

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 3 / Януари 2012



Съдържание

УВОДНА СТАТИЯ

Тодор Танев

ВМЕСТО УВОДНА СТАТИЯ

ДОКТОРАНТИ И СТУДЕНТИ

Аделина Любомирова

ОЦЕНКАТА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В
ОБЩОЕВРОПЕЙСКИ ПЛАН – ЗНАЧЕНИЕ, АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ,
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ

Христо Атанасов

ОМБУДСМАНЪТ И ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ ВЪВ ФОКУСА НА ПУБЛИЧНИЯ
МЕНИДЖМЪНТ

Евгени Иванов

ГЛОБАЛНАТА НЕОПРЕДЕЛЕНОСТ И ПРЕСТРУКТУРИРАНЕТО НА
НАЦИОНАЛНИТЕ СИСТЕМИ ЗА СИГУРНОСТ:
ОПИТЪТ НА САЩ СЛЕД 11.09.2001 Г.

Таня Пейкова

ДЪРЖАВНО УСТРОЙСТВО НА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА – МНОГООБРАЗИЕ И
ЕДИНСТВО ПОД ЕДИН ПОКРИВ

Шукри Шукри

ВЛАСТТА НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ: УПРАВЛЕНИЕ ЧРЕЗ ПРАВИЛА
ИЛИ УПРАВЛЕНИЕ ЧРЕЗ ЗАПОВЕДИ

ВМЕСТО УВОДНА СТАТИЯ

Редакцията на електронното списание „ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg” обявява, че в този брой са включени разработки на докторанти и студенти от катедра „Публична администрация” на Софийския университет.

Публикацията правим с една-единствена цел – да окуражим и насърчим нашите млади колеги към публикуване и да създадем възможност на аудиторията да отбележи техния напредък: възнамеряваме след точно една година да публикуваме научни материали на същите автори и се надяваме, че те ще са по-съвършени.

Всички материали са публикувани във вида, в който са представени, защото за да излезе този брой редакцията се отказва от процедурата на предварително рецензиране и научно селектиране на текстове *peer review*. Повечето текстове се различават значително от централната издателска и научна политика на списанието. Статиите са от различни жанрове, варират от есета до сериозни опити за научен анализ и са с различна степен на зрелост. Научните ръководители и тютори на докторантите и студентите са единствената инстанция на научна редакция на текстовете, в едни случаи по-осезаема, в други не дотам.

Ние сме уверени, че нашите млади автори ще се върнат към нова публикация в това списание и други научни издания у нас и в чужбина. На добър час!

Тодор Танев

ОЦЕНКАТА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ В ОБЩОЕВРОПЕЙСКИ ПЛАН – ЗНАЧЕНИЕ, АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ, ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ

Аделина Любомирова¹

Резюме

Статията е посветена на моделите за оценка на изпълнението на държавните служители, прилагани в европейските публични администрации. Оценка на изпълнението на държавните служители е представена като ключов аспект от управлението на човешките ресурси, който създава връзката между организационните и индивидуалните цели и задачи. Темата е разгледана в сравнителен европейски контекст, като са представени основните видове оценки, методи и критерии, използвани от страните членки на Европейския съюз. На тази основа са изведени доминиращите тенденции при оценката на държавните служители. Акцентът е поставен върху предизвикателствата, пред които са изправени европейските публични администрации в хода на въвеждането на системи за оценка на изпълнението на държавните служители: проявата на субективизъм и уравниловка; тенденцията за поемане на средния път; статиката на длъжностната характеристика; липсата на открит диалог между страните в атестирането; подценяване на обучението на управленския персонал за професионално провеждане на оценяването; задържането на талантиливите служители, и др.

В заключение, на дискусия са поставени възможните отговори на предизвикателствата пред държавното управление по повод процеса на оценка на изпълнението на държавните служители: разширяване на субекта на оценяване чрез въвеждане на 360° градусова „обратна връзка“, оценка от външни и вътрешни на организацията клиенти, оценка от подчинените и самооценка на служителя.

PERFORMANCE APPRAISAL OF CIVIL SERVANTS IN EUROPEAN CONTEXT: IMPORTANCE, CURRENT SITUATION, CHALLENGES AND POSSIBLE SOLUTIONS

Adelina Lyubomirova

Doctoral Student at the Department of Public Administration, SU

Abstract

The article examines the methods for performance appraisal of civil servants applied in European public administration. The performance appraisal of civil servants is presented as a key aspect of human resource

¹ Аделина Любомирова е задочен докторант по специалност „Публична администрация“ в катедра „Публична администрация“ на Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Тема на дисертацията: „Моделите за оценка на изпълнението на държавните служители“. Магистър по специалност „Публична администрация“ с магистърска теза на тема „Оценката на изпълнението на държавните служители – сравнителен анализ между България и Франция“. Бакалавър по специалност „Публична администрация“. През 2009 г. е носител на наградата за научно есе в областта на публичната администрация в рамките на конкурс „Лиляна Данева-Бризби“. Тема на есето: „Световната икономическа криза като стратегическо предизвикателство пред българската публична администрация“. В продължение на две години работи като младши експерт в дирекция „Професионална квалификация и лицензиране“ в Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО) към Министерски съвет. Основни области на научен интерес – държавна служба, управление на човешките ресурси в държавната администрация, системи за оценка на изпълнението на държавните служители в сравнителен европейски контекст.

management that links organizational and individual goals and objectives. This issue is set in a comparative European context – the main types, main criteria and methods of assessment implemented by EU member states are scrutinized. The leading trends of performance appraisal of civil servants are formulated on this basis. A special emphasis is set on the challenges faced by European administrations in the process of introduction of performance appraisal systems of civil servants such as: expression of subjectivity and leveling, tendency toward taking the road in the middle, the immobility of job description, lack of overt communication between the parties within the evaluation process, underestimation of the role of proper training for conducting a true professional appraisal, hampering the development of gifted employees, etc.

Possible solutions of such challenges to performance appraisal of civil servants faced by relevant state agencies are discussed at the end: an expansion of the subject of the assessment by implementing a 360 – degree feedback, customers' evaluation, upward subordinates' assessment and employee's self-assessment.

Въведение

Значимостта на оценката на изпълнението на държавните служители произтича от нейната обвързаност с реализирането на целите и задачите на управлението в публичния сектор.

На политическо ниво действията между отговорните институции се съгласуват и се очертава визията за управление. Същественният въпрос тук е как очертаните приоритети на най-високо ниво да се трансформират като част от оперативните цели пред отделните администрации и от своя страна да намерят израз във формулиране на индивидуалните цели и задачи пред държавните служители?

Отговорът на този въпрос се проектира в модела за атестиране, който заема ключово място в системата за управление на човешките ресурси. Неговото успешно въвеждане, функциониране и периодично допълване предопределя ефективното реализиране на поставените пред административните структури цели.

В настоящата статия оценката на изпълнението на държавните служители е представена като ключов аспект от мениджмънта на човешките ресурси и най-отговорната дейност от живота на организацията.

Най-ясният аргумент в подкрепа на изложеното твърдение е, че с изпълнението на очертаните приоритети пред отделните институции са ангажирани държавните служители, а от начина, по който те биват оценявани, мотивирани, възнаграждавани, зависи качеството на предоставяните услуги и степента, в която се постигат заложените на политическо ниво приоритети.

Акцентът е поставен върху въвеждането на нов подход към управлението на човешките ресурси, в който прегледът на изпълнението на държавните служители не бива да се възприема като формален процес, а като отговорна дейност, в която служителят участва активно като дава оценка на:

- ❖ личните си постижения, на целите за предстоящия нов период,
- ❖ областите на знанията и уменията, които се нуждаят от усъвършенстване,
- ❖ плановете за постигане на целите и бъдещите възможности за професионално и служебно развитие.

В методологически аспект статията е построена върху основата на:

- ❖ теоретично изясняване на проблематиката, свързана с оценката на изпълнението на държавните служители на европейско ниво,
- ❖ сравнителен анализ на прилаганите методи за оценяване в европейските публични администрации.

1. Оценката на изпълнението на държавните служители в сравнителен европейски контекст

1.1 Обща характеристика

Практиките за оценяване са различни в отделните европейски държави и варират от оценката на компетентността, през оценка на изпълнението до оценка на потенциала.

Най-общо подходите на оценка могат да бъдат разделени на ориентирани към:

- ❖ качествата, при които креативността, опитът и квалификацията са обект на оценка,
- ❖ към дейността, при които обект на оценяване е трудовото поведение на служителя,
- ❖ и **подходи, ориентирани към постигнатите резултати.**

По отношение на формата могат да бъдат разграничени стандартизирана, подробна и ориентирана към входа атестация² и ориентирана към изхода, която се основава на резултатите от сключени целеви споразумения и оценява индивидуалните профили за различни функции.

На фона на това разнообразие може да посочи още една съществена разлика. В англо-саксонските страни и Северна Европа трудовото изпълнение се разглежда предимно като процес и се свързва с ефикасността, с разумното и контролирано разходване на вложените ресурси. Във Франция и Южна Европа то е предимно резултат и се свързва с ефективността, с реализирането на определени цели и задачи³.

1.2. Видове оценки, методи и критерии

В контекста на казаното дотук ще бъдат представени **видовете оценки, методи и критерии, използвани от страните-членки на ЕС.**

Таблица № 1

Видове	Методи	Примери за критерии
1. Рейтинг	Оценка на персонала и поведението	Представяне; облекло; учтивост; знания, яснота на изразяване, и т.н.
2. Оценка на резултата	Измерване на продуктивността или ефективността на служителите (количество произведена работа)	Брой обработени случаи или досиета
3. Оценка на изпълнението	Измерване на ефективността и ефикасността (и качество) във връзка с целите. Предефиниране на целите и преглед на условията за изпълнение на функциите	Оценка на базата на количествени показатели (брой, краен срок) и качествени показатели (качество на текстовете, намален брой жалби и т.н.)
4. Оценка на компетентността	Сравнение между изискваната за работата компетентност и действителната такава	Критерии в резултат на анализ на задачите и профил на работното място: способност за изслушване, способност за водене на екип и т.н.
5. Оценка на потенциал	Сравнение между потребностите на организацията по отношение на компетенции и компетенциите и възможностите за развитие на персонала	Управленски потенциал; Умения за водене на преговори и т.н.

Източник: *Европейски институт за публична администрация, Маастрихт, Холандия.*

² Критика в това отношение: Breisg, T., Personalführung, Mitarbeitergespräch, Zielvereinbarungen, 2.Ed., Frankfurt am Main 2001.

³ Тушева, А. Подбор, атестиране, и квалификация на държавните служители. изд. Софттрейд, С., 2001, стр. 45

От таблицата се вижда, че практиките за оценяване са различни и могат да се прилагат в комбиниран вид.

Сравнителното им представяне идва да покаже, че независимо от разнообразието на съществуващите модели за атестиране в европейски план, целите, които си поставят отделните страни, предизвикателствата и тенденциите са сходни и са подчинени на:

- ❖ нарастване на продуктивността на всеки член на персонала и последващо увеличение на продуктивността на организацията (резултат);
- ❖ увеличаване на приноса на индивида към целите на организацията (изпълнение) и на качествено, и на количествено равнище;
- ❖ оптимизиране на използването на цялостния потенциал на човешките ресурси на организацията (всички нейни компетенции) в съответствие със задачите и целите;
- ❖ управление чрез поглед напред на използването на човешките ресурси от организацията (развитие на потенциала). Този подход попада в рамката на стратегическото планиране на човешките ресурси.⁴

2. Преобладаващи тенденции при оценката на служителите в европейски план

2.1 Децентрализация на оценката

Децентрализацията на оценката има за цел да разшири кръга от правомощия на ръководителите, свързани с вземането на решения за назначаване, обучение и атестиране на държавните служители. По този начин се цели да се повиши тяхната ангажираност при поемане на отговорност за постиганите резултати. Този подход се характеризира със своята гъвкавост и следва утвърдилата се тенденция на децентрализация на управлението на персонала в публичните администрации. Той, обаче, е съпътстван от редица проблеми поради липсата на достатъчна подготовка от страна на ръководните кадри. По думите на Габрис: „Една държавна организация може да притежава най-сложния инструмент за изпълнение на пазара, но ако служителите гледат на своите ръководни оценители като на слаби лидери, малко вероятно е служителите да приемат новата система като легитимна⁵.”

2.2 Развитие на оценката на изпълнението

Моделът за оценка на изпълнението на държавните служители е изключително актуален в европейските държавни администрации в последно време и все по-ярко се откроява спрямо представените по-горе различни видове методи за оценяване. Неговата актуалност произтича от нарастващото търсене на ефективност, ефикасност и качество на публичната администрация в общоевропейски план.

Все повече се утвърждава тенденцията за обвързване на заплащането с изпълнението т.е. „създаването на връзка между ангажимента на служителите към целите на организацията и финансовата компенсация за този ангажимент във вид на заплати и премии”.

⁴ Босер, Даниел., Демке, Кристоф., Номдън, Коен., Поле, Робер., Държавните служби в Европа на петнадесетте: Тенденции и развитие. Европейски институт за публична администрация, Маастрихт, Холандия. 2001 г., стр. 65 и следващи

⁵ Garbis, G.T. “Improving Employee Acceptance Toward Performance Appraisal and Merit Pay Systems” in: Public Personnel Administration, Winter 2000, No.1, p.51.

