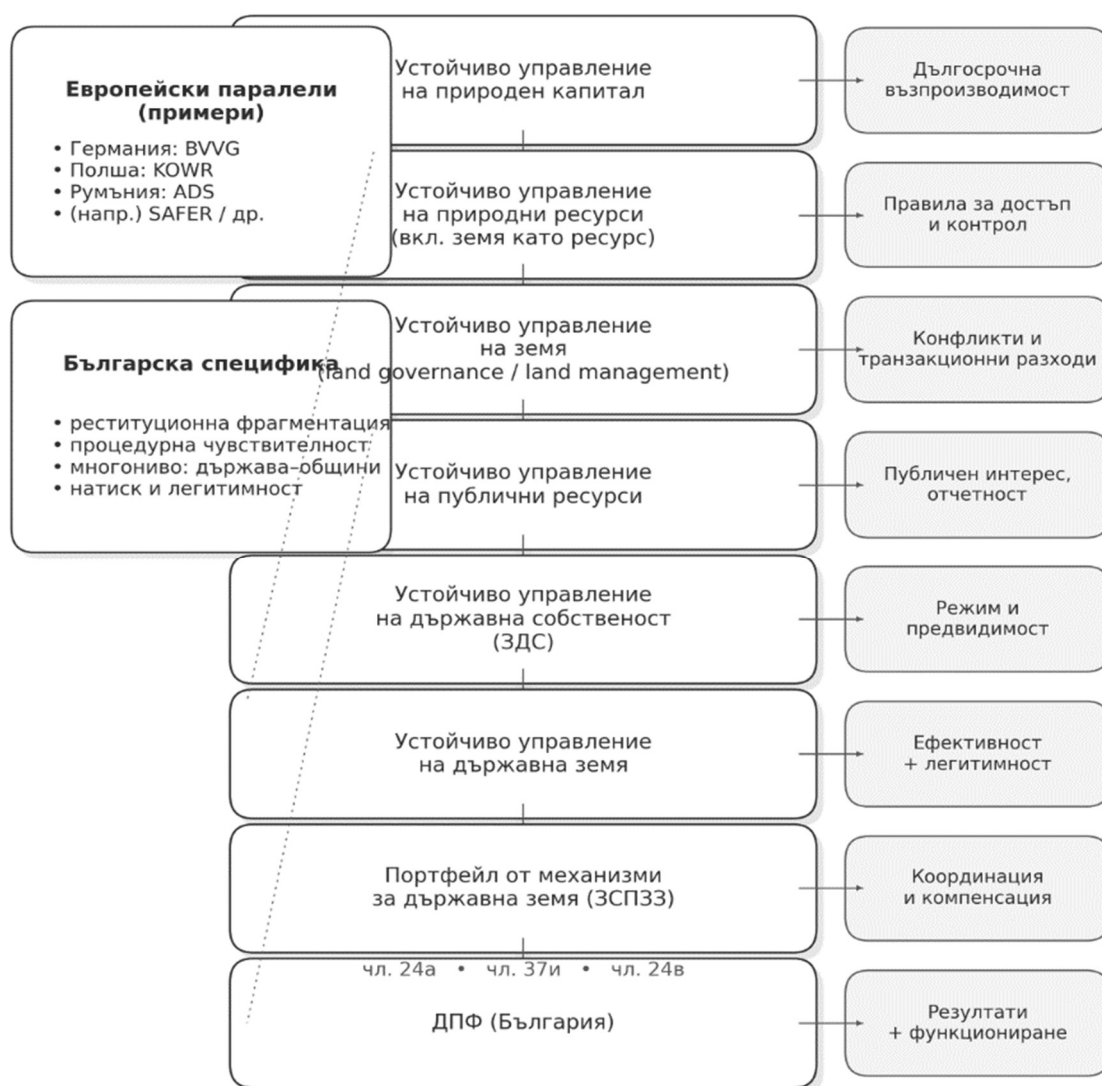
Подточката включва и европейски паралели чрез сравнителни модели за управление на държавна земя (напр. BVVG–Германия, KOWR–Полша, ADS–Румъния), които показват, че държавната земя е нормален политически инструмент, но успешното ѝ управление изисква институционален дизайн: прозрачни процедури, публични регистри/информация, стандарти и отчетност. На този фон се формулира българската специфика – реституционна фрагментация, паралелни АДСИЦ (акционерно дружество със специална инвестиционна цел)

структури и висока процедурна чувствителност – която прави устойчивостта на управлението на ДПФ същински изследователски проблем.

В първи параграф 1.2. **“Еволюция на идеята за устойчиво управление: от устойчиво развитие към управление на природни ресурси, земя и държавни активи”** дисертационният труд проследява как понятието „устойчиво управление“ се оформя в науката като отговор на базовия въпрос: как обществата могат да преследват развитие, без да подкопават условията, които правят това развитие възможно. Изходната точка е класическата междупоколенческа логика на устойчивото развитие, която по-късно се институционализира в глобален план чрез „Agenda 2030“ и като универсален ориентир за политики в трите измерения – икономическо, социално и екологично, включително и в рамките на политиките на Европейски съюз.

След това се акцентира върху ключова „пукнатина“, която прави темата управленски релевантна: устойчивото развитие е цел, но целите сами по себе си не управляват системи – реалните политики се реализират при несигурност, конфликт на интереси и странични ефекти, което измества фокуса от *„какво искаме да постигнем“* към *„как управляваме така, че да го постигаме устойчиво“*. В този преход устойчивостта се превежда от нормативен идеал към изисквания за *качество на управлението*: координация и съгласуваност на политики, институционален дизайн на правилата и реална управляемост на неизбежните компромиси между ефективност, справедливост и опазване.

С оглед очертаване на теоретичните граници на устойчивото управление на държавна земеделска земя се комбинират няколко перспективи — от тази на природния капитал, през ресурсно-управленската (достъп/ползване/контрол) и институционалната (land governance), до публично-административната (процедури, отчетност и легитимност) – *фиг. 1. Първо*, разбирането за земята като природен капитал означава, че управлението не може да се свежда до текуща ефективност, тъй като предполага защита на дългосрочната продуктивност и възпроизводимост (земята като носител на природни функции), а управленските решения имат междупоколенческа и екологична чувствителност.



**Фигура 1. Рамкиращ контекст на устойчивото управление на земя, държавна собственост**

*Второ*, от гледна точка на управлението на природни ресурси ключови за устойчивостта стават регулацията на достъпа и ползването при ограничен ресурс и конкуриращи се интереси, което изисква правила, контрол и легитимност, а не само пазарна рационалност. *Трето*, институционалната перспектива на устойчивото управление на земя (land governance/land management) добавя още една специфика: фокусът е върху начина, по който се управляват режимите на достъп, транзакционните разходи и конфликтите, тъй като земята е териториално

фиксиран ресурс, силно зависим от институционалния дизайн и местния контекст. Когато обектът е публичен/общ ресурс, управлението трябва да балансира икономическа ефективност с публичен интерес, равнопоставеност, отчетност и прозрачност; следователно успехът се измерва не само в резултати, а и в качеството на процедурите. *Като държавна собственост* ДПФ носи допълнителна институционална специфика: действията са ограничени и структурирани от правни норми, а управлението подлежи на обществена проверимост и следва да минимизира риска от произвол и непредвидимост. *Като държавна земя* това означава съчетаване на две логик: 1) икономическа (стопанисване, доходност, дисциплина на договорите) и 2) социално-политическа (достъп, справедливост, защита на чувствителни ползвания), без натрупване на системни процесни загуби. Накрая, когато *управлението на държавната земеделска земя* в България се концептуализира като управление на портфейл от институционални механизми по ЗСПЗЗ (чл. 24а, чл. 37и, чл. 24в) с различна целева логика, устойчивостта се разглежда като зависима от това дали режимите са предвидими, координирани и компенсират слабости помежду си. В този смисъл европейските паралели показват, че устойчивото управление на държавна земя е преди всичко въпрос на институционален дизайн (правила, контрол, отчетност и баланс на цели), а българската специфика изисква допълнителен акцент върху процедурната стабилност, управляемостта на натиск/конфликт и минимизирането на процесни загуби.

*Фигура 1* представя контекстното позициониране на изследването и подготвя извеждането на концептуалния модел в т. 1.3.

В параграф 1.3 **“Концептуална рамка за изследване на устойчивото управление на земеделските земи от държавния поземлен фонд (ДПФ) в България”** изследването прилага двуслоен подход към устойчивостта, който разграничава устойчивост на функционирането (резилиънс) от устойчивост на резултатите. Логиката е, че при държавен ресурс „висок резултат“ не е достатъчен, ако е постигнат чрез практики, които правят системата непредвидима и трудно възпроизводима във времето, а коректният процес е неприемлив, ако не произвежда обществено значими икономически, социални и екологични ефекти.

Свързващото звено между двата слоя е инструменталният портфейл – нормативно зададената система от механизми в ЗСПЗЗ, чрез които държавата управлява поземлен ресурс посредством различни институционални логики: чл. 24а като пазарен (конкурентен) режим на предоставяне; чл. 37и като социално-екологичен режим за пасища, мери и ливади с целева допустимост и ограничения; и чл. 24в като контролен режим при устройствено планиране, който функционира като селективен филтър при териториален натиск и конфликт на ползванията.

На тази основа оценъчната рамка извежда десет критерия за устойчивост на функционирането (**1. адаптивност и учене; 2. процесна рационалност; 3. предвидимост; 4. икономия на управленски ресурс; 5. институционална координация; 6. селективност при натиск; 7. „памет“ на сигналите; 8. социална насоченост на достъпа; 9. портфейлна компенсаторност; 10. легитимност и процедурна справедливост**), обосновани от теории и концепции в публичното управление и управлението на ресурси (адаптивно/рефлексивно управление, управление чрез учене, управление ориентирано към резултатите, институционални режими на ресурсите, добро управление и съгласуваност на политиките). Паралелно, устойчивостта на резултатите се рамкира чрез трите измерения на устойчивото развитие – **икономически, социални и екологични ефекти във времето.**



**Фигура 2. Концептуален модел на устойчиво управление на земите на ДПФ**

Така моделът (фиг. 2) осигурява обща схема за интерпретация на емпиричния анализ в гл. 2 и за валидирането чрез оценки на заинтересовани страни и мерки за подобрене в гл. 3.