2.3 Ключова роля на оценяващото интервю

Оценяващото интервю заема все по-значимо място в прилаганите системи за атестиране на служителите в публичните администрации. В сравнителното изследване⁶ на Даниел Босер, оценката-интервю е представено като управленски акт, по време на който се обменят различни гледни точки, прави се преглед на изпълнението на задачите и се вземат решения за по-нататъшното професионално и служебно развитие на държавните служители.

3. Предизвикателства пред оценката на изпълнението на държавните служители или какво се крие зад богатото разнообразие от оценки, методи и критерии

3.1 Трудности при оценяването

Оценяването на изпълнението на служителите крие богато разнообразие от предизвикателства, които трябва да бъдат умело анализирани, за да се предприемат стъпки по тяхното преодоляване или поне към минимизиране на неблагоприятните ефекти от тях.

Първият проблем е свързан с **длъжностните характеристики на служителите**. По своята същност длъжностната характеристика е „статична величина” т.е. поредица от твърдения⁷. Колкото по-сложна е дадена задача и изисква креативност от страна на служителите, толкова по-малка е вероятността това, което прави служителят да отговаря на разписаното в длъжностната му характеристика.

На следващо място все по-голямо значение придобива **екипната дейност**, което от своя страна отново влияе върху ограничеността на длъжностните характеристики до това какво прави отделният служител на работното си място.

Липсата на открит диалог между страните в атестирането⁸ се определя като проблем според Х. Ливинсън. Според автора атестирането следва да отчита цялостната ситуация, взаимодействието на служителя с колегите му, и на тази основа да се подпомага неговата дейност.

Като основен проблем на оценяването се изтъква **субективизмът**, отчитайки факта, че организацията е социална система, мрежа от междуличностни взаимоотношения. Даден служител може да изпълнява дейността си отлично по зададени критерии и да са проваля като партньор, колега, подчинен т.е. субективният фактор е неизменна част от процеса на оценка на персонала.

Други класически недостатъци на атестирането са „тенденцията да се поеме средният път”, „тенденцията за протакане”, „ореол ефекта”, „ефекта на йерархията”, атестации като „средство за целта”, **уравниловката, подценяването на процеса** като дейност, и др.

3.2 Начини за преодоляването на съществуващите проблеми

Развитието на системите за оценяване в световен план води до утвърждаването на нова тенденция, свързана с **разширяването на субекта за оценяване**, която е и своеобразно средство за преодоляване на проблемите, визирани по-горе. Вече е налице стремеж атестирането да не се извършва единствено от преките ръководители, а в процеса да бъдат **ангажирани вътрешните и външните (за организацията) партньори** (колеги)

⁶ Босер, Даниел., Демке, Кристоф., Номдън, Коен., Поле, Робер., Държавните служби в Европа на петнадесетте: Тенденции и развитие. Европейски институт за публична администрация, Маастрихт, Холандия. 2001 г.

⁷ Harvard Business Review за оценката на изпълнението на служителите, съст. Ливинсън, Х. Джерман, Дж. Бътлър, Т. изд. Класика и стил, С., 2005, стр. 10

⁸ Harvard Business Review за оценката на изпълнението на служителите, съст. Ливинсън, Х. Джерман, Дж. Бътлър, Т. изд. Класика и стил, С., 2005., стр. 10 и следващи

на служителя. Тук е особено важно привличането на клиентите и доставчиците на организацията с цел определяне неговия принос за реализиране на предоставяните стоки и услуги⁹. От изключително значение е **оценката на служителя от подчинените му**, ако има такива.

И на последно място, но не и по важност е **самооценката на служителя**.

Макар и посрещната със сериозна доза скептицизъм от редица мениджъри разгледаната 360° градусова „обратна връзка” постепенно се превръща в инструмент за личностно развитие. Благодарение на нея ръководството получава полезна информация, очертава възможните подобрения и контролира по-добре мерките за подобрение.

4. Оценката на изпълнението на държавните служители - предизвикателство пред европейската публична администрация

Оценката на изпълнението на държавните служители може да бъде определена като предизвикателство, от чието успешно провеждане зависи ефективността на публичната администрация.

4.1 Защо е определена като предизвикателство?

Оценката изисква **нов тип ръководители**, които да съчетават качествата на лидер и същевременно да изпълняват ролята на психолог с цел правилна преценка и насочване кариерното развитие на подчинените. Оценката се прави от ръководител, от този, който възлага работата, който я планира, организира, непосредствено ръководи и контролира. Наред с тези свои задължения, ръководителят трябва да **може да оценява безпристрастно** и обективно. При оценката той не бива да допуска лично отношение т.е. трябва да бъде подготвен, обучен за изпълнение на тази отговорна дейност¹⁰.

Ето защо на преден план се извежда **обучението на управленския персонал** като средство за развитие на управленските кадри. Необходимо е специално обучение на оценяващите ръководители за преодоляване на субективизма, на неблагоприятните фактори, които биха оказали влияние върху оценката. Това се дължи на факта, че системата за оценка изисква множество умения – наблюдение на поведението, поставяне на цели, развитие на хората, борба с неприемливото поведение, убеждаване, решаване на проблеми, планиране и т.н. Ако обучението на оценителите не е най-подробно, то оценката няма да даде особени резултати. Важно е резултатите от оценката да се използват за повишаване, освобождаване, развитие и др., да бъде „дискутирана със служителите, за да я приемат не само формално, но и по същество”¹¹.

За постигане на по-голяма обективност се препоръчва **оценката на непосредствения ръководител да бъде потвърждавана от следващия в йерархията ръководител**. Разбира се има случаи, когато съществува потребност друго лице, което добре познава работата, изискванията, постиженията, да събере необходимата информация и да я предостави на ръководителя, който да постави своята оценка.

4.2 Оценката на изпълнението като процес и обект на управление

Оценката е отговорен процес, защото се обвързва с управлението и на други сфери – обучението, кариерата, наборът, подборът, качеството на трудовия живот. Насърчаването на „апетита към ученето и практическото приложение на наученото” е причина за

⁹ Спасов, К., Управление на човешките ресурси, С, 1999, стр. 193, стр. 194

¹⁰ Владимирова, Катя., Управление на човешките ресурси. Университетско издателство «Стопанство». С., 2006, стр. 215, стр. 216

¹¹ Владимирова, Катя., Управление на човешките ресурси. Университетско издателство «Стопанство». С., 2006, стр. 215, стр. 216

определяне на атестирането като предизвикателство, защото **организацията трябва да подкрепя служителите**, които проявяват интерес към самостоятелното обучение и образование. Именно „доброволният характер на обучението води до по-висока мотивация и усъвършенстване¹².”

Всичко това изисква да бъде налице една обща идея за управлението на човешките ресурси в институцията т. е. стратегия за начина, по който ще се планират, формират, усъвършенстват човешките ресурси (ЧР), ще се установяват и поддържат отношения на съгласие с тях. Изводът е мениджмънтът на ЧР не трябва да бъде самоцелен, защото от качеството на човешкия капитал зависи образът на публичната администрация.

Налице и друга причина, която определя оценяването като предизвикателство, а именно въпросът за **задържането на талантливите служители**.

Това, което е от съществено значение е човек и работа да си „напаснат” така, че този човек да се чувства истински щастлив на работното си място¹³.

Според Тимъти Бътлър и Джеймс Уолдруп – видни експерти по развитие на кариерата – „талантливите служители могат да бъдат задържани само, ако работата им съответства на дълбоко вкоренените им житейски интереси.”

Друга причина е **обвързването на оценката със заплащането**, въпрос, който се отличава със своята актуалност първо поради естеството на работа на държавните служители и втори поради доказано по-ниското заплащане спрямо сходни позиции, заемани в частния сектор.

В последните години се очерта тенденцията държавите членки на ЕС все по-често да въвеждат в държавните си служби различни схеми за **възнаграждение според постигнатите резултати**. Не е доказано обаче доколко последните водят до повишаване на мотивацията за труд, както и на резултатите от него. Най-често „реформирането на системите за заплащане и въвеждането на системи според резултатите от труда се свързва с изменение на схемите за допълнителни възнаграждения/премии”¹⁴.

В заключение може да се обобщи, че значимостта, която се отдава на оценката на изпълнението на държавните служители в обобщоевропейски план, богатото разнообразие от прилагани практики методи, критерии и оценки, потвърждават нейната ключова роля в системата за управление на човешките ресурси в публичната администрация.

Обвързването на индивидуалните и организационните цели, поставянето на реалистични цели и задачи, при спазване на принципите за социална справедливост, ефективност, ефикасност и полезност, са от изключително значение за реализирането на задачите на модерното управление в публичния сектор.

Оценката на изпълнението на държавните служители е един малък, но особено важен аспект от този процес, наречен „държавно управление”...

¹² Шопов, Д. Атанасова, М. Управление на човешките ресурси. изд. Тракия-М, С., част 1, стр. 255

¹³ Harvard Business Review за оценката на изпълнението на служителите, съст. Ливинсън, Х. Джерман, Дж. Бътлър, Т. изд. Класика и стил, С., 2005, стр. 114, стр. 115

¹⁴ Босер, Даниел. Демке, Кристоф. Държавната служба в страните-кандидатки за членство в ЕС: Нови тенденции и въздействието на процеса на интеграция. ЕИПА, 2002, стр. 135

ЛИТЕРАТУРА

Босер, Д., Демке, К., Номдън, К., Поле, Р., Държавните служби в Европа на петнадесетте:Тенденции и развитие. Европейски институт за публична администрация, Маастрихт, Холандия. 2001 г.

Босер, Д., Демке, К. Държавната служба в страните-кандидатки за членство в ЕС: Нови тенденции и въздействието на процеса на интеграция. ЕИПА, 2002.

Магистърска теза: „Оценката на изпълнението на държавните служители – сравнителен анализ между България и Франция”, дипломант Аделина Любомирова, защита м. юли 2010 г., С., катедра „Публична администрация”, СУ, ФФ

Harvard Business Review за оценката на изпълнението на служителите, съст. Ливинсън, Х. Джерман, Дж. Бътлър, Т. изд. Класика и стил, С., 2005.

Владиминова, К., Управление на човешките ресурси. Университетско издателство «Стопанство». С., 2006.

Шопов, Д. Атанасова, М. Управление на човешките ресурси. изд. Тракия-М, С., част 1
Спасов, К., Управление на човешките ресурси, С, 1999.

Breisg, T., Personalführung, Mitarbeitergespräch, Zielvereinbarungen, 2.Ed., Frankfurt am Main 2001.

Тушева, А. Подбор, атестиране, и квалификация на държавните служители. Изд. Софттрейд, С. 2001.

ОМБУДСМАНЪТ И ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ ВЪВ ФОКУСА НА ПУБЛИЧНИЯ МЕНИДЖМЪНТ

Христо Атанасов¹

Резюме

В настоящия текст се прави анализ на държавата като социологическо, политическо и юридическо явление, като ракурсят е съсредоточен върху ролята ѝ като субект, част от социалното взаимодействие. Тъй като държавата е неперсонифициран субект, възниква необходимостта от конкретизиране на феномена „държава“. Ето защо за обект на изследване се приема институцията на омбудсмана на Република България. Целта на автора е чрез прилагането на един новаторски изследователски подход да се направи анализ на структурата на избрания социален субект и на неговата роля в процеса на социални взаимодействия. Това от своя страна позволява да се открият негативните и позитивните явления в публичния мениджмънт.

Ключови думи: държава, институция, ефективност, администрация, омбудсман, добро управление, гражданско общество.

OMBUDSMAN AND THE STATE IN THE FOCUS OF PUBLIC MANAGEMENT

Hristo Atanasov

Doctoral Student at the Department of Public Administration, SU

Abstract

This text analyzes the state as a sociological, political and legal phenomenon, close-focuses on its role as operator of the social interaction. Since the state is an impersonal entity, it is necessary to specify the phenomenon of “state”. Therefore, object of the study is considered the institution of Ombudsman of the Republic of Bulgaria. The author is to analyze the structure of the selected social entity and its role in the process of social interactions through the implementation of an innovative research approach. This in turn allows identifying the negative and positive developments in public management.

Keywords: state, institution, effectiveness, administration, ombudsman, good governance, civil society.

Въведение

Намерението, вплътено в настоящия текст е да се анализира държавата като социологическо, политическо и юридическо явление. От дълги години значителен брой изследвания са посвещавани на държавата, затова целта на последващото изложение е ракурсят да бъде съсредоточен върху ролята ѝ като субект, част от много пъстрото, сложно и богато социално взаимодействие.

От юридическа гледна точка държавата представлява правнопринудителна власт, произвеждаща закони и осигуряваща трайност на подчинените си институти. Тя има юрисдикция върху определена територия и население. В социологически аспект държавата е върховен политически конструктор, гарантиращ реда в дадена общност.

¹ Христо Атанасов е е задочен докторант по специалност „Публична администрация“ в катедра „Публична администрация“ на Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Настоящият текст е преработена част от магистърска му теза на тема: „Тенденции в развитието на държавната администрация през XXI век“ с научен ръководител проф. д. ф. н. Светослав Ставрев.

Пресечната точка между двата аспекта са властните отношения. Общественият живот предполага ред, а държавата като висш орган на властта има монопол в упражняването на принуда. Тя регулира процесите в рамките на обществото, отчитайки в някаква степен както частните, така и интересите на цялото.

Едни от атрибутите на държавната власт са нейните институции или т. нар. *държавни органи*. Посредством тях властта се изгражда йерархично. Институциите на държавната власт са регламентирани от правно задължителни норми и самите те произвеждат такива.

В този смисъл публичният мениджмънт представлява цялостният процес по реализация на държавната власт. А сам по себе си той има само едно-единствено оправдание за съществуването си – да осигурява производството, възпроизводството, потреблението и пр. на публични блага.

Точно с оглед на неговото екзистенциално оправдание, обаче, следва да не се подхожда механично, нито безконтролно или волунтаристично към създаването на определени държавни органи. Когато се изграждат органите на държавната власт, това не трябва да се случва само по силата на законовата регламентация, защото основен техен смисъл е да бъдат адекватни на потребностите на обществото.

Именно потребностите на обществото, както и тези на държавата, като техен институционален защитник, са основен мотивационен двигател. Една малка, но начална точка от по-голяма и по-сложна мотивационна верига. С измененията в историческия контекст, обаче, се променят и потребностите на социалните субекти, респективно и тяхната мотивация.

Така към 2007 година мотивацията на Република България е свързана с усъвършенстването на общественото развитие, посредством използването на европейското членство на страната като средство за подобряване на политическото, икономическо, културно и пр. състояние. Това, от своя страна, рефлектира в необходимостта на гражданите и техните организации да бъдат предоставяни публични блага от ново поколение. Част от тези блага са: правото на добро управление и добра администрация²; правото на недискриминация; гарантирането на свободна и честна конкуренция; защитата на потребителите; устойчивото развитие; стабилността на институциите и др. Тази потребност обуславя създаването на нови и нетипични за историята на българските държавни институции органи като омбудсман, Комисията за защита от дискриминация, Комисията за защита на потребителите и др.

В този контекст **проблемът**, който се изследва е свързан с начина, по който държавата като социоконструкт взаимодейства с останалите социални актьори, посредством създадени органи, упражняващи държавната власт (в този смисъл организационни структури на управление). Тъй като държавата е неперсонифициран субект, възниква необходимостта от конкретизиране на феномена „държава”. С тази цел за **обект** на изследване се приема институцията на омбудсмана на Република България, който представлява независим едноличен държавен орган. **Целта** на изследването е чрез анализа на метаболитната структура³ на избрания социален субект и неговата роля в процеса на

² За пояснение: Тъй като по-нататък в текста ще продължи използването на „правото на добро управление и добра администрация”, трябва да се посочи, че в Хартата за основните права на Европейския съюз (подписана в Ница на 7 декември 2000 г.) член II – 101 е записан като: Право на добра администрация. При подготовката за прилагане на паралелния правопорядък на ЕС в страната ни, още в самото начало, превеждайки европейските норми, това право придобива по-широка трактовка като *право на добро управление и добра администрация*, което не е изричен юридически императив!

³ Метаболитната структура е основата на т. нар. *Социална рулетка*, разработена в научната литература от проф. Св. Ставрев. Тя включва елементите: мотивация, потенциал, идентичност, власт, управление, активност, резултативност, ефективност. Този инструмент за анализ позволява да се проследи по какъв начин всеки отделен метаболит влияе на всеки един от останалите метаболити.

социални взаимодействия, да се открият негативните и позитивните явления в публичния мениджмънт. **Хипотезата**, която може да се формулира преди началото на изложението е, че в динамиката на „актуалното” настояще, създаването на нови и нетипични до този момент структури е не само необходимо, но и неизбежно.

Фокус на изследователския интерес

В настоящия текст е изложен опит да се анализира общественото функциониране и развитие, прилагайки практически един новаторски изследователски апарат. Последният е изграден на базата на субектната социална структура, онагледена чрез *социалната снежинка* и *метаболичната структура (рулетка на живота)*, разработени в българската литература от проф. Светослав Ставрев.

Снежинката⁴ (ранжираща субектите: индивид, организация, държава; група индивиди, група организации, група държави; гражданско общество, пазар, глобален свят) на социалните взаимовръзки ни позволява да разсъждаваме за социалните комуникации в обществената система. Всеки тип социален субект е обвързан по различни начини с всички останали социални субекти. По този начин се онагледяват взаимните задължения и отговорности, както и ефектите, които наблюдаваме в общественото функциониране, но често не можем да си обясним.

Тъй като деветте социални субекта са различни помежду си, тежестта на всеки един от тях в снежинката зависи от мястото, което заема и силата на връзките му с останалите субекти. Обратното, колкото по-слаби са наблюдаваните взаимодействия между тествания субект и останалите субекти, толкова по-нищожно е мястото му в обществената среда.

Докато Снежинката ни разкрива междусубектните връзки, то **Рулетката**⁵ ни позволява да обясним вътрешносубектните зависимости между отделните компоненти на структурирания по типов начин социален метаболизъм.

Рулетката позволява да се проследи по какъв начин всеки отделен метаболит (мотивация, потенциал, идентичност, власт, управление, активност, резултативност, ефективност) влияе на всеки от останалите метаболити.

Този модел рационализира социалната тъкан чрез опознаването на динамиката в движещите сили, изложени в него.

Посредством използването на двата инструмента – Снежинката и Рулетката – ще се направи опит да се опише и онагледят общественото функциониране и развитие, чрез анализ на взаимодействието между държавата (в случая, омбудсмана) с останалите социални субекти.

Тезата, която ще бъде защитена е, че дефицитите във всеки един отделен метаболит на изследвания субект оказват влияние върху взаимодействието му с останалите социални субекти, ранжирани в Снежинката на социалните взаимовръзки.

Мотивация (Mt)

Мотивацията е обект на изследване в различни обществени науки, като при всяка от тях терминът придобива определени конотации. Тук тя ще бъде разгледана като вътрешно присъщите на всеки индивидуален, групов или институционален субект потребности, интереси, ценности и норми, цели и произтичащите от тях очаквания и намерения (Ставрев и Вълков 2008: 491).

⁴ По-подробно, вж. Ставрев, Св, Ал. Вълков, Основи на управлението на публичния сектор (въведения, схеми, въпроси, текстове), Изд. „Парадигма”, С., 2008, стр. 11.

⁵ По-подробно, вж. Св. Ставрев, Социоматричният скенер – инструмент за провокиране, насочване и концептуализиране на социални анализи, В: сп. Социология, Институт по социология при БАН, С., 2009, Година 1, Брой 1, стр. 61.

При това приближение става ясно, че институциите имат своя мотивация, от която зависят техните дейности. Или с други думи, мотивацията е вътрешният импулс, който разкрива готовността за действие на една институция.

Самият мотивационен процес, разгледан през призмата на рационалността, притежава своя собствена логическа последователност. Накратко, сегментите в мотивационната верига се обозначават така: **П – потребности; И – интереси; ЦН – ценности и норми; Ц – цели; ВР – вземане на решение за действие; А – социална активност; Q – резултати от активността; Уд – удовлетвореност от резултатите.**⁶

Преди да се навлезе в детайлите на мотивацията на омбудсмана е от критична важност да се направи едно пояснение.

Държавните органи не възникват сами по някакъв извънempiричен път, а обикновено те биват конституирани по определен начин от друг държавен орган. Следователно, и създаването на институцията *омбудсман*, е резултат от активността на някой друг – в случая на Народното събрание. Това автоматично ни кара да си зададем два въпроса, свързани с описаната по-горе мотивационна верига: (1) „Израз на мотивацията на Народното събрание ли е създаването на институцията омбудсман?“ и (2) „Тази мотивация израз ли е на мотивацията на държавата като цяло?“. Отговорът и на двата въпроса е еднозначен: „Да, израз е на държавната мотивация, която е и мотивация на легислатурата“. Впоследствие вече създаденият държавен орган, разбира се, притежава своя собствена мотивация, която от своя страна може да бъде разгледана дихотомно: (1) като мотивация на държавата, поради мястото, което заема омбудсманът в структурата на държавните органи за управление и (2) като организационна мотивация, т. е. държавният орган омбудсман, поради спецификата на омбудсмана като социоконструкт. И в двата случая обаче, изложената мотивационна верига запазва своята последователна приложимост и валидност.

Мотивация на държавата

Потребността, която стои в началото на мотивационния процес се корени в желанието да се осигури ефективна правна защита за правата и свободите на гражданите в контекста на демократичните ценности, които са споделени от българското общество. Така **интересите** могат да бъдат разгледани като четири незадоволени потребности, чието задоволяване се търси.

В сферата на гаранциите за правата и свободите на гражданите се очертава най-голямото разминаване между нормативни решения и реалност. **Това трябва да бъде преодоляно.** Машабите на корупцията в държавната администрация са един от най-сериозните проблеми на прехода. **Изпитва се необходимост от създаване на ефикасни механизми за нейното ограничаване, които да намират пресечна точка между усилията на гражданското общество и тези на държавата.** Недостатъчно ефективното действие на съдебната власт при осъществяването на защита на правата на гражданите. **Търси се допълнителен механизъм за защита.** Международният контекст, в който страната ни се намира, налага необходимостта от създаването на правозащитна институция по примера на държавите, част от **евроатлантическото семейство и Съвета на Европа.**

Или, ако четирите незадоволени потребности трябва да бъдат обобщени според един водещ признак, то това е необходимостта от създаване на допълнителни механизми и гаранции за защита на правата и свободите на българските граждани.

Ценностите и нормите са свързани с демократичното развитие на българското общество, което се стреми към изграждане на трайно взаимодействие със семействата от

⁶ Вж. Св. Ставрев, Кризата на публичния мениджмънт (или как популизъм и корупция провалят реформите и подриват доверието в политическата демокрация), Изд. „Класика и Стил“, С., 2007, стр. 161.

държави в Европейския съюз, НАТО, ООН и Съвета на Европа. Това налага и в България издигането и опазването като основни ценности на свободата на личността, правата на човека и др. под. Следователно, използването на възможните законодателни механизми за създаването на нов за българската институционална традиция държавен орган е не само възможно, но и необходимо.

След изложеното до този момент логически следва **целта**, която държавата си поставя, а именно: създаването на независим едноличен държавен орган, който да гарантира допълнителна защита на правата на гражданите.

Вземането на решение се изразява в приемането за разглеждане от Народното събрание на трите внесени законопроекта, уреждащи създаването и функционирането на омбудсман.

Активността, в случая дейността, на държавата откриваме в приетия на 8 май 2003 година Закон за омбудсмана⁷ и в проведения впоследствие избор на омбудсман.

През 2010 г. изтече първият петгодишен мандат на институцията омбудсман в България. Именно този начален етап от създаването, утвърждаването и функционирането на институцията омбудсман на Република България попада във фокуса на изследователския интерес.

Приемането на Закона за омбудсмана и избирането на самия омбудсман е отговор на необходимостта от нов механизъм, който не дублира функциите на съществуващите в страната правозащитни, контролни и правоохранителни механизми, а може да действа паралелно с тях, да допълва тяхната дейност, да инициира пряко или индиректно тяхната намеса, а в определени случаи и да бъде тяхната алтернатива. Това именно може да бъде оценено като **удовлетвореност** за държавата спрямо заявените мотивационни цели.

Мотивация на омбудсмана (или организационна мотивация)

Редно е да се отбележи, че тази мотивация има инструментално значение спрямо мотивацията на обществото и държавата, създали омбудсмана. Техните действия са плод на потребността им да обслужат собствените си мотивационни потребности.

За да реализира своята дейност институцията се нуждае от редица субстанционални и интеграционни ресурси. Първите, субстанционалните, са материални, технологични, финансови и човешки, а вторите – интеграционните – организация, която да подреди самите ресурси във времето и пространството с цел тяхното ефективно функциониране. Или това са **потребностите** на омбудсмана.

В светлината на горното, **интересите** му са свързани с: (1) осигуряването на сграда за новата институция; (2) осигуряването на технологична обезпеченост на функциите и задачите; (3) наличието на финансови средства от държавния бюджет, необходими за качествено и ефективно изпълнение на функциите и задачите; (4) подборът на кадри за сформирание на администрация; (5) създаването на организация за успешно функциониране.

Ценностите и нормите на омбудсмана са детерминирани от мястото, което той заема в структурата на държавната власт. В този смисъл критерият за оценка на дейността на институцията е свързан с оправдаването на: (1) очакванията на обществото към нея, които са свързани с осигуряването на ефикасна защита на правата на гражданите и (2) мотивацията на държавата, която се изразява в удовлетворяване на обществените очаквания за защита на правата и свободите, както и преодоляване на съществуващите до този момент дефицити в правозащитната сфера.

⁷ Обн., ДВ, бр. 48 от 23.05.2003 г., в сила от 1.01.2004 г.

Целта, която си поставя омбудсманът, е да промени съществуващата към момента институционална и обществена нагласа към защитата на правата на гражданите, посредством реализирането на дадените му правомощия.

Вземането на решение е до известна степен предопределено от задълженията, които са възложени на институцията по закон. Омбудсманът няма правото на преценка да действа или да не действа. Неговите правомощия са единство от права и задължението да упражнява тези права във всеки случай на констатирано нарушение.

Активността на омбудсмана намира израз във взаимодействието му с другите органи на държавната власт, със структурите на гражданското общество, международното му сътрудничество и пр. с цел ресурсно подсигуриране на институцията, изграждане на административен капацитет, промяна на разбиранията в страната спрямо значимостта на защитата на правата на човека и преодоляване на всички форми на посегателство върху последните.

Резултатите от активността в мотивационен план намират изражение в изграждането и утвърждаването на една нова институция, разполагаща със значителен ресурс и осъществяваща своего рода „модерна“ за досегашната държавна традиция дейност.

Удовлетвореността от тази активност може да бъде проследена в постепенното ежегодно нарастване на броя на жалбите и сигналите, подавани до омбудсмана, което показва както засилен интерес към институцията, така и все по-голямата информираност на обществото за възможностите за защита при нарушени права. Друг критерии за удовлетвореността пък на държавата е приемането на годишните доклади за дейността на институцията от страна на Народното събрание.