## **ВТОРА ГЛАВА: ЕМПИРИЧНО ИЗСЛЕДВАНЕ И ОЦЕНКА НА УСТОЙЧИВОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ ОТ ДПФ В БЪЛГАРИЯ**

Във втора глава се реализират задачи 3 и 4. Разработва се методика за емпирична оценка на устойчивостта чрез комбиниране на процесни и резултатни показатели и се прилага върху вторични данни за периода 2007–2024 г. (вкл. годишни потоци, селективност, обхват, вариация и др.). Чрез това се извеждат количествени профили на функционирането на трите механизма и се формулират диагностични изводи за устойчивостта на управлението във времето.

**В параграф 2.1. “Методика за оценка на устойчивото управление на земеделските земи от държавния поземлен фонд”** Операционализацията се базира на годишни вторични данни за периода 2009–2024 г. и използва като емпирична единица на анализ годишни управленски потоци по площи и договори (чл. 24а и чл. 37и) и веригата от искания–съгласия–договори (чл. 24в). Емпиричният анализ стъпва върху оценъчна рамка, която разглежда управлението на земите от ДПФ като публичен портфейл от три взаимодопълващи се механизма, които регулират 1) включването на земите в стопански оборот, 2) социално-екологичното насочване на специфичен ресурс (пасища/мери/ливади) и 3) контрола върху натиска за промяна на предназначението и конфликтите на ползванията. Тези механизми са операционализирани чрез различни типове индикатори (Flow/Stock; обхват и структура на достъпа; натиск и селективност), защото изпълняват различни управленски функции.

- *Чл. 24а ЗСПЗЗ – пазарен (конкурентен) режим на отдаване.*  
Чл. 24а урежда класически „договорен канал“ за включване на земи от ДПФ в стопански оборот чрез търг (тайно наддаване) и последващо сключване на договор въз основа на резултата. Управленската логика е конкурентна: земята се предоставя при пазарно формиране условия и резултатът се материализира като договориране площи. В емпиричния модел чл. 24а се измерва чрез годишните потоци (Flow) на обявяване и реално отдаване и чрез кумулативния активен договорен фонд (Stock), което позволява да се оцени процесната

рационалност (разминаване „обявено–отдадено“, CV) и адаптивността (Stock–Flow обратна връзка).

- *Чл. 37и ЗСПЗЗ – социално-екологичен режим с двуканална реализация.* Чл. 37и регулира предоставянето/разпределението на пасища, мери и ливади (вкл. от ДПФ) при приоритет към реални животновъди – т.е. достъпът е нормативно насочен към конкретна група ползватели и е обвързан с регистрирани пасищни животни и правила за допустимост и площи. В режима е заложена двуканална архитектура: 1) основен ред на разпределение към животновъди и 2) вторичен канал за остатъчните свободни площи чрез търг по ал. 13. Така чл. 37и съчетава „социална цел“ (приоритет и защита на животновъдството) с пазарен механизъм за усвояване на остатъка. В модела това се отчита чрез показатели за усвояване (дял на усвояване), както и чрез относителната роля на ал. 13 (дял по площи/договори и различия в средния размер на договор), което позволява да се оценят едновременно социалната насоченост и потенциалните рискове от концентрация.
- *Чл. 24в ЗСПЗЗ – териториално-институционален механизъм на натиск и филтър при конфликт на ползванията.* Чл. 24в въвежда изискване за предварително съгласие на министъра при възлагане изработването на подробен устройствен план, когато той засяга земи от ДПФ. Практически това е „контролен вход“, който функционира като институционален филтър пред опитите земи от ДПФ да бъдат засегнати от устройствено планиране, често свързано с промяна на режима на ползване и потенциална конверсия/ограничаване на земеделската функция. Затова в емпиричния модел чл. 24в се интерпретира като индикатор за териториален натиск (брой искания) и за институционална селективност/пропускливост (верига „искания - съгласия -договори“, Sel<sub>1</sub>/Sel<sub>2</sub>), т.е. доколко системата допуска натискът да се материализира в завършен резултат. Тази логика позволява да се оцени предвидимостта и управляемостта на „тясното място“ при конфликт на ползванията.

Таблица 2

## Оценъчна рамка – критерии, логика и емпирични индикатори

Оценъчен критерий	Концептуална логика	Индикатори (операционализация)	Прилага се към
1) Адаптивност (Stock–Flow обратна връзка)	Решенията се калибрират спрямо натрупаните резултати (учене/обратна връзка)	корелация / регресия: Offered(t) - Stock(t-1) или $\Delta\text{Stock}(t-1)$ (+ тренд); проверка за компенсаторен знак и значимост	24а; (в разширение: междурежимни лагове)
2) Процесна рационалност	Управленският „вход“ се превръща в резултат с минимални загуби	O–A; S(%); сравнение CV(O) vs CV(A); диапазони на S	24а; 37и
3) Предвидимост/стабилност на процеса	Ниски колебания във времето при сходни условия	CV на ключови потоци и на ефективността S(%); структурни прекъсвания	24а; 37и; 24в
4) Икономия на управленски ресурс	Минимален „процесен отпадък“ по етапи; избягване на излишна административна натовареност	O–A (24а), (37и); Req-Pre-Con (24в)	24а; 37и; 24в
5) Институционална координация (policy coherence)	Режимите работят като портфейл, а не като паралелни процедури	лаг-корелации между 24в(t-1) и 24а(t); между показатели на 37и и 24а; наличие на системни зависимости	24а↔37и↔24в
6) Селективност при териториален натиск	Публичният ресурс се защитава чрез управляем филтър при конфликт на ползванията	Req, Pre, Con; Sel <sub>1</sub> =Pre/Req; Sel <sub>2</sub> =Con/Req; CV(Sel); „тясно място“ Con/Pre	24в
7) „Памет“/инерция на натиска и на филтъра	Сигналите се възпроизвеждат достатъчно, за да позволят планиране	lag-1 тест: Req(t-1)-Req(t); Sel(t-1)-Sel(t) (по периоди с надеждно отчитане)	24в
8) Социална насоченост (достъп)	По-широко участие и ограничаване на системно стесняване/концентрация	ABI (договори/1000 ха); средна площ/договор; CV(ABI); профили по години	24а; (доп.: структура по канали при 37и)
9) Портфейлна логика и компенсаторност	При дефицит на един канал се активира друг предвидимо и целесъобразно	вътре в 37и: връзка между S37i и дял на ал.13; между режимите: лаг-връзки 24в→24а/37и	37и (осн. ред ↔ ал.13); междурежимно
10) Легитимност и процедурна справедливост	Възприемана справедливост; съответствие между цели и процедури	вторични данни и анкета (Глава 3)	всички (финал в Глава 3)

Рамката измерва устойчивостта през две допълващи се логики: (A) *устойчивост на функционирането* (process resilience) – предвидимост, рационалност на процеса, адаптивност (учене), координация и икономия на управленски ресурс; (B) *устойчивост на резултата* (sustainability outcomes) – социална насоченост (достъп), екологична предпазливост и публичен контрол при териториален натиск, както и легитимност/процедурна справедливост (финализира се с първични данни).

Операционализацията е изградена чрез Stock–Flow логика и индикатори за селективност и стабилност във времето (CV), като се проследяват: 1) годишни потоци („вход“ и „изход“); 2) кумулативно състояние на активния фонд (stock); 3) процесни загуби/„отпад“ и 4) наличие на обратна връзка и компенсаторност между инструментите.

Оценъчната рамка позволява да се разграничат 1) устойчивостта като инерция на натрупан фонд от 2) устойчивостта като адаптивно и координирано управление, като се търсят емпирични сигнали за предвидимост, обратна връзка (Stock–Flow), селективност при натиск и портфейлна компенсаторност между режимите.

**В параграф 2.2. “Държавен поземлен фонд като управляван портфейл: обхват на механизмите и фискален резултат”** емпиричният анализ на вторични данни представя обхвата на портфейла чрез относителни показатели, които сравняват активирания ресурс на Държавния поземлен фонд с националните бази. За периода 2007–2024 г. „активният“ ДПФ по чл. 24а варира приблизително между 70 хил. и 114 хил. ха, което представлява между 1,23% и 2,17% от общата земеделска земя. След 2013 г. се наблюдава стабилизиране около 2% т.е. очертава се устойчив и възпроизводим обхват на основния активиращ канал.

Профилът на чл. 37и е различен. Този механизъм има малък национален обхват (под 1% от всички пасища), но демонстрира висока изменчивост. След относителна стабилизация около 0,60–0,62% през 2018–2022 г., през 2023 г. се наблюдава рязък спад до 0,13% (1 772 ха), последван от силно възстановяване през 2024 г. до 0,74% (10 306 ха). Тази „шокова“ динамика показва, че социално-екологичният механизъм е по-чувствителен към институционални и процедурни настройки и е уместно да се интерпретира преимуществено през устойчивостта на функционирането ( напр. предвидимост, последователност, координация и т. н.), а не само през мащаба.

Приходите от наеми и арендни вноски за държавни земи закономерно нарастват. Линеиният тренд за периода 2019-2024 година е статистически значим ( $Revt = \alpha + \beta t + \epsilon$ ;  $\beta = 8,694$  млн. лв./год.,  $R^2 = 0,958$ ,  $p = 0,00$ ), което подкрепя извода за

устойчива възходяща траектория. В краткия хоризонт 2019–2024 г. постъпленията не следват механично площите, което насочва към влияние на ценови и договорни параметри и/или събираемост.

Таблица 3

**Портфейлен профил на ДПФ: обхват и фискален резултат  
(основни стойности)**

Показател	Период / база	Стойности (min–max / ключови години)	Интерпретация
Активен ДПФ по чл. 24а (ха)	2007–2024; Аграрен доклад	70 000 – 114 000 ха;	Основният активиращ канал е относително стабилен след 2013 г..
Дял на активния ДПФ по чл. 24а (% от земед. земя)	2007–2024; БАНСИК Аграрен доклад	1,23% – 2,17%; стабилизация около 2% след 2013	Очертава се сравнително устойчив институционален обхват
Чл. 37и (ха)	2007–2024; Аграрен доклад	Обикновено под 1%	Малък национален обхват, но силно чувствителен към настройки/процедури (висока изменчивост).
Дял по чл. 37и (% от пасища)	2007–2024 БАНСИК Аграрен доклад	2018–2022: 0,60–0,62%; 2023: 0,13%; 2024: 0,74%	„Шокова“ динамика: сегментът трябва да се оценява най-вече през устойчивост на функционирането (предвидимост/последователност).
Приходи от наеми и аренда (млн. лв.)	2019–2024 Отчети за изпълнението на програмни бюджети на МЗХ	2019: 58,35 2024: 97,87	Фискалният резултат расте устойчиво в краткия период.
Средно годишно изменение на приходите (млн. лв./год.)	2019–2024 (линеен тренд)	+8,694 млн. лв./год., $R^2 = 0,958$ , $p = 0,00067$	Трендът е статистически значим; 2024 г. е малка корекция около възходящата траектория.