Потенциал (Pt)

Потенциалът на омбудсмана може да бъде разгледан двуизмерно. От една страна, той е функция на ресурсите, с които разполага, а от друга – това са законовите правомощия, които институцията има.

За разлика от останалите организации като фирми, корпорации, фондации и др., държавните органи притежават едно значително преимущество. Ако първите сами трябва да осигурят необходимите им за успешно функциониране материално-технически, финансови и пр. ресурси, то вторите правят това посредством средствата, заложили в консолидирания държавен бюджет. Разбира се, има разлики между отделните институции, които се изразяват в степента на свободата, с която разполагат при разходването на предоставения им публичен ресурс – едни от тях са първостепенни, а други второстепенни разпоредители с бюджетни средства. Но това е нюанс по-скоро към разходването, отколкото към набавянето на финанси.

Омбудсманът, бидейки част от системата на държавната власт, не прави изключение от горното принципно положение. Създаден като независим орган с конституционен мандат, той има статут на първостепенен разпоредител с бюджетни кредити. Предоставените му средства, съгласно годишните закони за държавния бюджет, според публикуваните отчети за разходи, а и одитната информация, публикувана от Сметната палата, са както следва: за 2007 година – **3 090 000 лв.**; за 2008 година – **3 552 000 лв.**; за 2009 година – **3 568 000 лв.**; за 2010 година – **2 660 000 лв.**

Както се казва: цифрите говорят сами. За да се осигури възможност информацията да бъде съпоставена с нещо, което да даде ясен ориентир, може да се посочи, че Комисията за защита от дискриминация, създадена почти паралелно с омбудсмана, която има 9-членен комисарски състав и приблизително 50 щатни служители, борави с бюджет от около 1,5 млн. лв.

Изводът се самоналага. Финансовият ресурс на омбудсмана е завиден. А това от своя страна предопределя подсигурияването на институцията с останалите ресурси – материално-технически и човешки. Тук обаче възниква въпросът: дали този финансов ресурс е наложителен с оглед на определени правомощия или представлява желано положение от останалите органи на държавната власт?

Все пак, от гледна точка на потенциала е редно да се посочи, че със Закона за държавния бюджет за 2007 година щатният състав на омбудсманската администрация е определен на 61 бройки. Последното е слабо казано смущаващо на фона на правомощията и бюджета на институцията и може да бъде определено като разточително, още повече подкрепено от факта, че липсва система за точна отчетност на действията на тези служители. Това се запазва като трайна тенденция и през следващите години. В тази връзка е важно е да се отбележи, че през 2005 и 2006 г. е зает 40 % от щатния състав. В края на 2006 г. той е попълнен на 46 %, а през 2007 г. – 49 %, като това ниво се запазва до април 2010 г., когато изтича първият конституционен мандат на омбудсмана. Тоест, цели пет години от съществуването си, институцията работи с окрупнено 50 % от определения ѝ за необходим човешки ресурс. Самият омбудсман счита това не за недостатък, а за плюс, поради факта, че привлича към своята дейност изтъкнати специалисти и експерти в различни области, на които, разбира се, се заплаща чрез подписването на граждански договори.⁸ Последните също се обезпечават от бюджета, с който разполага институцията, отделени в перо, извън фонд „работна заплата”. Несъмнено тези външни консултанти, както и разработването и реализирането на проекти, представляват един вид привлечен ресурс. Само че малко алогично от финансова гледна точка изглежда да разполагаш с бюджет от 3,5 млн. лв., заетите служители в институцията да бъдат 50 % от щатното разписание, а да заплащаш на друг с мотива „квалификация”. По-разумно, от позиция на управлението на човешки ресурси, би било да развиваш административния капацитет на поверените ти служители, отколкото да заплащаш за външни услуги. Което е пряко свързано с факта, че държавата по неизбежност е бюрократична.

Като ключов за функционирането на една институция следва да се разглежда ресурсът организираност. Той осигурява функционирането и възпроизводството на всички останали налични ресурси.

В края на 2005 година започва изграждането на структурата на администрацията на омбудсмана. Първоначално тя обхваща обща администрация, включваща: деловодство, финансово-счетоводно обезпечаване и информационно и международно сътрудничество и специализирана администрация, организирана в дирекциите: „Основни права и свободи”, „Условия на живот” и „Обществени услуги”.

През есента на 2006 година е направена реорганизация на структурата. Така обликът на администрацията придобива следния вид: дирекция „Обща канцелария”, част от общата администрация и три специализирани дирекции – „Жалби и сигнали на граждани”, „Сигнали и наблюдение за нарушения на правата от полицията, съдебната администрация и пенитенциарната система”, „Информационна политика и международно сътрудничество”.

Последната реорганизация е през 2009 година, когато фронт-офисът на омбудсмана официално е обособен в сектор „Приемна” към дирекция „Информационна политика и международно сътрудничество”.

Структурните характеристики, изложени дотук, обаче, не дават ясна представа за тъканта на омбудсманската администрация като функционалност на човешкия ресурс, с който институцията разполага. Удачно в този контекст е да се уточни, че ръководният състав на омбудсмана включва: омбудсман, заместник-омбудсман, главен секретар и един-

⁸ Според чл. 13 от Правилника за организацията и дейността на омбудсмана, омбудсманът има право на това.

единствен директор на дирекция. Изумителен е последният факт – четири дирекции и един директор. Това може да бъде обяснено само с дейността на институцията като новоизграждаща се. В противен случай буди сериозни подозрения от гледна точка на организационния дизайн.

Не може в анализа на потенциала на омбудсмана да бъдат „подминати“ компетенциите на последния. Общото им свеждане до разговорното и популярно „защита на правата на хората“ ерозира същинския потенциал на институцията. Всъщност тя има доста широки и сериозни от конституционноправна и административноправна гледна точка правомощия.

На първо място, разглеждането на индивидуални жалби и сигнали, доближава омбудсмана до ежедневната симптоматика на проблемите на държавната власт. **Второ**, той има право да се самосезира по проблеми със значителен обществен отзвук, което се изразява в извършването на проверки по собствена инициатива, както и огласяването на правозащитни становища. **Трето**, правото за сезиране на Конституционния съд, даването на становища по предвидени законопроекта и участието в тълкуването на противоречива съдебна практика де факто, а и де юре представляват въздействие върху нормативната уредба в страната. На втори план, обаче, тези две правомощия биха могли да се тълкуват и като широко отворена врата за скрит лобизъм, а и за корупция. **Четвърто**, възможностите за привличане на външни за институцията експерти и специалисти, формирането на консултативни съвети и провеждането на широки обществени форуми, поставят омбудсмана в реалната ситуация да бъде изразител на общественото мнение, превръщайки се в институционален механизъм за граждански контрол върху органите на властта. Стига, разбира се, да е публично известно по какви въпроси институцията търси експертиза и по какъв начин си намира подходящите външни експерти/ консултанти.

Идентичност (It)

Идентичността на даден социален субект (индивид, организация, държава...) е следствие от силата и начина, по който му влияят неговите мотивация и потенциал.

Така по отношение на омбудсмана може да се каже, че той е част от държавната система, но е вън от йерархията на държавните органи. Това обстоятелство му позволява да **упражнява независим граждански контрол върху органите на централната и местната власт**.

Според дадения му мандат, омбудсманът се застъпва с предвидените в Закона за омбудсмана средства, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните или общинските органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги (чл. 2 от Закона за омбудсмана).

За да реализира това свое предназначение, институцията се подпомага от заместник-омбудсман и администрация, ръководена от главен секретар, като дейността ѝ се финансира от държавния бюджет и/ или други публични източници. Омбудсманът е първостепенен разпоредител с бюджетни кредити, като цялата му дейност е публична, което осигурява **бюджетна независимост**.

С цел постигането на гаранции за успешното реализиране на дейността на омбудсмана, законодателят изрично е задължил държавните и общински органи, юридическите лица и гражданите да предоставят информация и оказват съдействие във връзка с действията на институцията. **Това практически ѝ осигурява общодостъпност до публична информация**.

В рамките на своите правомощия, този правозащитен орган разглежда индивидуални жалби и сигнали на граждани; отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи; посредничи

между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и примирява позициите им; може да отправя предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията за нарушения на правата и свободите.

Освен това, омбудсманът има право да сезира Конституционния съд, ако прецени, че се налага тълкуване на Конституцията или обявяване на противоконституционност на закон. Също така може да изразява публично мнения и становища, включително в средствата за масово осведомяване.

По закон институцията на омбудсмана изготвя годишни доклади за дейността си, в които излага информация за постъпилите жалби и сигнали, направените предложения и препоръки, оценка на ефективността на действащото законодателство в областта на правата на човека и основните свободи.

Докладите са публични и се представят ежегодно на вниманието на Народното събрание. Те се подлагат на **парламентарно и политическо одобрение**. От гледна точка на парламентарната демокрация този акт е изключително важен за представата, която се изгражда по отношение функционирането на публичната администрация в страната. Посредством докладите на омбудсмана, народните представители могат да вземат предвид отразените проблемни аспекти и тенденции и ако имат необходимата политическа воля – да предприемат действия за тяхното отстраняване и/или ограничаване (което впрочем е и смисълът на това омбудсманът да представя годишни доклади и да има право на изслушване в парламента). **С тези си действия, омбудсманът се явява своеобразен коректив на органите на държавната власт.**

Финални щрихи към идентичността на институцията привнася фактът, който е и изричен законов императив, че омбудсман трябва да е човек, който притежава „високи морални качества“. Последното идва да покаже, че широките законови правомощия, които обаче не са съчетани с реална административно-разпоредителна власт, могат да бъдат успешно реализирани само посредством **авторитета и общественото влияние на оглавяващия този държавен орган**. Точно този нюанс към властта на омбудсмана е разгледан в следващия раздел, където самата власт е определена по-скоро като *препоръчителна*, отколкото като реална изпълнителна или някаква друга.

Власт (Pwt)

За класическата представа на гражданите относно държавната власт представлява предизвикателство да се разбере властта, с която разполага омбудсманът като държавна институция. Според значението и мястото на националните държави през последните два-три века, държавната власт се е свързвала изключително със задължителността на волята, осъществявана чрез определени функции и компетенции. С оглед на последното властта се търси само там, където дейността на държавните органи има проявления, засягащи обективната действителност. Усложняването на държавната организация, обаче, заедно с развитието на гражданското общество и стремежа към увеличаване на гаранциите за правата на човека, водят до създаване на нов тип институции, чиито функции не се вписват в традиционните представи за властта. Властта на подобен тип органи може да бъде класифицирана по-скоро като **препоръчителна власт** (вж. Стоилов 2001: 175). Точно в този смисъл най-яркият пример за препоръчителна власт е институцията на омбудсмана, който реализира своите правомощия посредством изразяването на становища и отправянето на препоръки към други държавни органи. Също така, възможността към него да функционира различни консултативни съвети е израз на съчетаването на държавно с обществено, което поражда нов тип смесено представителство на интереси.

Предоставянето на подобен нов вид власт на определен държавен орган гарантира възможността му да изразява воля по въпроси от голям обществен интерес, като тази воля

обикновено е насочена към предизвикване на правновалидни действия от компетентните държавни органи.

В по-тесен план може да се каже, че властта на омбудсмана, определена като препоръчителна, се отнася до неговите действия като държавен орган, чието предназначение и компетенции в повечето случаи се свеждат до изразяване на становища и отправяне на препоръки до останалите държавни органи по определен кръг въпроси. Становищата, препоръките и предложенията на българския омбудсман по-скоро представляват **форма на официално произнасяне по определени въпроси**. Те са проява на власт, но тази власт не е решаваща. На базата на тези предложения, препоръки и др. съответните държавни органи, в чиито правомощия е решаването на конкретния проблем, станал обект на вниманието на омбудсмана, следва да предприемат действия за неговото решаване.

Вземане на решение, или свободата на избор (Dmt)

Преди да бъде разгледан проблемът с вземането на решение (решения) от страна на омбудсмана като еманация на неговата власт, следва да се направят две уточнения.

Първо, създаването на институцията омбудсман е следствие от свободния избор на Народното събрание. Следователно решение, взето по силата на правата и задълженията на парламента да реализира обществената свобода, делегирана му конституционно и чрез избори.

Второ, омбудсманът сам по себе си представлява едноличен държавен орган с обща компетентност и конституционен мандат. Тази негова най-основна характеристика води след себе си „свобода в рамки”. Или казано по друг начин, омбудсманът има законово регламентирани правомощия, които са единство от права и задължение да упражнява тези права. Оттук следва, че той няма право на избор дали да осъществява определената му като институционален субект дейност, а само кои от правомощията си да реализира приоритетно, в каква степен и с каква сила.

След внесените пояснения следва да се уточни, че всички управленски действия, а и бездействия, са следствие от вземането (или невземането) на едни или други решения. За класификация на взетите решения от страна на омбудсмана ще бъде частично използвана една от вече въведените в литературата систематизации.⁹

Управленските решения биват: (1) **Програмиращи**, чрез тях се определят целите и вариантите, избрани за реализация на целта; (2) **Организиращи**, с които се композира системата от ресурси, необходими за привеждане в изпълнение на програмиращите решения и с които се задвижват привлечените ресурси; (3) **Регулиращи**, които биват репрограмиращи, копрограмиращи или организиращи и (4) **Контрол**, който подхранва вземането на решения с информация за съществуването на проблеми, предполагащи отново вземането на решения за тяхното преодоляване.

От гледна точка на ситуациите, които възникват пред управляващата система, управленските решения биха могли да бъдат: (1) **Рутинни**, при повтарящи се, добре изучени ситуации, за които вече има натрупан опит и изработени в практиката стереотипи; (2) **Нестандартни** решения, когато задачата, която предстои да се реши е възникнала неочаквано и не е възможно прилагането на познати техники; (3) **Научно обосновани**, подготвени и избрани с приложението на създаден от теорията инструментариум; (4) **Индивидуални**, които се вземат самостоятелно от един ръководител.

Основните свойства, които разкриват качеството на решението са: (1) **Рационалност**; (2) **Своевременност**; (3) **Съгласуваност**; (4) **Правомощност**. Рационалността и своевременността нямат нужда от доуточняване от гледна точка на

⁹ Вж. Св. Ставрев, Основи на управлението (второ преработено издание), С., 1999, стр. 58.

обективния смисъл на понятията. Под съгласуваност следва да се разбира съвместимостта на взетото решение с другите решения, вземани в организацията. Тя има своя пространствен и темпорален аспект. Правомощността намира израз във факта, че ако решението не е взето от този, който има правото да го направи, то не е решение, а само мнение, становище, намерение и пр.

Съгласно конституционния мандат на омбудсмана, той е призван да се застъпва за правата на гражданите, когато те са нарушени или само застрашени от посегателство от органите на властта и доставчиците на обществени услуги. В изпълнение на този изричен императив, институцията взема решение да реализира своите правомощия посредством: работа по индивидуални жалби и сигнали; самосезирания; въздействие върху законодателството и законодателния процес; взаимодействие с други държавни органи, представители на гражданското общество и международни партньорски организации. Това управленско решение е обусловено не само от правомощията на институцията, а и от състоянието на човешките права в страната. Изборът на точно тези пътища за реализиране на компетенциите си, омбудсманът прави с оглед отчитането на условията на средата, в която институцията е създадена, следва да се утвърди и да придобие обществен профил.

Така например, работата по жалби и сигнали на граждани от една страна е залегнала в Закона за омбудсмана, от друга – ангажира пряко експертния потенциал на институцията, за който той е нает, а от трета – изгражда двустранна връзка между гражданите и омбудсмана. Последното лесно съдейства за налагане на институцията, защото практиката по подаване на жалби, петиции, сигнали и др. е добре позната и вече известна на обществеността. В друг план, обаче, това позволява на омбудсмана да стигне до ежедневните проблеми на гражданите с органите на властта, като по този начин добие необходимата му представа за състоянието на човешките права и начина, по който те биват третираны от държавата.

Самосезиранията позволяват на омбудсмана да се наложи в обществото чрез демонстриране на запознатост с особено наболелите проблеми на хората. Това може да се случи както по негово индивидуално решение, така и след анализ на постъпващите оплаквания.

Въздействието върху законодателството утвърждава омбудсмана като субект сред останалите държавни органи. Когато той упражнява своите правомощия да сезира Конституционния съд, да участва в обсъждането на законопроекта в Народното събрание и да иска тълкувателни решения при противоречива съдебна практика по силата на Закона за съдебната власт¹⁰, институцията повишава както своя институционален, но така също и обществен авторитет.

Взаимодействието между омбудсмана и представители на неправителствения сектор, а също така и международното му сътрудничество с други правозащитни организации, способстват да се повиши капацитетът на самата институция. В условията на една новоизграждаща се държавна структура, придобиването на нов опит и познания, които вече са натрупани от други организации, несъмнено е ценно и полезно. Да не говорим, че в България международните правозащитни стандарти винаги са били подценявани, недобре познавани и често пренебрегвани.

Прилагайки горепосочената класификация на управленските решения, може да се каже, че решенията, взети от омбудсмана недвусмислено са индивидуални, поради едноличното ръководство на институцията. Всички те са и научно обосновани с оглед административната ѝ компетентност. Ако в самото начало при изграждането на държавния орган *омбудсман* може да се говори за вземане на нестандартни решения, относно

¹⁰ Обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., изм., бр. 69 от 5.08.2008 г., изм. и доп., бр. 109 от 23.12.2008 г., доп., бр. 25 от 3.04.2009 г., в сила от 3.04.2009 г., изм. и доп., бр. 33 от 30.04.2009 г., бр. 42 от 5.06.2009 г., изм., бр. 102 от 22.12.2009 г., в сила от 22.12.2009 г., изм. и доп., бр. 103 от 29.12.2009 г., в сила от 29.12.2009 г.

изграждането на капацитет и справянето с някои налични трудности, то впоследствие всички решения са стандартни и лежат на вече изградена в процеса на функциониране рутина.

Всички взети от омбудсмана решения носят белезите на програмиране, организиране, регулиране и контрол. Те са рационални дотолкова, доколкото параметрите за тяхното вземане са зададени както по закон, така и от гледна точка на ресурсната обезпеченост. Могат да бъдат определени и като своевременни и съгласувани помежду си – всички те преследват еднаква цел, детерминираща съществуването на институцията. От гледна точка на правомощността, държавният характер на изследвания обект не позволява това свойство да бъде поставено под съмнение.

Активност (At)

Активността на омбудсмана представлява дейността по реализиране на неговите правомощия, но и не само! Уточнението се прави, защото освен изрично указаните институционални права и задължения, в процеса на реализиране на последните възниква активност, свързана с взаимодействие на омбудсмана с гражданското общество, държавата и различни международни субекти. Освен това, извън конкретната дейност, която този държавен орган извършва, той има възможност например да: определи свои приоритети; издава информационни материали; инициира широки обществени дискусии и форуми; привлича експерти; създава консултативни съвети и пр. Затова проява на изследователско късогледство би било да се сведе активността на омбудсмана само до рамките на нормативната предопределеност.

В този план, активността на омбудсмана идва като следствие от вземането на решение. След направения анализ на дейността на институцията, посредством използването на методите на наблюдението и документалния анализ, би могла да се предложи следната систематизация на активността:

1. *Разглеждане на индивидуални жалби и сигнали на граждани;*
2. *Самосезиране: проверки по собствена инициатива и огласяване на правозащитни становища;*
3. *Въздействие върху нормативната уредба;*
4. *Информационна дейност;*
5. *Международно сътрудничество: членство в правозащитни организации и двустранно сътрудничество.*

Тези пет аспекта от своя страна пораждат:

6. *Взаимодействие с гражданите;*
7. *Взаимодействие с гражданското общество (структурите на неправителствения сектор);*
8. *Взаимодействие с пазара (различни стопански субекти);*
9. *Взаимодействие с други държавни органи;*
10. *Взаимодействие с международни организации.*

Резултатите от активността на омбудсмана и тяхната оценка ще бъдат разгледани в същата последователност, следвайки 10-е аспекта, изброени в настоящия раздел.

Резултати от активността (Qt)

Резултатите от активността идват като логично следствие от дейността на институцията на омбудсмана на Република България. Представени по-долу, те са във вид по-скоро на емпирична информация, която да даде една ясна представа за обхвата от дейности и инициативи, реализирани от омбудсмана през неговия първи 5-годишен мандат.

1. Разглеждане на индивидуални жалби и сигнали на граждани

Постъпилите жалби и сигнали: към 25 март 2006 година **1 102 бр.**; към 31 декември 2006 година **2 516 бр.**; към 31 декември 2007 година **3 367 бр.**; към 31 декември 2008 година **2 405 бр.**; към 31 декември 2009 година **2 686 бр.**; към 31 декември 2010 година **3 687 бр.**

2. Самосезиране: проверки по собствена инициатива и огласяване на правозащитни становища

Становищата за 2005 година са **2 бр.**; за 2006 година са **5 бр.**; за 2007 година са **3 бр.**; за 2008 година са **3 бр.**; за 2009 година са **6 бр.**; за 2010 година са **7 бр.**

3. Въздействие върху нормативната уредба

Исканията до Конституционния съд за 2006 година са **3 бр.**; за 2007 година са **2 бр.**; за 2008 година е **1 бр.**; за 2009 година са **4 бр.**; за 2010 година е **1 бр.** Законодателно предложение от омбудсмана има само през 2006 година. Участието на омбудсмана в тълкувателната дейност на съдилищата през 2009 година е едно – по искане на омбудсмана, а през 2009 година омбудсманът е предоставил **две становища** по други образувани тълкувания.

4. Информационна дейност

В този аспект от дейността на омбудсмана попадат издадените от него наръчници и други информационни материали, които засягат правата на гражданите. Както следва по хронологичен ред, техният брой е: 2005 година – 1; 2007 година – 2; 2008 година – 4; 2009 година – 5; 2010 година – 2.

5. Международно сътрудничество: членство в правозащитни организации и двустранно сътрудничество

Омбудсманът на Република България членува в редица международни организации: Европейския институт на омбудсманите, Международния институт на омбудсманите, Международната асоциация на омбудсманите и медиаторите франкофони. Освен това институцията осъществява сътрудничество в рамките на Съвета на Европа, Европейския съюз, Европейската мрежа на омбудсманите за деца (ENOC), Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и ООН. Установяват се двустранни връзки с омбудсманите на Гърция, Великобритания, Холандия, Унгария, Армения и др. Особено важно е изпълнението на съвместен проект с националния омбудсман на Холандия, който е финансиран от Министерството на външните работи на Холандия в рамките на програма MATRA.

6. Взаимодействие с гражданите

Взаимодействието между омбудсмана и гражданите намира най-пряк израз в процеса по постъпване на жалби и сигнали в институцията, предприемането на проверки по конкретните жалби и обратната връзка с гражданите, осъществявана посредством получаваните от тях писмени отговори и становища на омбудсмана.

Като косвена форма на взаимодействие може да се определи огласяването на определени правозащитни становища и позиции по поставени от гражданите проблеми или наболели обществени проблеми от широк граждански интерес.

7. Взаимодействие с гражданското общество (структурите на неправителствения сектор)

Тук се включват дейности като: създадения обществен съвет за взаимодействие с национално представените работодателски организации; сътрудничество с граждански организации и изтъкнати експерти; взаимодействие с пациентски и потребителски организации; взаимодействие с представители на млекопроизводителите в България по отношение на проблемите в сектора на млекопроизводството и млекопреработването и др.

8. Взаимодействие с пазара (различни стопански субекти)

Основните пазарни субекти, с които омбудсманът осъществява взаимодействие, посредством своята дейност, са трите мобилни оператора – М-TEL, VIVACOM и GLOBUL, както и електроразпределителните дружества – ЧЕЗ България, Е.ОН и ЕВН. Освен тях в групата на представителите на търговските дружества, които попадат във вниманието на омбудсмана са топлофикационните дружества и фирмите за дялово разпределение, а също така и ВиК дружествата. Това взаимодействие е обусловено от защитата на потребителските права на гражданите, които най-често се нарушават от търговските дружества, упражняващи реален монопол на пазара на стоки и услуги.

9. Взаимодействие с други държавни органи

Подписани са редица протоколи и споразумения за сътрудничество с: министъра на правосъдието; Комисията за борба с корупцията при 40-^{то} Народно събрание; Министерството на земеделието и горите, Комисията за защита от дискриминация; Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси; Сметната палата; Конфедерацията на независимите синдикати в България и общо 44 общини. Омбудсманът е включен за участие и в Комисията за противодействие и превенция на корупцията при Министерски съвет.

10. Взаимодействие с международни организации

Българският омбудсман е пълноправен член на: Международния институт на омбудсманите; Мрежата на европейските омбудсмани; Асоциацията на омбудсманите и медиаторите на Франкофонията; Европейския институт на омбудсманите; Мрежата на националните структури за правата на човека към Съвета на Европа.

Оценка на дейността, или ефективност (Et)

Ефективността представлява окачествена резултативност. Тя преценява значимостта на постигнатите резултати от активността, в случая – дейността, от позициите на предварително избрана гледна точка или еталон за сравнение. В използваната методология са възприети две такива гледни точки: (1) потенциала на субекта на активността, или това е съотношението между резултат и потенциал и (2) мотивацията на съответния субект и в частност неговите цели – в този случай ефективността отразява степента на съответствие между фактически резултати и желания (намерения).

И в двата случая ефективността е рационалната основа на удовлетвореността, която изпитват субектите на социалната активност. Мотивационният еквивалент на ефективността е удовлетвореността. От нея започва актуализацията и адаптацията на мотивацията за последващ дейностен цикъл.¹¹

Или, казано по друг начин, тук ще се съпоставят резултатите от дейността на омбудсмана с тяхната мотивация и предварително дефинирани цели. Освен това, ще бъде

¹¹ Вж. Св. Ставрев, Методология за социални описания и анализи (за социография и социоаналитика), В: сп. Социологически проблеми, С., 2002, бр. 1-2.

направена и съпоставка между постигнатите резултати с оглед на потенциала. Това позволява открояването на проблемните акценти в дейността, нуждаещи се от промяна.

Важни са и критериите. А щом става въпрос за държавата, или за която и да било публична организация, тях ще сведем до: **резултативност** – Постигане на целите; **икономичност** – Разходи по постигане на целите; **социална удовлетвореност** – Задоволство от постигане на целите.

Важно е уточнението, че социалната удовлетвореност тук ще се измерва както с оценката на обществото и отделния гражданин, така и с мнението на международните партньори на страната ни по отношение на нейното функциониране. Последното се налага като необходимост поради европейския и атлантически контекст на международно членство на България.