Обобщено, управлението на ДПФ в разглеждания период се характеризира с относително стабилен обхват на основния пазарен механизъм в дългосрочен план, висока изменчивост на социално-екологичния сегмент и устойчиво нарастване на фискалния резултат, което в краткия хоризонт се обяснява по-силно с повишаване на интензивността на реализиране, отколкото с разширяване на активирания обхват. След очертаване на емпиричните контури на портфейла, следващата стъпка е оценка на устойчивостта на функционирането на

механизмите по чл. 24а и 37и и включване на чл. 24в като индикатор за натиск и селективност при териториално планиране на земи от ДПФ по ЗСПЗЗ.

**В параграф 2.3. се представят резултати от оценка на устойчивото управление на земеделските земи от ДПФ.**

За да се оцени управленската динамика на пазарния механизъм по чл. 24а ЗСПЗЗ, първо се изгражда описателен профил на ключови процесни показатели. В логиката на оценъчната рамка акцентът е върху 1) предвидимостта/стабилността (CV) и 2) адаптивността (Stock–Flow), за да се различи инерционна устойчивост на фонда от управленска устойчивост чрез учене.

**Таблица 4**

**Описателна статистика на процесни и кумулативни показатели по чл. 24а  
(2009–2024)**

Показател	Mean	CV%
Обявени площи (Flow-вход), ха	42 676	39,6
Отдадени площи (Flow-изход), ха	19 867	45,0
Дял на реализиране (S24а), %	48,56	37,8
Активен фонд (Stock), ха	99 066	13,7
Брой договори, бр.	1 014	51,9
Средна площ на договор, ха/договор	18,54	19,2

Данните показват управление в значим мащаб, но с отчетлива процесна нестабилност. Средногодишно се обявяват около 42,7 хил. ха, а се отдават приблизително 19,9 хил. ха, т.е. налице е систематичен разрыв между управленско намерение и реализиран резултат (вж. Табл. 4). „Входът“ (обявяване) е изменчив, но още по-нестабилен е „изходът“ (отдадени площи) – CV около 45%, което означава, че договорният резултат се колебае силно по години. Това се потвърждава и от дела на реализиране: средно 48,6% при висока вариация (CV ≈ 37,8%) и широк диапазон (от около 28,5% до 94,2%), т.е. механизмът може да достига много висока реализируемост при определени условия, но тези резултати не се възпроизвеждат устойчиво във времето (вж. Фиг. 3.).



**Фигура 3. Дял на реализиране по чл. 24а (процесна ефективност), 2009–2024, %**

По отношение на достъпа и структурата на ползването се вижда, че броят договори варира значително ( $CV \approx 51,9\%$ ), докато средната площ на договор е относително по-стабилна (Mean  $\approx 18,5$  ха/договор;  $CV \approx 19,2\%$ ) (вж. Табл. 4). Това означава, че колебанията в годишния резултат по чл. 24а по-често идват от промени в обхвата (брой договори и административна натовареност), отколкото от резки промени в средния размер на договор.



**Фигура 4. Обявени и отдадени площи по чл. 24а (натиск/вход срещу резултат/изход), ха, 2009–2024**

В динамика разминаването между обявяване и отдаване се вижда ясно: двата потока не се движат паралелно, т.е. не е налице стабилна координация между тях (вж. Фиг. 4). Същевременно към края на периода се откроява повишена реализируемост (вкл. високи стойности през 2022–2024), което показва, че

проблемът при чл. 24а не е „липса на капацитет“, а липса на стабилизирани управленски режим – *ефективността* е възможна, но остава *непредвидима* във времето (сигнал за процесна нестабилност по CV и променлива процесна ефективност).

Накрая, за да се провери дали механизмът проявява *стратегическа адаптация* (Stock–Flow обратна връзка), се тества дали годишното обявяване реагира на предходното състояние на активния договорен фонд. Корелационните резултати не потвърждават системна адаптивна реакция: връзките са слаби и статистически несъществени ( $\Delta\text{Stock}(t-1)\text{--Offered}(t)$ :  $r = -0,154$ ;  $p = 0,600$ ;  $\text{Stock}(t-1)\text{--Offered}(t)$ :  $r = -0,183$ ;  $p = 0,515$ ; *вж. Табл. 5*).

**Таблица 5**

**Резултати от тест за стратегическа адаптация на предлагането по чл. 24а спрямо натрупаното състояние на активния фонд, 2009 -2024**

<b>Връзка</b>	<b>r</b>	<b>p</b>
$\Delta\text{Stock}(t-1) - \text{Offered}(t)$	-0,154	0,600
$\text{Stock}(t-1) - \text{Offered}(t)$	-0,183	0,515

Бележка:  $\text{Offered}(t)$  е обявени площи (ха);  $\text{Stock}(t)$  – активен договорен фонд (ха);  $\Delta\text{Stock}(t-1)=\text{Stock}(t-1)-\text{Stock}(t-2)$ .

Проверката за стратегическа адаптация на предлагането по чл. 24а на ЗСПЗЗ е направена чрез регресионни модели с времеви тренд, които тестват дали годишното обявяване ( $\text{Offered}(t)$ ) се калибрира спрямо (а) промяната в активния договорен фонд ( $\Delta\text{Stock}(t-1)$  – *Модел А*) или (б) нивото на фонда ( $\text{Stock}(t-1)$  – *Модел В*). В логиката на оценъчната рамка това е тест за адаптивност чрез управленско „учене“.

Формално знаците са в очакваната компенсаторна посока, но липсата на значимост подсказва, че корекциите в предлагането са по-скоро реактивни/контекстни, отколкото системно управлявани. Комбинираният прочит на корелационните (*Табл. 5.*) и регресионните резултати (*Табл. 6.*) показва, че

предлагането по чл. 24а не се калибрира последователно спрямо собствените натрупани резултати – нито по линия на промяната, нито по линия на нивото на активния фонд.

Таблица 6

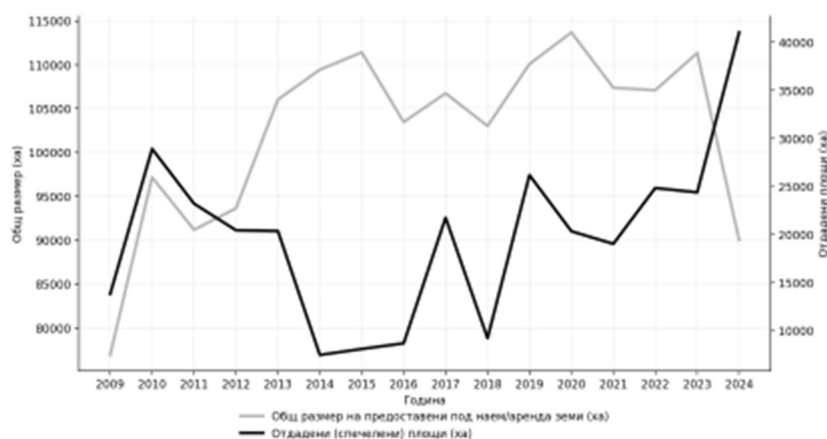
**Регресионен тест за стратегическа адаптация на предлагането по чл. 24а (с времеви тренд)**

Зависима променлива:  $Offered_{(t)}$  – обявени площи (ха)

Модел	Основна променлива ( $\beta_1$ )	$\beta_1$	p(НСЗ)	$\beta_2$ : тренд t	p(НСЗ)	N	Adj. R <sup>2</sup>
A	$\Delta Stock_{(t-1)}$	-0,363	0,7835	-153,94	0,9127	14	-0,152
B	$Stock_{(t-1)}$	-0,992	0,5630	2031,03	0,2856	15	0,034

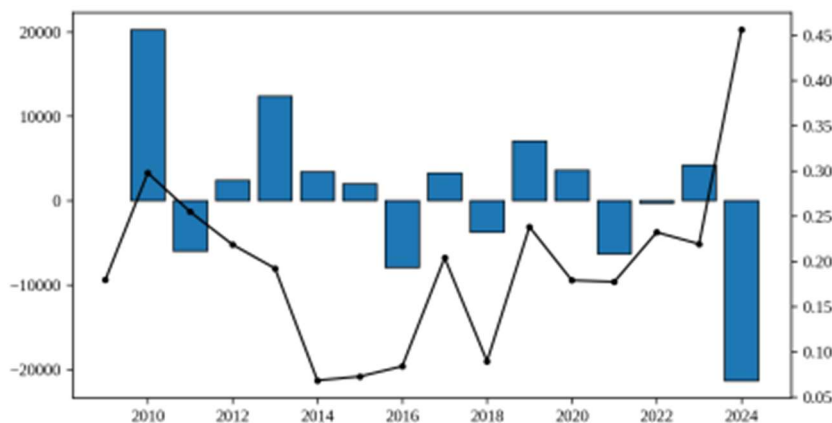
Бележка:  $\Delta Stock_{(t-1)} = Stock_{(t-1)} - Stock_{(t-2)}$ ; t – времеви индекс. Представени са p-values по OLS и по робастни стандартни грешки НСЗ.

Отклоненията „обявено–реализирано“ не функционират като устойчив управленски сигнал за корекция, което обяснява защо високата вариабилност на процеса се възпроизвежда във времето. Следователно, по *критерия адаптивност* (Stock–Flow) чл. 24а показва липса на системно ‘учене’ от предходните резултати.



**Фигура 5. Чл. 24а: Stock–Flow динамика: Stock (общ размер на предоставените под наем/аренда земи от ДПФ, ха) и Flow (отдадени/спечелени площи, ха), 2009–2024**

Съпоставката с динамиката на кумулативния индикатор потвърждава тази картина: активният договорен фонд (stock) е относително устойчив в дългосрочен план, а годишната реализация е значително по-изменчива, т.е. фондът се движи инерционно, докато годишното отдаване не показва плавно и предвидимо регулиране спрямо неговата динамика (вж. Фиг. 5).