РЕЗУЛТАТИВНОСТ И ИКОНОМИЧНОСТ

1. Омбудсманът и правата на гражданите

В редица свои актове омбудсманът изразява мнението си, че в демократичните общества не управлението прекроява обществото, а обратното – обществото е това, което моделира управлението. Ако има доказателства, че определени сфери от управлението не са добре организирани, важно е да се открият причините и да се извлекат уроците. Административните структури и органи трябва да се учат от недоволството и жалбите на хората и да се стремят да възстановят общественото доверие в управлението, което те упражняват.¹²

В тази връзка омбудсманът се стреми да защитава обществото от проявите на лоша администрация. Той провежда различни политики, за да защити и утвърди правото на гражданите на добро управление. Конкретните дейности на омбудсмана се простират в различни направления, като:

а) Правата на детето

От вътрешноинституционално гледище омбудсманът развива своя административен и експертен капацитет в тази специфична област. Наред с проверките по конкретни индивидуални жалби предприема и редица изпреварващи стъпки за превенция след срещи с представители на гражданския сектор и на органите на местна власт.

Утвърден подход в институцията при проверките по жалби, свързани с деца, е осъществяване на личен контакт с жалбоподателите и срещи, при които проблемът им се обсъжда комплексно. На гражданите се предоставя консултация за правата им и за правата на децата, както и за възможните начини за разрешаване на възникналия проблем. Дори и в случаите, в които жалбите са извън правомощията на омбудсмана и се отнасят до гражданскоправни спорове се извършват проверки на всички действия, предприети за закрила на детето. Важно е да се отбележи, че омбудсманът не взема страна в спора на родителите, а се ръководи от защитата на най-добрия интерес на детето.

Прякото и непосредствено взаимодействие с представители на отговорните институции е важна част от механизма за постигане на положителен резултат. Много често се използва посредничеството за подобряване на отношението между гражданите и институциите. За защита на правата на децата, институцията на омбудсмана си взаимодейства ефикасно и с неправителствения сектор.

¹² Между свободата и подчинението. Правото на добро управление и добра администрация, Омбудсман на Република България, С., 2007.

б) Правата на потребителите на обществени услуги

Въз основа на жалбите и сигналите, които се представят на вниманието на омбудсмана се налага изводът, че все още не са преодолени стари стереотипи и лоша инерция както в отношението на държавните органи, които пряко контролират или регулират дейността на тези дружества, така и в отношението на самите дружества към потребителите на техните услуги. Не е преодоляно пренебрежението към отделния човек и неоправданото чувство за вседозволеност, породено от монополното положение, което имат някои от доставчиците на обществени услуги. Всичко това води до сериозно обществено напрежение и остро недоволство.

В помощ на потребителите през 2010 г. омбудсманът издава Наръчник на потребителя, с който се цели да се защитят правата на потребителите, като на последните се осигури достъпна и ясна информация.

Вярно е, че в България са създадени законови механизми и органи за контрол, но това не е достатъчно за гарантиране на правата на потребителите, които често не се съблюдават в необходимата степен или направо се нарушават. Омбудсманът смята, че действащото законодателство не позволява прилагането на съобразени с реалностите гъвкави механизми за постигане на справедливост и гарантиране на правото на избор при ползване на съответната услуга, но укрепването на мерките за защита на потребителите изисква не толкова и не само законодателни промени, колкото по-добро прилагане на действащото законодателство.

в) Правата на пациентите

В своята дейност омбудсманът подчертава, че правата на пациента не са в зависимост от вида на здравната система, а още по-малко от размера на здравноосигурителната вноска. Затова е необходимо да се промени управлението в сферата на здравеопазването и да се осъзнае, че здравната система се прави заради пациентите и техните права, а не заради удобството на самите лекари или на администрацията.

За да допринесе към преодоляването на актуалните проблеми и с цел да популяризира правата на гражданите като пациенти, омбудсманът изготвя и разпространява специализиран наръчник, в който в синтезиран вид са представени правилата и процедурите, по които гражданите могат да търсят медицинска помощ и здравно обслужване. Освен това, омбудсманът инициира пълният текст на Европейската харта за правата на пациента да бъде поставен на видно за хората място във всяка голяма болница.

Като част от дейността на институцията във връзка с утвърждаването и защитата на правата на пациентите на 30 март 2010 година е подписаното Споразумение за съвместна дейност и сътрудничество с национално представителните граждански организации за защита правата на пациентите.

г) Правата на хората в затворените институции

Омбудсманът на България има траен ангажимент и осъществява независим контрол върху затворените институции. На базата на извършените проверки по конкретни жалби и по собствена инициатива, омбудсманът е обособил два по-важни въпроса, на които поставя особен акцент: (1) условия в затворите и местата за задържане и (2) нарушение на човешки права в психиатрични болници и домове за възрастни хора с психични увреждания.

д) Правата на имигрантите и лицата без гражданство

Основните проблеми, които стоят на вниманието на омбудсмана в тази сфера са свързани с: (1) незаконно пребиваващи чужди граждани; (2) лица без гражданство; (3) тровава административна процедура за разглеждане на молбите за придобиване и възстановяване на българско гражданство.

Анализът на омбудсмана показва, че проблемите са свързани най-вече с невъзможността редица документи по гражданско състояние да бъдат издавани по административен ред. В този контекст той препоръчва на административните органи да изведат ясно случаите, в които даден въпрос може да се реши единствено по съдебен ред и да информират по подходящ начин гражданите как следва да процедурат при невъзможност за решаване на проблема им по административен път.

2. Проблемни акценти

По отношение на **правата на децата** може да се направи констатация, че омбудсманът не прави необходимото, за да спази препоръките на Комитета по правата на детето към ООН. Институцията не е предприела инициатива за образуване на независимо звено в нея, което да е отговорно за съблюдаване спазването на правата на децата в съответствие с Конвенцията за закрила на детето. Въпреки че омбудсманът полага усилия за решаване на някои проблеми, свързани със защитата на правата на децата, като пример за това е проблемът с международното осиновяване и дискусиите, които се провеждат в институцията, инициативите, свързани със защита правата на децата, са крайно недостатъчни.

Република България не е член на Европейската мрежа на омбудсманите за деца. Страната би могла да бъде такъв, след като заяви желание за членство. При положена инициатива на омбудсмана и създаване на независима структура в институцията, която да е отговорна за работата по правата на децата, Република България би могла да бъде равноправен член в Европейската мрежа, в която към момента членуват 30 държави. Липсата на такава инициатива поставя страната ни в позиция, която дава повод за основателно осъждане на Република България за липсата на достатъчно мерки за закрила правата на децата.

Омбудсманът следва също така да осигури по-добра административна съгласуваност между различните органи, работещи по правата на децата. Това е основен негов дълг, тъй като България бива системно обвинявана за недостатъчно ефективно функциониращата административна комуникация на органите, работещи със случаите на деца.

Въпреки положените усилия на омбудсмана за зачитане на **правата на лишение от свобода**, действителните условия на живот на тази група не са се подобрили чувствително. За промяна в условия за живот в местата за лишаване от свобода са необходими допълнителни действия от страна на омбудсмана с цел спазване на международните стандарти. Нужна е повторна проверка на вече посетените затвори с цел мониторинг на прилагане на отправените при първата проверка препоръки. Тази идея е заложена в плана за посещението на местата за лишаване от свобода още преди реализацията на първата му част. **До настоящия момент не е изпълнена.** С това не е изпълнено и необходимото за гарантирането на правата на лишените от свобода.

3. Омбудсманът и местната власт

Поради своята близост с хората, местните власти са в най-добрата, но и в най-отговорната позиция да гарантират спазването на правата, да анализират ситуацията при най-наболелите проблеми, както и да предприемат адекватни действия за решаването им.

Почти всички измерения на местните политики са пряко или косвено свързани с човешките права. За да гарантира спазването им, местната власт трябва добре да познава и зачита в своето институционално ежедневие правата, гарантирани от Конституцията и от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), както и от международните и европейски правозащитни стандарти. Обикновено обаче, редица общински политики и особено социалните услуги, не се разглеждат като материя, пряко засягаща правата на човека.

Поради това омбудсманът обръща съществено внимание в своята работа на наблюдението на действията на местните власти и на състоянието на правата и свободите на гражданите в общностите, където те живеят. Така той обособява следните основни области от местното самоуправление, в които рискът от нарушаване на правата на човека е повишен:

а) Социални услуги

Социалните услуги са специфична група от публичните услуги, които се предоставят от общините. Те имат основополагащо значение за състоянието на човешките права, за преодоляване на социалната изолация, в която са изпаднали определени групи от населението, и оказват пряко влияние върху качеството на живот. Тази възможност се създаде с процеса на децентрализацията на социалните услуги, който има за цел да създаде органична връзка между интересите и потребностите на местната общност и управленските приоритети и политики на общината в сферата на социалната политика. Понастоящем на общините са възложени нови отговорности, които ги определят като основен фактор за развитието и управлението на социалните услуги. Това е възможност, но и голяма отговорност, която завари българските общини, в известен смисъл, неподготвени. По тази причина, омбудсманът внимателно следи как общините планират и предлагат социални услуги и как допринасят за интеграцията на уязвимите групи във всички области – заетост, образование, премахване на дискриминацията, здравеопазване, жилища. Оценките на омбудсмана в тази област се базират на два основни принципа. *Първо*, социалното включване на уязвимите групи налага местните власти да познават добре проблемите и потребностите на хората, които носят различия сред местното население, да отворят управлението си към гражданите и гражданските структури, да работят в партньорство и да търсят диалог с тях. *Второ*, водещо при социалните услуги трябва да бъде предоставянето им на гражданите най-близо до естествената среда на последните, при отчитане на индивидуалните потребности на хората и семействата и то по начин, който да запазва човешкото достойнство.

б) Нарушаване на религиозните свободи на гражданите от страна на органи на местната власт

Случаите на нарушаване на религиозните свободи от страна на държавни и общински органи, които са представени на вниманието на институцията, се оценяват от омбудсмана като тревожен симптом за неразбиране от страна на някои отделни администрации на принципни и законови положения, гарантиращи свободното изповядване на религиозните убеждения на гражданите.

в) Незачитане на основни човешки права при принудителното извеждане на роми от единствените им жилища

Известно е, че жилищната ситуация на ромите в България е тежка, а в последните години и продължава да се влошава. По данни от Сравнителния доклад за жилищните условия на ромите на Агенцията за основните права на Европейския съюз от март 2009 година: „по-голямата част от жилищата на ромите са изградени без съответните

строителни разрешения, в нарушение на строителните изисквания и извън устройствените граници на селищата”. Една значителна част от ромското население е изправено пред ситуация, в която е заплашена от принудително извеждане от домовете им поради незаконното им изграждане.

Като има предвид това, омбудсманът привлича вниманието на местните власти, че подобни действия не могат да се оправдават само с градоустройствени правила и формални юридически доводи, защото засягат пряко императивни европейски стандарти за правата на човека, валидни за подобни принудителни извеждания на хора от единствените им жилища.

г) Дискриминация при опазване на обществения ред

Повод за обособяването на тази рискова област е постъпването на жалби, свързани с разпоредбата на чл. 14 от Наредбата за обществения ред, приета от Общинския съвет в Пазарджик. Жалбоподателите твърдят, че текстът на нормата ограничава основни човешки права, прокламирани както в международните актове, които са ратифицирани, обнародвани и влезли в сила в страната, така и в Конституцията на Република България. Чл. 14 гласи: „Забранява се публичното демонстриране и изразяване на сексуална и друга ориентация на обществени места”.

След проверка, омбудсманът прогласява свое становище, с което очертава границите, в които общинските съвети могат да си позволят да ограничават някои основни човешки права. В този акт институцията подробно указва на общините международните и европейски стандарти, които следва да бъдат прилагани при приемането на норми, ограничаващи определен кръг защитени права.

В контекста на всички тези случаи, в които институцията е констатирала, че има проява на лоша администрация от страна на местното самоуправление, омбудсманът счита, че принципите на добро управление на общинско ниво придобиват особена важност. Още през 2006 г. той определя като фундамент на своите политики принципите на доброто управление и свързаното с тях право на всеки гражданин на добро управление и добра администрация. Това разбиране произтича от конституционната и обществена функция на омбудсмана. То има своите солидни основания и в международните актове в областта на правата на човека, които определят доброто управление като необходимо условие за зачитането на гражданските права. Усилията на омбудсмана за популяризиране на доброто управление на местно ниво като механизъм за гарантиране на правата на хората датират от 2007 година, когато е разпространен наръчникът „Прилагане на принципите на добро управление в местната власт. Препоръки към общините”. През 2008 г. с помощта на финансиране от Оперативна програма „Административен капацитет” са предприети редица действия, за да бъдат подпомогнати общините при прилагане на доброто управление, като регионални срещи и дискусии, наръчник с добри практики и др. Изработен е и механизъм за мониторинг на прилагането на принципите в работата на местната власт.

4. Омбудсманът и Конституционният съд – някои интересни примери

Законът за омбудсмана (чл. 19, ал. 1, т. 7) дава на омбудсмана правомощието да уведомява органите по чл. 150 от Конституцията, за да бъде сезиран Конституционният съд, ако се прецени, че се налага тълкуване на Конституцията или обявяване на противоконституционност на закон.

Доста са делата, образувани по искане на омбудсмана в Конституционния съд, както и тези, по които той е бил конституиран като страна. Подбраните примери, обаче, са съвсем умишлени. С тях се цели да се покажат както положителните, така и остро негативните примери от дейността на омбудсмана.

Първо, проблемите, свързани с топлофикация и с жилищно-спестовните влогове на гражданите стават обект на сезиране на Конституционния съд от омбудсмана, именно защото наистина са от широк обществен интерес. Те засягат най-вече функционирането на самата държава. В първия случай невъзможността да се реформират едни монополни дружества и реално да се защитят правата на гражданите като потребители, а във втория държавата, акумулирала и боравила в продължение на десетки години със средствата на своите граждани – не може, а и не иска да ги обезщети, напротив – дори е налице директно желание за национализация. **Тук омбудсманът си заслужава да се намеси, защото проблемите са сериозни и болезнени. За злощастие обаче решението на Конституционния съд в единия случай е отрицателно** (казуса „Топлофикация – София“), пак по воля на самата държава.

Второ, други два примера от практиката на омбудсмана са свързани с колекциите на старинни ценности (Закона за културното наследство) и собствеността върху аптеките (Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина). Те онагледяват нещо съвсем различно. От една страна и в двата случая не се засяга цялото общество, точно обратното – малки и привилегирани групи от него. **А от друга страна, действията на омбудсмана провокират основателни съмнения за корупция и слугинаж на интереси.** Пак за злощастие, тук резултатът е положителен. И колекциите си остават у старите им собственици, и собствеността над аптеките се запазва в ръцете на икономически мощните играчи.

5. Нормативни пропуски (диагноза на държавата)

По силата на Закона за омбудсмана (чл. 19, ал. 1, т. 6) омбудсманът може да прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите на гражданите. Това правомощие е свързано с правото и дълга на институцията да изготвя и отправя позиции, становища и препоръки при наличие на нарушение на правата на широк кръг от граждани.

Един от примерите за това е свързан с изразената от омбудсмана *Позиция относно осигуряване на лекарства за лечението на деца с онкохематологични заболявания и редки болести*. Той показва как в държавата България има само шест деца, болни от специфично заболяване. И как собствената им държава, в която са родени, растат, а родителите им плащат данъци, не е способна да осигури животоспасяващи лекарства. Това е перверзно нехайство от страна на отговорните институции. Даването на гласност на проблема е похвално за омбудсмана, но отново безрезултатно.

Друг пример е *Позицията на омбудсмана на Република България относно измененията в Закона за генетично модифицираните организми*. Скандалът „ГМО“ онагледява адекватната реакция на омбудсмана по отношение на обществен интерес и завихрилия се публичен дебат. Изразената от институцията позиция не е отражение на мнение „за“ или „против“ това, което иска да направи държавната власт, а по-скоро е насочена към отчитането на различни фактори и интереси в изработването на политики от страна на специализираните органи.

Накрая, *Становището относно искане на Иван Груйкин, д-р Стойчо Кацаров и д-р Николай Болтаджиев, подкрепено от 168 граждани за установяване на противоконституционността на разпоредби от Закона за политическите партии, касаещи държавната субсидия за партиите* е свързано с финансирането на политическите партии в България. То представлява израз на държавната воля – как се икономисват държавните финанси, как властимащите са в привилегирована позиция и как омбудсманът като част от системата на държавната власт „съвестно“ следва приетата за „нормална“ политика. Независимо от аргументите му в подкрепа на неговата теза!

СОЦИАЛНА УДОВЛЕСТВОРЕНОСТ

б. Омбудсманът и гражданите

По отношение на проблема, касаещ взаимоотношенията между омбудсмана и гражданите, съществуват два аспекта. Единият се отнася до популярността му и оценката на общественото мнение за неговата необходимост, полезност и ефективност. Вторият е „разпознаването” на същностните характеристики на институцията омбудсман в обществените представи.

Могат да се обособят следните основни причини, свързани с проблемните аспекти. *Първата*, по-обща причина, за недостатъчната информираност на хората за институцията на омбудсмана е свързана с факта, че в България все още не се е утвърдило активно гражданско общество. Не са напълно развити и установени механизмите за функционирането му и не са налице предпоставките и условията, обуславящи неговото реално съществуване. В този смисъл, за момента е трудно популяризирането на една институция от типа на омбудсмана, която няма властови и императивен ресурс, а е базирана предимно върху санкциониращата сила на общественото мнение. *Второ*, за популяризирането на институцията би било по-полезно и експериментирането със специализирани омбудсмани, например в здравеопазването, водоснабдяването и топлофикацията, екологията и т. н., защото в тези сфери гражданите по-добре идентифицират засегнатите си права и биха потърсили съдействието на медиатори за тяхната защита и за по-безпроблемното решаване на конфликтните ситуации. До момента практиката е с „универсални” обществени посредници и това не съдейства достатъчно за повишаване на популярността на институцията, доколкото проблемите от „общ характер” се оценяват от гражданите като такива с по-малка тежест и значимост. *Третата* причина се свързва с наименованието на институцията. Възприетата чуждица е трудна за възприемане, произнасяне и асимилирана от обществото. Освен това, налице са различия в названието на институцията на национално и на местно равнище. Това допълнително обърква хората и те трудно си представят, че до голяма степен става въпрос за еднотипни формирования. На национално ниво се използва терминът „омбудсман”, а на равнище община – „обществен посредник”. Когато към тези различия в названията се добавят и същностни такива, общественото мнение е трайно объркано.

Недоброт познаване на омбудсмана показва, че действията му както по разпространяване на различни информационни материали, така и в работата по индивидуални жалби и сигнали не са особено ефективни по време на първия му мандат. Този извод може да се обясни с анализа, направен на годишните доклади, които институцията публикува. Сканирайки данните от тях се вижда, че през всяка следваща година броят на подадените жалби нараства, но положителното, т. е. резултативно, решаване на случаите се запазва като трайна тенденция около 30-35 % от общия брой жалби и сигнали.

Изложеното дотук можем да си обясним по няколко начина. *Първо*, наполовина заетият експертен щат на институцията, наличието само на един директор, който отговаря за съгласувателната процедура по отговорите до жалбоподатели, липсата на въведени в институцията стандарти за работа по жалби, както и липса на стандарти за качество на дейността по принцип. *Второ*, поставянето на приоритет в дейността от страна на омбудсмана върху непопулярни теми, които не предизвикват обществения интерес или пък такива, които не следва и да го провокират, защото са функция на скрито и лобистко влияние (справка – делата пред КС). *Трето*, разходването на бюджетните средства, поверени на омбудсмана, е насочено към прекомерно харчене за наем и консумативи, плащания по граждански договори на външни консултанти и издаване на скъпоструващи информационни материали (справка – одити на Сметната палата). Това не позволява на

омбудсмана да фокусира ресурси върху квалификацията и преквалификацията на собствените си служители.

7. Международни оценки (епикриза на държавата)

Европа

Република България не е добър пример за сътрудничество с международните организации за защита правата на човека. Тази първоначална констатация може да се направи с оглед на факта, че през 2009 г. страната ни не е изпълнила решенията на Европейския съд по правата на човека. Но и не само това!

От 1993 г. България не е представяла доклад за правата на човека в Комитета по правата на човека към ООН. Скандалният факт ни приравнява до положението, в което се намират някои африкански държави. Едва в края на 2009 г. е изготвен нов доклад, който ще се разглежда в Комитета по правата на човека едва в началото или средата на 2011 г. Според правилата в ООН, които България е подписала, такива доклади трябва да се представят най-много на четири години.

Анализаторите изтъкват също така, че държавата ни категорично изостава от световните стандарти за правата на човека, защото в Наказателния кодекс все още няма изрична забрана за изтезанията, независимо че България е подписала Конвенцията за борбата с изтезанията още през 1986 г. Малтретирането от полицейски служители по време на задържане или в полицейските участъци е обичайна практика. Затворите и следствените арести остават проблеми места. Продължават да са изключително тежки условията, при които се излежават присъдите у нас. Медицинските центрове в затворите работят незаконно, защото те не фигурират никъде в новия Закон за лечебните заведения. Още по-тежко е положението в следствените арести, където всъщност престояват хора, невинни до доказване на престъплението, за което са арестувани. България изостава изключително и по отношение на реформирането на местата за малолетните и непълнолетни извършители на противообществени прояви.

Най-засегнати у нас са човешките права на уязвимите социални групи. Сред тях са хората с психични разстройства и децата, някои етнически и религиозни малцинства, жените, както и някои категории, лишени от свобода и хората, живеещи в бедност.

В Годишния доклад на Агенцията на Европейския съюз за основните права (АЕОП) за 2010 г. Република България бива критикувана основно за дискриминация и неосигуряване на зачитането на основните човешки права на малцинствените групи, на децата и на лишените от свобода.

АЕОП подчертава, че страната ни, заедно с Чехия, Словакия, Гърция, Полша и Финландия е сред водещите държави в Европейския съюз, които не осигуряват зачитането на основните права на малцинствените групи, като акцент се поставя най-вече върху ромското население. България е остро критикувана за това, че не прави необходимото за осигуряване на място за живеене на ромите, с което нарушава основното им човешко право на подслон.

След проведено изследване на степента на познаване на правата на гражданите по отношение на дискриминацията, нашата държава се нарежда на едно от последните места в класацията, като едва 21 % от населението е запознато с правата си за защита от дискриминация.

По отношение на правата на децата в Доклада се посочва, че за една година 2 083 новородени деца са изоставени в специализирани институции за отглеждане на деца, като 70 % от тях не получават посещения от родителите си след това. Посочва се, че държавата не прави необходимото за разследване на смъртни случаи и на случаи на телесни наранявания на деца, отглеждани в специализирани институции.

Комисарят по правата на човека на Съвета на Европа през 2009 г. е препоръчал на Република България да основе независим контролен орган, който да следи за спазването на правата на децата и младежите. Подчертано е, че този орган може да е самостоятелен, като например омбудсман за правата на децата, или самостоятелна структура в институция за защита на правата на човека. Това не е изпълнено.

САЩ

В последния доклад за спазването на човешките права на Държавния департамент на САЩ¹³ се констатира, че много неправителствени организации критикуват омбудсмана за това, че съсредоточава вниманието си върху административни проблеми, вместо активно да се занимава със случаите на нарушаване на човешките права.

Счита се, че омбудсманът ангажира огромна част от своя капацитет в имуществени въпроси, качеството на обществените услуги и програмите за социално подпомагане. По-малко внимание се отделя на правата на гражданите в рисковите групи.

От друга страна, обаче, омбудсманът може да се възползва от правото си да се самосезира по важни обществени въпроси, каквито са: (1) Правата на децата – факт е, че омбудсманът полага значителни усилия за защита правата на децата, но тези действия не са достатъчни. Така например, омбудсманът не се е самосезирал по въпроса, свързан с просещите деца от малцинствените групи; (2) Хора с увреждания – макар че законодателството забранява дискриминацията спрямо хората с физически и умствени увреждания що се отнася до наемането на работа, образованието, достъпа до здравни грижи и предоставянето на други услуги от страна на държавата, властите не прилагат ефективно тези разпоредби на практика. Обществената дискриминация спрямо хората с увреждания продължава да съществува. Счита се, че действията, предприети от омбудсмана по тези въпроси, не са достатъчни. Налага се разработването на цялостна стратегия, целяща утвърждаване правото на добро управление на тези хора; (3) Въпросите, касаещи защита правата на национални, расови и етнически малцинства; (4) Корупция и полицейски произвол – в администрацията на омбудсмана има обособена дирекция, разглеждаща тези въпроси. Институцията на омбудсмана извършва и проверки на място. Тези действия се оценяват положително, но е необходимо разработването на системен подход при разглеждането на тези въпроси.

На базата на констатациите за държавата и тези за омбудсмана може да се направи заключението, че омбудсманът полага усилия при защита правата на гражданите, но тези усилия са фокусирани предимно върху административния аспект на проблемите, отколкото върху същността на самите права.

Заключение

С оглед на по-горе изложените данни и факти, както и на направения им анализ, основателно може да се твърди, че действително отделните вътрешноsubjектни зависимости между мотивация, потенциал, активност и др. на изследвания субект (омбудсмана) оказват влияние върху комуникациите му с останалите субекти в обществената система (граждани, организации, държавни органи и др.). Посредством приведените аргументи изпъкват редица съвременни положителни и негативни тенденции в развитието на държавната администрация в България през XXI век, които от своя страна рефлектират върху цялостното функциониране на държавата. Такива са новаторските подходи за изграждане на нови и нетипични за институционалната традиция структури, от една страна, и съмненията за лобистки действия, слугинаж на интереси и неефективно

¹³ Доклад на Държавния департамент на САЩ за състоянието на човешките права в България за 2009 г., 11.03.2010 г.

разходване на публични ресурси, от друга. Всичко това ведно с негативни оценки за ефективността на държавата, изказани от авторитетни международни организации.

В заключение е редно да се посочи, че използваната в изследването методология за анализ доказва своята евристична сила и е пригодна към всеки един друг субект, част от системата на държавните органи. С известна увереност може да се каже, че резултатите едва ли биха били по-различни от изведените тук. Дори по-скоро биха изпъкнали доста по-негативни тенденции.