**Фигура 6. Чл. 24а: оборот на активния фонд (Отдадени (ха) / Общ размер (ха)) и годишна промяна на фонда  $\Delta$  „Общ размер (ха)“, 2010–2024**

Допълнителна диагностична перспектива дава показателят „оборот на активния фонд“ (Отдадени/Общ размер) и годишната промяна  $\Delta$ Stock: високият оборот не гарантира стабилизация на фонда, което подсказва непоследователност между годишните решения и устойчивото поддържане на договорния фонд (вж. Фиг. 6.).

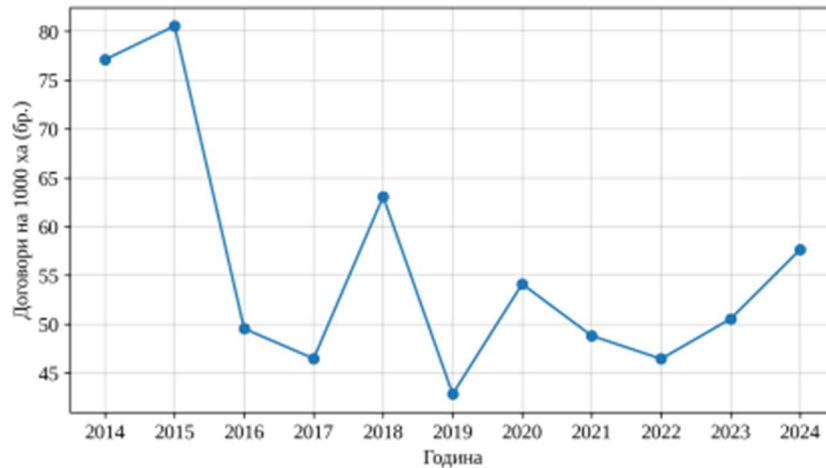
**Таблица 7**

**Достъп и структура на разпределението по чл. 24а (2014–2024)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
<b>АВІ (дог./1000 ха)</b>	77,11	80,55	49,53	46,47	63,06	42,83	54,11	48,80	46,44	50,54	57,64	Средно=56,1 CV=22,43%
<b>Средна площ (ха/дог.)</b>	12,97	12,41	20,19	21,52	15,86	23,35	18,48	20,49	21,53	19,79	17,35	

Социалният елемент в чл. 24а се оценява чрез два допълващи се индикатора: ширина на достъпа (АВІ – договори на 1000 ха) и структура на

разпределението (средна площ на договор). Комбинацията между тях показва дали включването на държавния ресурс в стопански оборот се реализира чрез по-широко участие или чрез по-едри договори и стеснен достъп (вж. Табл. 7).



**Фигура 7. Ширина на достъпа по чл. 24а: договори на 1000 ха (ABI), 2014–2024 г.**

По години се открояват различни профили. През 2014–2015 ABI е най-висок (около 77–81 договора/1000 ха) при ниска средна площ (около 12–13 ха/договор), което е индикатор за по-широк достъп и по-дребно разпределение. След 2016 г. се наблюдава стесняване на достъпа и уедряване на договорите: ABI спада, а средната площ се увеличава (около 20–22 ха/договор). Най-изразеният профил на стеснен достъп е през 2019 г. ( $ABI \approx 42,8$  при най-висока средна площ около 23,35 ха/договор). В края на периода (2024) се отчита частично разширяване на достъпа ( $ABI \approx 57,6$ ) при едновременно намаление на средната площ ( $\approx 17,35$ ), което сочи по-широко разпределение спрямо 2019–2022, макар и не до нивата от 2014–2015 (вж. Фиг. 7). В дългосрочен план изменчивостта на ABI е умерена ( $CV \approx 22,43\%$ ), което не показва крайна нестабилност, но отчетливите спадове в отделни години са управленски значими, защото легитимността на режима зависи от способността да се избягват периоди на системно стесняване на достъпа до държавни земи.

След 2013 г. нормативният замисъл на *режима по чл. 37и* е ясен: пасищата, мерите и ливадите да се насочват приоритетно към реални животновъди, като

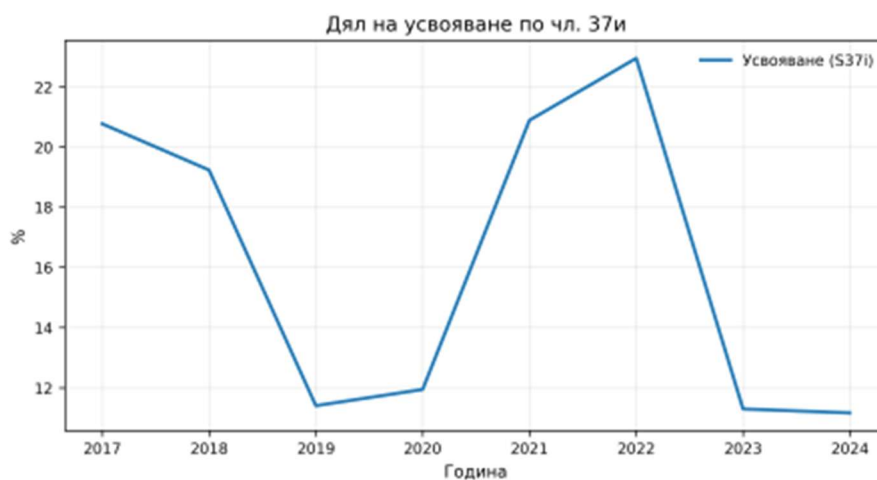
разпределението се извършва пропорционално на броя и вида на регистрираните пасищни животни, по пазарни цени, а търг да се допуска само за останалите свободни площи, включително за лица, които поемат ангажимент да поддържат площите в добро земеделско и екологично състояние. Това е политика „социална цел + пазарна цена“, ориентирана към защита на животновъдите и ограничаване на спекулативното усвояване на площи.

**Таблица 8**

**Ключови процесни индикатори по чл. 37и: обявяване, отдаване, усвояване и дял на ал. 13 (2012–2024)**

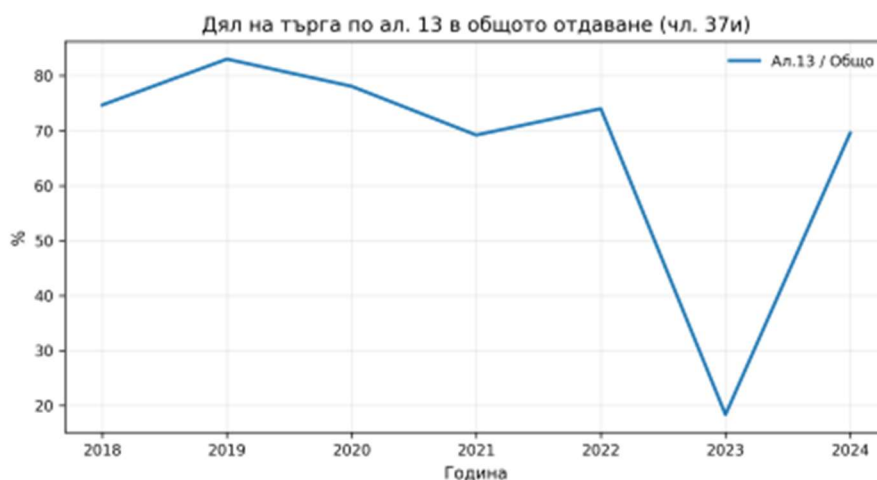
Показател	Mean	Min	Max	CV%
Обявени площи (ха)	29 221,88	23 860	35 744	11,92
Общо отдадени площи (ха)	6 612,83	404	11 533	52,78
Дял на усвояване (%)	16,20	11,16	22,95	32,00
Дял на ал.13 по площи (%)	66,69	18,36	83,01	32,76

Въпреки реализирани промени в ЗСПЗЗ, които целят да защитят интересите на животновъдите, емпиричните резултати показват, че режимът не преминава към преимуществено социален модел, а запазва хибридна архитектура: първичен канал (разпределение по основния ред) и вторичен канал (търг за остатъка). Данните очертават силна асиметрия между управленското „предлагане“ и реалния договорен резултат: обявените площи по чл. 37и са относително стабилни (средно  $\approx 29\,222$  ха;  $CV \approx 11.9\%$ ), но разпределените и общо отдадените площи са силно изменчиви ( $CV \approx 53\%$ ), т.е. системата поддържа предвидим вход, но не възпроизвежда предвидим изход.



**Фигура 8. Дял на усвояване по чл. 37и, %, 2017–2024**

Синтетичният индикатор „дял на усвояване“ е трайно нисък (средно  $\approx 16.2\%$ ; *вж. Табл. 8; Фиг. 8*), което показва повтарящ се модел, при който значима част от обявения ресурс не достига до реално предоставяне. Това може да се интерпретира в две последователни стъпки. *Първо*, „остатъкът“ е логически съвместим със социално-екологичната конструкция на основния ред: след реализацията по чл. 37и, ал. 4 системно остават свободни/неусвоени площи, включително защото предоставянето към животновъдите е ограничено до нормативната „полагаема“ площ по ЖЕ (15/30 дка/ЖЕ), т.е. механизмът е проектиран да разпределя *до нормата*, а не да „изчиства“ целия ресурс. *Второ*, именно при управлението на този остатък възниква напрежение: свободните площи се насочват към търг по чл. 37и, ал. 13, при който допустимостта е обвързана с наличие на пасищни животни, но не и с минимален праг/плътност (ЖЕ), поради което се запазва структурна възможност свободните площи да се усвояват при мотив, свързан с плащания на площ и ангажимент за поддържане. При това, дялът на площите, предоставени чрез търг по ал. 13, е висок, което означава, че вторичният „пазарен канал“ не е маргинално изключение, а системен компонент на реалната реализация по чл. 37и. За повечето години (особено 2018–2022) стойностите са в диапазона около 70–83%, т.е. *преобладаващата част от реално отдадените площи по чл. 37и минава през търг*, а не през основния ред.



**Фигура 9. Дял на площите, предоставени чрез търг (ал. 13) в общо отдадените площи по чл. 37и, %, 2018–2024 г.**

Така вторичният механизъм изпълнява функция по усвояване на остатъка, но едновременно въвежда вътрешна несъгласуваност между целта на основния ред и ефекта на вторичния канал.



**Фигура 10. Средна площ на договор по канали на чл. 37-ми – основен ред и ал. 13, ха, 2017 – 2024**

Същевременно търгът по ал. 13 „произвежда“ по-едри договори: средната площ на договор е устойчиво по-висока спрямо основния ред, което е количествен маркер за потенциал на концентрация и за по-пазарен профил на вторичния канал (вж. Фиг.10).

Таблица 9

**Корелации между чл. 37и и чл. 24а и вътрешна зависимост в чл. 37и  
(Pearson r, 2018–2024)**

Връзка	r	P
S37i (усвояване) – O24a (обявени)	-0.688	0.087
S37i (усвояване) – S24a (реализиране)	-0.221	0.633
S37i (усвояване) – A113S (дял ал.13 по площи)	0.264	0.567

Корелационният анализ (2018–2024) не установява статистически значими зависимости между показателите на чл. 37и и тези на пазарния механизъм по чл. 24а, което е очаквано предвид различната целева функция и тип ресурс. По-важно е, че не се установява значима връзка и вътре в 37и между усвояемостта и относителния дял на ал. 13, което подсказва, че *компенсаторният канал не се активира предвидимо спрямо степента на неусвояване*, а работи по-скоро реактивно (вж. Табл. 9). Това означава, че портфейлната логика вътре в режима (основен ред - ал.13) не е стабилизирана като предвидим компенсаторен механизъм – ключов риск както за управляемостта в социалния и екологичен аспект, така и от гледна точка на приоритизирането на интереса на защитаваната група фермери (животновъдите). В логиката на оценъчната рамка това е индикатор за ограничена стратегическа предвидимост и проблем в управляемостта на „компенсацията“ между двата канала, при положение че вторичният инструмент е ключов за реализацията.

В съответствие с възприетата методика, процесът по **чл. 24в** се интерпретира като сигнал за териториален натиск върху държавния ресурс (Req<sub>24в</sub>) и като институционален филтър (селективност), който превръща (или не превръща) натиска в договорен резултат. В съответствие с оценъчната рамка селективността се проследява чрез верига „искания – съгласия – договори“ и чрез коефициентите  $Sel_1 = \text{съгласия/искания}$  и  $Sel_2 = \text{договори/искания}$ , а стабилността се оценява чрез коефициент на вариация (CV).

Натиск и селективност по чл. 24в (2009–2024)

Показател	Min	Max	Mean	Median	CV%
Искания (Req24v, бр.)	37	134	78	73	30.1
Договори (Con24v, бр.)	0	26	9	8	61.7
Селективност (Sel24v = Con24v/Req24v, %)	0.0	28.7	12.2	11.2	59.4

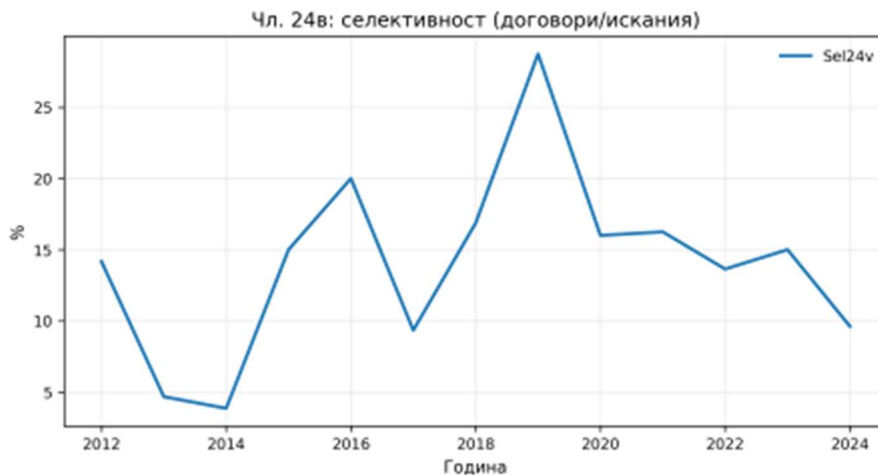
Наблюдава се ясно изразена „фуниеобразна“ динамика (табл. 10): средно постъпват около 78 искания годишно, но до договор достигат около 9, т.е. средната пропускливост (Sel<sub>2</sub>) е около 12%. Процесният „отпад“ е двустепенен: първото стесняване е от искания към съгласия (Sel<sub>1</sub>), а второто – от съгласия към договори (финализиране). Важен сигнал за управляемостта тук е изменчивостта: крайният резултат и селективността са значително по-нестабилни от самия натиск, т.е. натискът варира, но институционалният изход варира още повече. Това поддържа интерпретацията за режим, при който проблемът не е само „колко натиск има“, а колко предвидимо се филтрира и финализира. В оценъчната рамка това се интерпретира като висока институционална неопределеност при крайния преход към договор.



**Фигура 11. Подадени искания, предварителни съгласия и сключени договори по чл. 24в, бр., 2009–2024**

Фигура 11 визуализира трите етапа (искания, съгласия, договори) и показва, че натискът достига до съгласие в умерена степен, но „прекъсването“ се концентрира в последния преход към договор. Това се подкрепя и от

корелационния профил: исканията се свързват с предварителните съгласия ( $r=0,57$ ;  $p=0,021$ ), но не и с договорите ( $r=0,11$ ;  $p=0,677$ ), което насочва към „тясно място“ между съгласуването и финалното договаряне.



**Фигура 12. Селективност: договори/искания по чл. 24в, %, 2012–2024**

Фигура 12. (Sel<sub>2</sub>, 2012–2024) показва, че пропускливостта не следва плавна траектория, а има резки годишни промени (периоди на по-строг и по-слаб филтър). В управленски план това е критично: при сходен натиск резултатът може да е много различен, което подкопава предвидимостта и комуникируемостта на режима към заинтересованите страни. Следователно, по критерия селективност при териториален натиск (Sel<sub>1</sub>/Sel<sub>2</sub>; CV) режимът е силно променлив/ нестабилен, което затруднява предвидимостта и отгук - планирането и управлението на конфликта на ползванията.

Преди да се търси интеграция с останалите режими, е сметено за методически необходимо да се провери дали натискът по чл. 24в има инерция— т.е. дали стойностите в година  $t$  следват закономерност спрямо стойностите в  $t-1$ . Ако инерцията е налице, натискът може да се разглежда като устойчив управленски сигнал, който позволява планиране и предварителна реакция; ако липсва, натискът е по-епизодичен и силно зависим от конкретни събития и контекст.

Таблица 11

**Инерция на териториалния натиск и селективността по чл. 24в (Pearson r, lag-1)**

Показател	Период	Pearson r: $X(t-1) - X(t)$	p-value	n (двойки години)
Подадени искания (Req24v)	2007–2024	0.641	0.0055	17
Подадени искания (Req24v)	2009–2024	0.468	0.0783	15
Селективност: Договори/искания (Sel24v)	2011–2024**	0.237	0.4348	13

\*\* За Sel24v стойностите са от момента, в който договорите реално започват да се отчитат стабилно (след 2011).

Лаг-1 тестът (Таблица 11) показва умерена инерция на натиска (Req24в): години с по-висок брой искания имат тенденция да бъдат последвани от години с относително по-висок натиск. Това означава, че натискът не е „чист шум“, а частично възпроизвеждащ се процес и следователно може да бъде използван като ориентир в управленския цикъл. За разлика от това, селективността (Sel<sub>2</sub> = договори/искания) не показва стабилна инерция в периода с по-надеждно отчитане. Практически това означава, че дори когато натискът се запазва или повтаря, институционалната пропускливост (колко от исканията достигат до договор) не се държи предвидимо: тя се променя чувствително от година на година и е по-скоро контекстно обусловена (процедурни условия, координация, правни/териториални казуси), отколкото трайно възпроизвеждана. Следователно, в управленски план картината е асиметрична: натискът има частична „памет“, но филтърът няма. Тази асиметрия е пряко доказателство за ограничена адаптивност: наличен сигнал не води до устойчиво стабилизиране на пропускливостта. Системата получава сравнително устойчив сигнал за натоварване и конкуренция върху ресурса, но начинът, по който този сигнал се „пресява“ до договорен резултат, остава нестабилен и трудно прогнозируем. Това е пряко релевантно към критериите в оценъчната рамка за адаптивност (дали управлението използва натиска като вход за корекция) и за селективност при териториален натиск (дали пропускливостта е последователна и управляемо стабилизирана).

В добавка се анализира дали отчетеният през година  $t-1$  териториален натиск и институционална пропускливост по чл. 24в се отразяват в решенията и резултатите на другите режими през година  $t$  (вж. Табл. 12). Целта е да се установи дали 24в функционира като вход към общ управленски цикъл (предполагащ адаптация и координация), или остава самостоятелен режим.

**Таблица 12**

**Интеграция на териториалния натиск по чл. 24в в решенията на пазарния механизъм по чл. 24а (Pearson  $r$ , 2009–2024; lag  $t-1$ )**

Връзка ( $t-1 - t$ )	Индикатори (име; съкращение)	Pearson $r$	p-value
Req24v( $t-1$ ) O24a( $t$ )	- Подадени искания по чл. 24в (Req24v) - Обявени площи по чл. 24а (O24a)	-0.349	0.202
Req24v( $t-1$ ) A24a( $t$ )	- Подадени искания по чл. 24в (Req24v) -Отдадени площи по чл. 24а (A24a)	-0.267	0.336
Req24v( $t-1$ ) S24a( $t$ )	- Подадени искания по чл. 24в (Req24v) - Дял на реализиране по чл. 24а (S24a)	0.019	0.945
Req24v( $t-1$ ) $\Delta$ Stock( $t$ )	- Подадени искания по чл. 24в (Req24v) -Годишна промяна в активния фонд ( $\Delta$ Stock)	0.121	0.667
Sel24v( $t-1$ ) O24a( $t$ )	- Селективност по чл. 24в (Sel24v) -Обявени площи по чл. 24а (O24a)	0.648	0.017
Sel24v( $t-1$ ) A24a( $t$ )	- Селективност по чл. 24в (Sel24v) -Отдадени площи по чл. 24а (A24a)	0.471	0.104
Sel24v( $t-1$ ) S24a( $t$ )	- Селективност по чл. 24в (Sel24v) -Дял на реализиране по чл. 24а (S24a)	-0.052	0.866
Sel24v( $t-1$ ) $\Delta$ Stock( $t$ )	- Селективност по чл. 24в (Sel24v) - Годишна промяна в активния фонд ( $\Delta$ Stock)	0.019	0.952

Резултатите показват, че обемът на териториалния натиск по чл. 24в (брой искания) не е статистически свързан с ключовите решения и резултати на чл. 24а през следващата година – нито с обявените площи, нито с реално отдадените площи, процесната ефективност (дела на реализиране) или годишната промяна на активния договорен фонд. При чл. 37и също не се установява значима връзка между натиска/пропускливостта по чл. 24в и усвояването по основния ред или интензитета на търга по ал. 13. Единственият по-ясен междинен сигнал е, че по-

високата пропускливост на чл. 24в през предходната година се свързва с по-голямо обявяване по чл. 24а, но този ефект не се пренася към реалното отдаване и устойчив резултат. В термините на оценъчната рамка това подкрепя извод за ограничена адаптивност и слаба координация на използваните от ДПФ механизми: дори когато сигнал за натиск е налице, той не функционира като системен вход за координирани корекции между режимите.

Въз основа на анализа във втора глава се формулират следните по-важни изводи:

*Първо*, управлението на ДПФ се осъществява в значим мащаб, но устойчивостта на системата е по-скоро резултат от инерцията на активния договорен фонд, отколкото от последователно управленско учене и координация между механизмите. Налице е реална управленска активност, но липсват убедителни емпирични сигнали за самокорекция и за функциониране на режимите като съгласуван управленски портфейл.

*Второ*, активният договорен фонд по чл. 24а (stock) е относително устойчив: средно около 99,1 хил. ха при  $CV=13,7\%$ , което може да се интерпретира като ниска изменчивост за публичен ресурс. Това е ключов позитивен резултат, защото показва натрупан, кумулативен управленски ефект: значителен обем земи е трайно изведен от пасивност и устойчиво включен в стопанско ползване чрез договори.

*Трето*, механизмът по чл. 24в функционира като силен институционален „филтър“ при териториален натиск. Налице е ясно изразена „фуниеобразна“ структура (средно 78 искания, 34 предварителни съгласия и 9 договора), като общата пропускливост  $Con/Req$  е около 12%. В условията на публичен ресурс високата селективност е принципно съвместима с предпазлив подход и контрол върху конфликта на ползванията. Наред с това, вторичните данни разкриват проблемна процесна динамика: съществува връзка между искания и предварителни съгласия ( $r \approx 0,56$ ), но не се установява връзка между искания и договори, а между предварителни съгласия и договори се наблюдава умерена отрицателна зависимост ( $r \approx -0,50$ ), което насочва към „прекъсване“ на процеса

преди финализацията. Допълнително, високата изменчивост ( $CV \approx 61,7\%$  за договорите и  $CV \approx 59,4\%$  за селективността) поставя въпрос за предвидимостта и управляемостта на режима.

*Четвърто*, по чл. 24а социалният профил на достъпа (ABI) не показва режим на крайна нестабилност. За 2014–2024 г.  $CV(ABI) = 22,43\%$ , което означава умерена изменчивост и предполага, че механизмът не „заклучва“ системно достъпа, въпреки отчетливи годишни колебания и периоди на стесняване.

*Пето*, процесната рационалност на чл. 24а е ограничена поради системно разминаване между обявяване и реализация. Средно се обявяват 42,7 хил. ха, а се отдават 19,9 хил. ха; делът на реализиране е 48,6% при висока изменчивост ( $CV = 37,8\%$ ), като обявените площи имат  $CV = 39,6\%$ , а отдадени -  $CV = 45\%$ . Това е индикатор за ниска предвидимост на годишния процес и за значими процесни загуби: управленското решение „обявяване“ не се трансформира последователно в договорен резултат.

*Шесто*, не се установява убедителна адаптивност (учене) по логиката Stock–Flow. Данните показват инерционна динамика на фонда при високо изменчиви годишни потоци, а тестовете не потвърждават системна връзка между натрупаното състояние и следващите управленски решения. Следователно, цикълът „резултат - корекция на решенията“ е слабо проявен, което ограничава устойчивостта на функционирането в смисъла на адаптивно/рефлексивно управление.

*Седмо*, режимът по чл. 37и произвежда оперативен резултат, но не демонстрира стратегическа логика на стабилна компенсация и координация. Не се установяват устойчиви зависимости между показателите на чл. 37и и тези по чл. 24а, както и стабилна връзка вътре в 37и между усвояемостта ( $S_{37i}$ ) и интензитета на ал. 13. Това означава, че системата може да достига резултат, но без емпирично доказуема последователна логика на „учене“, компенсация и координация между инструментите.

*Осмо*, остава отворен въпросът дали трайно ниската усвояемост по чл. 37и следва да се интерпретира като екологична предпазливост/структурен лимит или като управленски дефицит. Вторичните данни са съвместими и с двете хипотези: ниските нива могат да произтичат от нормативната цел на режима, но могат да сигнализират и процесен проблем, когато не са съпроводени от предвидима компенсаторна реакция.

*Девето*, реалното отдаване по чл. 37и в значителна степен се реализира чрез ал. 13, което е оперативна сила на режима (компенсаторен канал), но вторичните данни не позволяват окончателна оценка дали това подкрепя социалната цел или създава риск от концентрация и отклонение от целевата функция. Поради това е необходима емпирична проверка чрез първични данни относно легитимността и възприеманата справедливост.

Оценките по критериите на концептуалната и оценъчната рамка са синтезирани в *Таблица 13*.

**Таблица 13**

**Предварителна оценка по критерии (на база Глава втора – вторични данни)**

№	Оценъчен критерий за устойчивост	Какво показват данните от Глава 2 (извод)	Предварителна оценка (Глава 2)
1	Адаптивност на управлението	По чл. 24а не се наблюдава системна връзка между „натрупано състояние“ (Stock(t-1)) и годишно обявяване/активност (Flow(t)). Това е индикатор за слаб механизъм на учене/обратна връзка в планирането.	Зона за подобрене
2	Процесна рационалност	При чл. 24а има значими разминавания между обявени и реално отдадени площи и висока изменчивост на дела на реализиране. При чл. 37и – нисък дял на усвояване по основния ред и силна зависимост от ал. 13, което говори за реактивност вместо резултатно-информирано управление.	Зона за подобрене
3	Институционал на координация	Липсват устойчиви статистически зависимости между годишната активност на чл. 24а и ключови показатели на чл. 37и и чл. 24в (вкл. лагове). Наблюдава се паралелно/фрагментирано функциониране на механизмите.	Основен проблем
4	Селективност при териториален натиск	По чл. 24в се наблюдава „фуниеобразна“ динамика: много искания, значително по-малко предварителни съгласия и най-малко договори. Средната селективност е висока (ниска пропускливост), т.е. силен институционален филтър.	Силна страна
5	Социална насоченост (достъп)	По чл. 24а ширината на достъпа (ABI) е умерено стабилна в дългосрочен план, но има години на стесняване и „по-едри“ договори. По чл. 37и достъпът е двуканален, като ал. 13 доминира по площ в „нормални“ години – потенциален риск от концентрация.	Смесен профил

6	Екологична предпазливост	По чл. 37и делът на усвояване по основния ред е трайно нисък – това е съвместимо с предпазливост/нормативни ограничения, но само по себе си не доказва активна екологична стратегия (по-скоро структурен лимит).	Структурно ограничение
7	Портфейлна логика (компенсации)	Не се открояват устойчиви компенсаторни ефекти между 24а–37i–24v (т.е. „когато един механизъм не реализира, друг да поема“). Ал. 13 компенсира вътрешни загуби в 37и, но това е вътрешна, не портфейлна компенсация.	Основен проблем
8	Предвидимост на процеса	Коефициентите на вариация показват висока изменчивост на ключови процесни показатели (особено при чл. 24а и при селективността по чл. 24в). При чл. 37i обявяването е относително стабилно, но реализацията и вътрешните загуби варират значимо.	Зона за подобрене
9	Икономия на управленски ресурс	Налице е съществен „процесен отпад“: при чл. 24а – разлика между обявени и отдадени площи; при чл. 37i – значителни вътрешни загуби след разпределение; при чл. 24в – загуби между етапите искания-съгласия -договори.	Основен проблем
10	Легитимност и процедурна справедливост	На база вторични данни може да се формулира само хипотеза: високата изменчивост и процесните загуби вероятно подкопават възприеманата справедливост. Оценката се финализира чрез данните от анкетата (Глава 3).	Оценява се по Глава 3

В обобщение, емпиричните резултати показват, че управлението на земите от ДПФ поддържа значим активен фонд и упражнява силен контрол при териториален натиск, но не демонстрира стабилна рефлексивност и портфейлна координация между режимите. Пазарният механизъм по чл. 24а функционира в голям мащаб, но с висока процесна изменчивост и значими загуби между обявяване и договаряне, което ограничава предвидимостта и предполага дефицит на процесно учене. Социално-екологичният режим по чл. 37и произвежда оперативен резултат, включително чрез ал. 13, но без устойчива стратегическа логика на компенсация и без доказуема координация с 24а. Механизмът по чл. 24в показва висока селективност като форма на публичен контрол, но и висока изменчивост на пропускливостта, което поставя въпрос за предвидимостта на режима. Тези резултати обосновават необходимостта от Глава 3: анкетното изследване е необходимо, за да се оцени легитимността и процедурната справедливост и да се провери как процесните дефицити се възприемат от участниците.

## **ТРЕТА ГЛАВА: ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ ОТ ДЪРЖАВНИЯ ПОЗЕМЛЕН ФОНД**

В трета глава се анализират оценките на заинтересованите страни (земеделски стопани – ползватели на земи от ДПФ, и служители в общинските служби по земеделие) и се идентифицират ключовите разминавания във възприятията за устойчивост, доверие, информираност и процедурна справедливост. На тази основа се формулират приоритетни насоки и пакет от практически мерки за усъвършенстване на управленските механизми и за повишаване на устойчивостта както на резултатите, така и на функционирането на управлението.

**В параграф 3.1. “Оценки на заинтересовани страни и насоки за подобряване на устойчивостта в управлението на ДПФ (резултатна страна)”** оценките на резултатната страна на устойчивостта в управлението на ДПФ се базират на данни от анкетно проучване, проведено в периода юни 2024 – септември 2025 г. сред две целеви групи: 1) земеделски стопани – ползватели на земеделски земи от ДПФ, и 2) служители в общински служби „Земеделие“, ангажирани с администрирането и контрола на договорите. Дизайнът е съзнателно двустранен: разминаванията в оценките са аналитично важни, защото при управление на държавен ресурс те обичайно се проявяват като дефицит на доверие, информационна асиметрия и възприемана несправедливост, които пряко подкопават социалната устойчивост и обществената приемливост на управлението.

Инструментът е конструиран като блокове твърдения, които отразяват трите измерения на резултатната устойчивост – икономическа, социална и екологична, както и ключови елементи на легитимността и процедурната справедливост (прозрачност, предвидимост, равнопоставеност, контрол и качество на административното обслужване). По този начин първичните данни „затварят“ оценъчната рамка там, където вторичните индикатори са принципно ограничени: те могат да опишат процесни резултати (активност, селективност, процесни загуби), но не могат самостоятелно да измерят възприеманата

справедливост и доверие, които определят дали управлението е устойчиво като обществено легитимен режим.

Надеждността на скалите е проверена чрез коефициент на вътрешна съгласуваност (Cronbach's  $\alpha$ ), което обосновава агрегирането на твърденията в индекси и използването им в групови сравнения и интерпретации.

**Таблица 14**

**Надеждност на използваните скали (Cronbach's  $\alpha$ )**

Скала	Брой твърдения	Валидни случаи (N)	Cronbach's $\alpha$
Социална устойчивост – общо	26	54	0,975
Доверие	8	54	0,943
Социални мрежи	7	52	0,937
Споделени ценности	6	51	0,931
Икономическа устойчивост – общо	13	54	0,961
Екологична устойчивост – общо	10	53	0,952
Обобщена устойчивост – индекс	49	50	0,984

Стойностите на  $\alpha$  са високи и показват силна вътрешна консистентност на използваните измервания. Това позволява резултатите да се интерпретират като надеждно емпирично доказателство за резултатната устойчивост и легитимността. В методически план това означава, че конструираният индекс могат да служат като основа за: 1) идентифициране на зони на консенсус и дефицит в оценките; 2) сравнение между групите (ползватели – администрация) като индикатор за потенциални напрежения в режима; и 3) формулиране на насоки за подобрене, които стъпват едновременно върху процесните сигнали от Глава 2 и върху възприятията за справедливост и резултатност, измерени с първични данни.

Получените оценки очертават умерено положителен профил на устойчивостта, но с ясно разграничение между измеренията и със системни разминавания между целевите групи. При земеделските стопани обобщената

устойчивост е над средата на скалата, като по-високо се оценяват икономическите и част от екологичните аспекти, а най-ниско – социалната устойчивост и индикаторите, свързани с информационна обезпеченост, прозрачност и контрол. При администрацията оценките са устойчиво по-високи; въпреки малкия брой респонденти, различията са важен диагностичен сигнал за потенциална информационна асиметрия и процедурен разрыв, които в управлението на публични ресурси се проявяват като дефицит на доверие и възприемана несправедливост.

**Таблица 15**

**Средни оценки по основните скали (земеделски стопани и администрация)**

Скала	Стопани – Mean	Администрация – Mean	Δ
<b>Обобщена устойчивост (25 айтема)</b>	<b>3,486</b>	<b>4,017</b>	<b>0,531</b>
Икономическа устойчивост	3,827	4,059	0,232
Екологична устойчивост	3,721	3,881	0,160
<b>Социална устойчивост</b>	<b>3,375</b>	<b>4,225</b>	<b>0,850</b>
<b>Прозрачност и контрол</b>	<b>3,104</b>	<b>4,267</b>	<b>1,163</b>
Процедурна справедливост	3,325	4,166	0,841
Доверие	3,353	4,065	0,712
Социални мрежи	3,212	4,286	1,074
Конфликти/напрежения	3,574	4,046	0,472

Резултатите показват, че за земеделските стопани икономическата устойчивост и част от екологичните ефекти са по-лесно разпознаваеми и по-високо оценени, докато социалната устойчивост е по-слаба и по-чувствителна към процедурните дефицити. Най-големите разлики между групите се концентрират в компонентите, свързани с информация, прозрачност и административна подкрепа – т.е. не в целите на управлението, а в преживяването на процеса. Това е управленски значимо, защото именно тези компоненти „произвеждат“ доверие и приемливост, без които устойчивите резултати трудно се възпроизвеждат във времето.

На ниво отделни твърдения се открояват последователно по-ниски оценки при стопаните по теми като ефективност на контрола и прилагането на правилата, достатъчност и своевременност на информацията, както и предвидимост на условията и равнопоставеност. Едновременно с това стопаните дават по-високи оценки за общата икономическа полезност на ползването на земи от ДПФ и за част от практиките/изискванията с екологичен характер. Така анкетата подкрепя извода, че проблемните зони в устойчивостта са по-скоро процедурни и социално-легитимационни, отколкото резултатни в тесен икономически смисъл.

В обобщение, първичните данни валидират изводите от Глава 2, че устойчивостта на управлението на ДПФ не се изчерпва с наличието на резултати, а зависи от предвидимостта, прозрачността и справедливостта на процедурите. Разминаванията между оценките на стопани и администрация са емпиричен сигнал за процедурна асиметрия, която следва да бъде адресирана чрез мерки за подобрене в управленските стандарти, информационните канали и контрола – предмет на следващата подточка.

**В параграф 3.2. “Насоки за подобряване на устойчивостта на функционирането на ДПФ”** се предлага интерпретативен модел (*Фиг.15*), който свързва процесните сигнали от анализа на вторични данни (Глава 2) с възприятията за устойчивост от анкетното изследване (Глава 3) чрез междинен „мост“ от вероятни механизми. Целта не е каузална идентификация, а структуриране на обяснителни връзки и приоритизиране на управленски мерки там, където едновременно: 1) се наблюдават най-силни процесни рискове (вариация/обхват) и 2) има най-големи разминавания между групите по индикаторите за социална легитимност, доверие и предвидимост.

## I. Процесни сигнали (вторични данни)

1. чл. 24в ЗСПЗЗ – „филтър“ → ключов индикатор: **ВАРИАЦИЯ**  
(изменчивост/нестабилност на селективността и/или процесния „отпад“ във времето)
2. чл. 37и ЗСПЗЗ – „социално-екологичен режим“ → ключов индикатор: **ОБХВАТ**  
(степен на реално достигане до целеви групи)



## II. Механизъм: как процесните сигнали се превеждат в напрежение

- M1. Институционална непредвидимост и транзакционни разходи** (*от вариацията при 24в*)  
– колебаеща се „пропускливост“ на филтъра; усещане за „неравни правила“; разходи за време, информация, документи, риск от забавяния/откази.
- M2. Компенсаторна недостатъчност и натиск върху легитимността** (*от ограничен обхват при 37и*)  
– социални групи остават извън социално-екологичната логика; напрежение около справедливостта и достъпа.
- M3. Фрагментация на портфейла (24а–37и–24в)**  
– слаба обратна връзка между режимите; ограничено „учене“ от резултатите; устойчиво възпроизвеждане на напрежение.



## III. Резултатни сигнали (първични данни: възприятия за устойчивост, 1–5)

**Социална устойчивост: Фермери 3.212 и Администрация 3.953 ( $\Delta=0.741$ ) ← „ядро“**  
*на разминаването и най-ниски оценки*



## IV. Управленски извод → приоритети за мерки (водени от данните решения)

- П1. Намалване на вариацията при 24в** → повече предвидимост, процесна рационализация, ясни критерии и обратна връзка.  
(адресира най-вече: Социално доверие  $\Delta=0.712$ ; Социална справедливост  $\Delta=0.560$ )
- П2. Увеличаване на обхвата на 37и** → по-силен компенсаторен ефект и социална легитимност.  
(адресира най-вече: Социални мрежи  $\Delta=1.074$ ; Социална устойчивост  $\Delta=0.741$ )
- П3. Свързване на режимите чрез „учене“** → годишен цикъл: резултати → корекции → измерване → следваща корекция.  
(адресира устойчиво: Устойчивост общо  $\Delta=0.55$ ; „заклучване“ на подобренията във времето)

**Източник:** собствена разработка на базата на анализ на данни от Аграрен доклад и анкетно проучване

**Бележка:** оценките са средни стойности на композитни индекси по 5-степенна скала (1–5), като по-високата стойност означава по-положителна оценка за устойчивост.

**Фигура 15. Модел “Процес – механизъм – възприятия”**

Моделът използва два процесни сигнала с висока диагностична стойност:

- В механизма по **чл. 24в ЗСПЗЗ** - „филтър“ при териториален натиск – като ключов се откроява индикаторът “*вариация*” (нестабилност на селективността и/или процесния „отпад“ във времето);
- В механизма по **чл. 37и ЗСПЗЗ** - социално-екологичен режим – относително важен сигнал се задава от показателя “*обхват*” (степен на реално достигане до целевите групи и ефективност на компенсаторната логика).

Емпиричните профили от анкетата подкрепят фокуса върху социалната легитимност. Общата устойчивост е оценена по-ниско от земеделските стопани спрямо администрацията, като разминаването се концентрира именно в *социалните измерения* – социална устойчивост, социални мрежи/координация и доверие, докато екологичната устойчивост показва близки средни стойности и по-висок консенсус. Това насочва към извод, че ключовият риск за устойчивото функциониране не е в „техническата“ изпълнимост на екологичните изисквания, а в *процесните условия*, които произвеждат напрежение в доверие, справедливост и предвидимост на режима.

На тази основа се формулират три взаимно допълващи се механизма:

**М1. Институционална непредвидимост и транзакционни разходи (вариация при чл. 24в).** Когато селективността и процесният „отпад“ по 24в се колебаят във времето, при сходен натиск резултатът изглежда различен. За ползвателите това се преживява като несигурност (неясни вероятности за успех и времеви хоризонти) и като разходи за координация (време, документи, резервни решения), което логично се отразява в по-ниски оценки за доверие и процедурна справедливост, както и в по-ниска икономическа предвидимост.

**М2. Компенсаторна недостатъчност и натиск върху легитимността (ограничен обхват при чл. 37и).** Когато социално-екологичният режим не достига в достатъчна степен до целевите групи, се активира компенсаторна логика

с по-ограничен потенциал за социално-екологична корекция (вкл. чрез остатъчни канали). Това поражда напрежение около достъпа и справедливостта и обяснява защо разминаванията между групите са най-изразени именно при „социални мрежи/координация“ и социалната устойчивост като цяло.

### **М3. Фрагментация на портфейла и ограничено „учене“ (24а–37и–24в).**

Когато режимите функционират слабо свързано и без достатъчно обратна връзка, системата не затваря цикъла „резултати – корекции“. Така едни и същи напрежения се възпроизвеждат във времето: администрацията оценява вътрешната процедурна логика, а стопаните – външния ефект и цената на координацията, което стабилизира разминаванията в оценките за устойчивост.

Изведените механизми водят до три приоритета за управленски мерки за подобряване на устойчивостта на функционирането:

### **П1. Намаляване на вариацията при чл. 24в: предвидимост и процесна рационализация.**

Фокусът е върху ясни критерии, стандартизирани срокове и последователна обратна връзка – не с цел механично увеличаване на пропускливостта, а с цел стабилизиране и предвидимост на решенията при сходни условия. Очакван ефект е укрепване на доверие и възприемана процедурна справедливост.

### **П2. Увеличаване на обхвата на чл. 37и: реален компенсаторен ефект и социална легитимност.**

Приоритетът предполага управленска насоченост към действително достигане до целевите групи чрез по-ясни условия за достъп, активна комуникация и ограничаване на „непокритите полета“ на режима. Очакван ефект гук е намаляване на напрежението около справедливостта и подобрене в социалната устойчивост.

### **П3. Свързване на режимите чрез цикъл на учене: „резултати – корекции – измерване“.**

Препоръчва се ежегодна рамка за управленско учене, която комбинира системно отчитане на ключови процесни показатели (вариация при 24в; обхват при 37и) с резултатните индекси от анкетата и води до конкретни

корекции на правила и практики. Този приоритет не заменя П1 и П2, а „заключва“ подобренията като устойчиви, вместо еднократни административни интервенции.

**В параграф 3.3. “Пакет от мерки за повишаване устойчивостта: обобщение”** на основата на комбинирания прочит на 1) процесните дефицити, установени при анализа на вторични данни (Глава 2), и 2) оценките на заинтересованите страни (Глава 3.1), се формулира пакет от мерки, насочени към повишаване устойчивостта на управлението на земите от ДПФ. Логиката на пакета следва трите приоритета, изведени в модела „Процес – механизъм – възприятия“ (Глава 3.2): П1) прозрачност и предвидимост, П2) социална легитимност и достъп, П3) управленско учене и обратна връзка. Емпиричните профили от анкетата показват, че разминаването между фермери и администрация се концентрира именно в социалните измерения (доверие, справедливост, координация), което насочва вниманието към механизмите на информация, процедурна яснота и управляемост на процесните загуби.

➤ **Прозрачност и процедурна предвидимост: от „администриране“ към публична отчетност**

Първият блок мерки адресира установените дефицити в информираността и възприеманата процедурна справедливост, които са ключови за социалната устойчивост и институционалното доверие. Препоръчва се въвеждане на единна система за публична информация и проследимост на статуса на имотите и процедурите, включително:

- публичен регистър/портал (вкл. ГИС визуализация) на имотите от ДПФ с базов статус (свободен, отдаден, в процедура), условия за достъп и ключови срокове;
- стандартизирани правила за уведомяване и обратна връзка към кандидатите (минимални информационни изисквания, ясни основания при отказ, проследимост на етапите);

- унифициране на срокове и „една версия на истината“ (единни справки по статус, документи и изисквания), което редуцира транзакционните разходи и минимизира напрежението от непредвидимост.

Този блок е пряко насочен към подобряване на индикаторите за доверие, справедливост и информираност, като същевременно подкрепя процесната устойчивост чрез намаляване на „скритите“ процесни загуби и административната натовареност.

➤ **Социална легитимност и достъп: целево насочване и защита на уязвими групи**

Вторият блок мерки е насочен към устойчивостта на резултатите в социалното измерение и към ролята на ДПФ като публичен ресурс, при който достъпът и правилата за разпределение са част от легитимността на режима. На основата на анализа на чл. 24а и чл. 37и ЗСПЗЗ се препоръчват:

- по-ясни приоритети и качествени критерии при специфични цели (напр. млади фермери, биологично производство, инвестиции с локална добавена стойност), така че ДПФ да подпомага регионалното развитие, а не само ценовото съревнование;
- по-дългосрочна предвидимост на договорите при инвестиционно-интензивни дейности (напр. трайни насаждения, устойчиви практики), за да се намали стимулът към краткосрочно „извличане“ на ресурс и да се подкрепи инвестиционната и екологичната устойчивост;
- ограничаване на рисковете от концентрация чрез мониторинг на разпределението (структура на договорите, средни размери, профили по години) и при необходимост – корекции в условията за достъп.

Този блок цели да намали напрежението около **достъпа** и да повиши възприеманата справедливост и обществена приемливост на управлението.

➤ **Активен екологичен мениджмънт и управленско учене: цикъл „резултати – корекции“**

Третият блок мерки е насочен към превръщане на управлението в **адаптивен цикъл**, при който решенията се калибрират спрямо наблюдаваните резултати и рискове. Макар екологичната устойчивост да се оценява относително по-високо, резултатите подкрепят необходимостта от по-активна и измерима екологична компонента, интегрирана в договорния режим:

- минимални изисквания за устойчиви практики в договорите за по-големи площи (напр. ротация, мерки за почвено плодородие, предотвратяване на деградация), с ясни критерии за проверка;
- целеви интервенции за рекултивация/възстановяване при проблемни терени (където е приложимо), включително мерки срещу ерозия и за климатична адаптация;
- годишен управленски „цикъл на учене“, който съпоставя процесните показатели (вариация при чл. 24в, обхват и структура при чл. 37и, разминаване „обявено–реализирано“ при чл. 24а) с резултатните оценки (възприятия за доверие, справедливост, предвидимост) и води до конкретни корекции в правила и практики.

**В заключение**, дисертационният труд изследва устойчивото управление на земеделските земи от Държавния поземлен фонд (ДПФ) в България, като го разглежда не като единична процедура, а като система от взаимосвързани механизми за предоставяне и регулиране на достъпа до държавния поземлен ресурс. В теоретичната част е обосновано разбирането, че устойчивостта при публичните ресурси има двоен характер: тя се проявява едновременно като устойчивост на резултатите (икономически, социални и екологични ефекти) и като устойчивост на функционирането на управлението във времето (предвидимост, последователност, управляемост на риск, координация и адаптивна реакция при натиск и промени).

На тази основа е разработена методика за оценка, която интегрира процесни и резултатни показатели и позволява управлението да се оценява едновременно по „какво постига“ и „как работи“. Методиката е приложена чрез съчетаване на анализ на вторични данни за периода 2007–2024 г. и анализ на оценки на заинтересовани страни, което допълва количествената диагностика с измерение за социална легитимност, възприятия за справедливост, информираност и доверие. Резултатите потвърждават, че устойчивостта не може да бъде оценена еднозначно само по отделни количествени резултати: тя остава непълна при непредвидимост и изменчивост на ключови процесни характеристики и при дефицити в последователността на управленските действия. Достига се и до ключов извод, че социалната легитимност е съществен компонент на устойчивостта, който се влияе от стабилността на управленската среда. Установените разминавания в социалните оценки между стопани и администрация очертават дефицит на легитимност, който по теоретична логика е свързан с по-ниска готовност за спазване и с по-голяма конфликтност при прилагане на режима. Наред с това е показано, че устойчивото функциониране зависи от координацията между механизмите и от „затворен цикъл“ на обратна връзка (сигнали - интерпретация - корекции - проследяване на ефекта). Дисертацията доказва, че устойчивото управление на земите от ДПФ изисква едновременно балансиращи резултати и устойчиво функциониране на управлението във времето чрез предвидими правила, последователност, ефективен институционален контрол и координация между механизмите. Разработената методика и приложената оценка предоставят основа за обективизиране на управленското състояние и за формулиране на приоритети и практически насоки за усъвършенстване в дългосрочен хоризонт.

#### **IV. СПРАВКА ЗА ПРИНОСИТЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

- 1.** Разработена е концептуална рамка за оценка на устойчивото управление на земеделските земи от ДПФ, която представя управлението на ДПФ като поземлен портфейл и интегрира трите нормативно разграничени механизма по ЗСПЗЗ (чл. 24а, чл. 37и и чл. 24в) в обща аналитична логика за управление на достъп, социално-екологично насочване и контрол при териториален натиск.
- 2.** Разработена е авторска методика за интегрирана оценка, която позволява устойчивостта да се измерва едновременно като устойчивост на функционирането (предвидимост, процесна рационалност, селективност при натиск, координация и „учене“) и като устойчивост на резултатите (икономически, социални и екологични ефекти) във времеви хоризонт.
- 3.** Методиката е апробирана при изследване на база годишни вторични данни за управленските потоци и веригата „искания–съгласия–договори“ за относително дълъг период от време (2007–2024 г.), допълнено с анкетно изследване сред ключови заинтересовани страни, което позволява надграждане на количествената оценка с измерение за социална легитимност и възприятия за ефективност и справедливост.
- 4.** Формулирани са научнообосновани практически насоки и пакет от мерки за усъвършенстване на управлението на ДПФ, структурирани като „управляеми лостове“ (правила, насоки, прозрачност/информационна осигуреност, контрол и координация между механизмите), като по този начин се предлага рамка за приоритизиране на управленски интервенции за повишаване на устойчивостта.

## V. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

### Статии

1. Върбанов, Д., *„Намиране на оптимални решения за постигане на устойчиво развитие и добро управление на държавен поземлен фонд в областните дирекции „Земеделие“*, Shumen Institute of Technology, SiT Review Index-2025, стр. 38-44

### Доклади

1. Върбанов, Д., *„Ефективно управление на земеделските земи от Държавен поземлен фонд в област Шумен“*, "Българската мечта - позитивната концепция", 2020, НБУ София, стр. 327-337

2. Върбанов, Д., *„Участие на държавната администрация при създаване на масиви за ползване на земеделски земи“*, *„Устойчиво управление на поземлените ресурси – съвременни практики и решения“*, Издателство „Наука и икономика“ 2021, ИУ-Варна, стр. 67-74

## **VI. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ**

Декларирам, че настоящата дисертация е изцяло авторски продукт и при нейното разработване не са ползвани в нарушение на авторските им права чужди публикации и разработки.