ЛИТЕРАТУРА

- Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст, съст. Т. Танев и Т. Верхайен, Изд. „Гал-Ико”, С. 2000;
- Енциклопедичен речник по социология, съст. Н. Тилкиджиев, Изд. „Михаил Мирчев”, С., 1997;
- Къндева, Ем., Публична администрация. Четвърто преработено издание, Изд. „Сиела”, С., 2007;
- Мениджмънт и комуникация в политиката, съст. Д. Канев, Фондация „Фридрих Еберт”, С., 2006;
- Неновски, Н., За началото на мандата на Народното събрание, сп. Съвременно право, 2001, № 1;
- Неновски, Н., За точния смисъл на термините „статус” и „статут”, В: Бюлетин на Съюза на юристите в България, 1983, № 1;
- Образци на съвременното красноречие. Христоматия, съст. Ив. Мавродиева, ИК „СЕМАРШ”, С., 2010;
- Публична администрация в политическа среда. Текстове, съст. А. Танева и Я. Георгиева, УИ „Св. Климент Охридски”, С., 2004;
- Ставрев, Св, Ал. Вълков, Основи на управлението на публичния сектор (въведения, схеми, въпроси, текстове), Изд. „Парадигма”, С., 2008;
- Ставрев, Св., Кризата на публичния мениджмънт (или как популизъм и корупция провалят реформите и подриват доверието в политическата демокрация), Изд. „Класика и Стил”, С., 2007;
- Ставрев, Св., Методология за социални описания и анализи (за социография и социоаналитика), В: сп. Социологически проблеми, С., 2002, бр. 1-2;
- Ставрев, Св., Основи на управлението (второ преработено издание), С., 1999;
- Ставрев, Св., Социоматричният скенер – инструмент за провокиране, насочване и концептуализиране на социални анализи, В: сп. Социология, Институт по социология при БАН, С., 2009, Година 1, Брой 1;
- Стоилов, Ян., Държавната власт, Изд. „Сиби”, С., 2001;
- Съвременни реторически практики, съст. Ив. Мавродиева, ИК „СЕМАРШ”, С., 2010;
- Торбов, Ц., Учение за държавата, Изд. „ЛИК”, С., 1995;
- Тропер, М., За една юридическа теория на държавата, АИ „Проф. Марин Дринов”, С., 1998.

ГЛОБАЛНАТА НЕОПРЕДЕЛЕНОСТ И ПРЕСТРУКТУРИРАНЕТО НА НАЦИОНАЛНИТЕ СИСТЕМИ ЗА СИГУРНОСТ: ОПИТЪТ НА САЩ СЛЕД 11.09.2001 Г.

Евгени Иванов¹

Резюме

Статията е посветена на едно от най-сериозните препятствия пред разработването и реализирането на адекватни политики за сигурност в съвременния свят - липсата или неяснотата на информацията, необходима за ефективното протичане на процеса на политиките - и неговото отражение върху процеса на организационния дизайн в сектора за сигурност. Целта е да се анализират и осмислят поуките от опита на реорганизацията на публичното управление и в частност, на сектора за сигурност в САЩ след терористичните атаки от 11 септември 2001 г. Организациите на съвременното публично управление, са изправени все по-често пред нееднозначни и неподдаващи се на традиционно прогнозиране проблеми (т.н. „дълбинна неопределеност“) и се нуждаят от редизайн, необходим да ги „оборудва“ с нов тип инструменти, адекватни на новото проблемно поле, в което действат.

Анализът е фокусиран върху принципите и акцентите в доклада на Националната комисия за държавната служба, станал широкоизвестен като „Докладът Волкър“. Един от най-важните изводи, принципно валиден и за България, е, че организационният редизайн следва да бъде подчинен на няколко приоритетни ценностни и функционални принципи, сред които водещо е изискването администрации с близки или свързани мисии трябва да бъдат интегрирани в единни структури, като по този начин се постига едновременно икономия от мащаба и подобряване на отзивчивостта към политическите ръководители.

REORGANIZING NATIONAL SECURITY INSTITUTIONS IN CONDITION OF GLOBAL UNCERTAINTY: LESSONS FROM U.S. EXPERIENCE AFTER 09.11.2001

Evgeni Ivanov

Doctoral Student at the Department of Public Administration, SU

Abstract

The article considers challenges to government in condition of global uncertainty presenting several key problems for leaders's to design, choose, and justify successful policies. It can become difficult for organizations to provide decisionmakers the information they need. Indeed, in a world of novel and often interconnected problems, it becomes increasingly difficult for decisionmakers to specify a priori what information they would find most valuable.

Recognition that there is much wrong with the current organization and management of the public service is widespread today. We focus on one example - the creation of the National Commission on the Public Service (The Volcker Commission) which report concludes that the U.S. Federal government in the beginning of 21st century is neither organized nor staffed nor adequately prepared to meet the demands. The federal government today is a layered jumble of organizations with muddled public missions. A government that has not evolved to meet the demands of the early 21st century risks being overwhelmed by the even greater demands that lie ahead. Capacity and performance in government do not now equal public demands and expectations.

The most important lesson related to the goal of enhanced mission coherence and role clarification, is that agencies that share closely related missions should be administered by the same organizational entity. A few large departments in which those agencies are grouped together should enhance their employees' sense of purpose and loyalty, provide opportunities for advancement and job mobility, and encourage interagency cooperation.

¹ Евгени Иванов е задочен докторант по специалност „Публична администрация“ в катедра „Публична администрация“ на Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

1. Особеностите на съвременната социална динамика и предизвикателствата пред сектора за сигурност

Едно от най-сериозните препятствия пред разработването и реализирането на адекватни политики за сигурност в съвременния свят е липсата или неяснотата на информацията, необходима за ефективното протичане на процеса на политиките. Един от често анализирани примери в това отношение са бързо променящите се и често непредвидими заплахи от новия, глобален тероризъм. Тези предизвикателства имат пряко отношение към принципите и инструментариума на организацияния дизайн в публичния сектор, в частност в сектора за сигурност. Както е подчертано в Националната стратегия за сигурност на САЩ от септември 2002 г., „основните институции, отговорни за националната сигурност на Америка са проектирани в различна епоха и предназначени да отговорят на различни изисквания. Поради това всички тези институции трябва да бъдат трансформирани.”²

Бившият министър на отбраната на САЩ Доналд Ръмсфелд въвежда в употреба популярната днес политическа менафора за „неизвестните неизвестни”, визираща необходимостта институциите в сектора за сигурност да бъдат подготвени да посрещнат изпитания, за които са частично информирани или въобще не подозират: „Както знаем, съществуват *известни* познати неща: това са нещата, за които имаме информация и знания. Също така, знаем, че има известни *непознати* неща: това са нещата, за които знаем, че не разполагаме с информация и знания. Има обаче и *неизвестни* непознати неща: това са нещата, които не знаем, че не знаем.” (к.м. – Е.И.)³

Въпреки изразеното разбиране, че съществуват „непознати непознати” неща, имащи съществено отношение към националната сигурност и пряко отговорните за нея организационни структури, тези институции продължават да „произвеждат” стратегии, политики и конкретни действия, „заразени” с опасно непознаване на рисковите фактори. Една от причините за този съвременен дефект на сектора за сигурност е остарелият дизайн на организациите в този сектор, обричащ ги на неефективност пред лицето на новите проблеми. За съжаление, както показва и българският опит през последните няколко години, организационният дизайн и редизайн в сектора за сигурност често почива на конюнктурни, търсещи краткосрочен политически ефект съображения, вместо на солидни научни аргументи.

Настоящата статия има за цел да обобщи основните поуки от подхода за реорганизация на сектора за сигурност на САЩ в периода след терористичните атаки от 11 септември 2001 г. Основната теза е, че е необходим нов тип организационен дизайн в сектора за сигурност, ако искаме разработваните и прилаганите в него политики да отговорят на основната характеристика на съвременния свят – всеобхватната нестабилност и непредвидимост на съответните процеси.

2. Организациите в сектора за сигурност и предизвикателствата на „дълбинната неопределеност”

Съвременната социална промяна, превърнала се в „трайно разрушаване на непрекъснатостта”⁴, е движена от множество фактори, но тези, които имат пряко отношение към сигурността, са: глобализацията и обуславящите я бързи технологични промени, възникването на множество центрове на власт и ресурси, вкл. използвани за деструктивни цели, екологични проблеми, възникване и разпространение на нови

² The National Security Strategy of the United States of America, Washington, DC: The White House, September 2002, p. 29.

³ Department of Defense news briefing, February 12, 2002

⁴ Маринов, Ал. (2010). Глобализация. Курс лекции в магистърска програма «Публична администрация», Софийски Университет «Св. Кл. Охридски», Лекция II, с. 7

смъртоносни болести. Тази нова динамика оказва силно влияние върху мисленето на хората, техните нагласи и възможностите, измежду които могат да избират моделите на поведение. Не само отделните индивиди и техните общности, но и държавите са поставени в нова ситуация, в която традиционни ориентири, като личен опит и институционална памет престават да бъдат надеждна основа за взимане на правилни решения. Зачестяват случаите, в които експертни прогнози на авторитетни учени и научни центрове, са неясни и дори вътрешно противоречиви.

Тази особеност на предпоставките за взимане на управленски решения, обозначавана като „дълбинна неопределеност“ (deep uncertainty) повдига нови въпроси пред капацитета на публичното управление да проектира, легимира, провежда и оценява адекватно политиките във всички обществени сектори.⁵ В частност, администрациите, подпомагащи изборните политически представители, са изправени пред все по-големи затруднения при изпълнението на една от основните си мисии – да осигуряват надеждна информация за взимане на правилни решения. Нещо повече, изправени пред необходимостта да се действа своевременно спрямо нови и все по-сложно взаимосвързани проблеми, самите политически лидери често не са в състояние предварително да идентифицират и възложат подготовката на най-съществената информация, без която правилното решение би било невъзможно. Тъй като здравият разум и предходният опит вече не са достатъчни, организациите, предзназначени да прилагат определени политики, изпадат във все по-чести разминавания и противоречия с потенциалните си клиенти.

Неопределеността има и още една съществено негативно следствие: тя затруднява *отчетността на публичното управление*. Заинтересованите страни, които се противопоставят на дадено решение, често се възползват от неяснотата, за да наложат едни или други предвиждания за бъдещето, които благоприятстват една или друга предпочитана от тях политика. Тъй като подобни позиции най-често не подлежат на изрично опровергаване с помощта на наличната към момента информация, публичното управление изпитва все по-големи трудности при изграждането на съгласие относно едне или друга опция на политиките. Дори да бъде предприето определено действие, самите основи за неговото оценяване и за съответна отчетност на органите на властта стават твърде несигурни – ако рисковете са нови, а крайните резултати неясни, как може да се направи надежден извод дали са били предприети правилни действия? Ако дадена политика не постига целите си или налага съществени текущи корекции, как да се прецени, дали става дума за грешка, непредвидливост или просто неизбежна спънка пред реализирането на иначе адекватно решение?

Разбира се, тези проблеми възникват не само пред институциите в сектора за сигурност. Например, системите за социална политика на развитите страни се сблъскват с все-сериозни отклонения на реалния ход на процесите в сравнение с предходни дългосрочни прогнози. Независимо от стремежа да се отчитат трайно действащи фактори, като увеличаваща се продължителност на живота, напредъка на медицината или влиянието на икономическата криза върху нагласите за по-ранно пенсиониране, прилаганата методология на екстраполация на наследени тенденции не е в състояние да улови навреме внезапни и мощни сътресения за системата. Аналогично, въпреки използването на модерни методи за оценка на политиките в областта на околната среда, в ключови области, като климатични промени или влошаване на биоразнообразието липсва

⁵ За нуждите на настоящия анализ „дълбинната неопределеност“ може да бъде дефинирана като ситуация, в която анализаторите не могат да установят (или отговорните за вземане на решение субекти не могат да постигнат съгласие): а) кои са подходящите модели, описващи взаимоотношенията между променливите в системата; б) какви вероятностни стойности описват неопределеността относно ключовите променливи или параметри в моделите; и/или в) как да бъде определена желателността на алтернативните резултати (вж. напр. Ben-Naim, 2001).

достатъчно определена информация, позволяваща да се съпоставят обосновано ползите и разходите за различните опции. И тук дори най-авторитетната наука често се ограничава до извода, че „има основания за тревога”.

И все пак, под най-тежък натиск са именно организациите в сектора за сигурност. Типичен пример е новият тип терористични заплахи, които затрудняват разработването и прилагането на адекватни контрамерки най-вече поради *непредвидимостта на техните източници*. Както посочват Бенджамин и Саймън, „организации като Ал Кайда си поставят за цел да нанесат максимални човешки и материални загуби на САЩ и техните съюзници, но в същото време липсват ясни ограничения за арсенала от средства, които те биха използвали за постигането на тази цел, което поставя отговорните институции пред необходимостта да планират контра-мерки в условия на дълбинна неопределеност.⁶ Тъй като очакването да се набавят неопровержими доказателства за готвени атаки води до неприемливо повишаване на риска, организациите от сектора за сигурност са принудени да действат по силата на сигнали и индикации с неясна (и дори неустановима) надеждност. Цената за това може да бъде средна (например, приземяване на пътнически самолет заради подозрение за терористична заплаха) или много висока (предприемане на военни действия срещу режими, заподозрени в подкрепа на терористични организации). Опитите за систематизиране на всички възможни заплахи и за изчисляване на възможните преки и косвени последици от управленските решения се изправят пред такова широко и сложно поле на взаимовръзки, че най-честият резултат е „ветрило” от правдоподобни интерпретации, пораждащи противоречиви насоки за политиките.

Най-често срещаният провал на политиките в сектора за сигурност пред лицето на тероризма и организираната престъпност през XXI век, е *от интелектуално, а не от финансово или материално-техническо естество*. Преди експертите са били уверени в способността си да разберат природата на заплахата и неизвестната величина в „уравнението на политиката” е била *кога и къде* ще нанесат удар терористите. Събитията през последното десетилетие обаче очертават нова ситуация – все по-трудно става да се отговори ясно и навреме на въпросите с какъв субект, защо и как ще възникне заплахата. Например, дълго след приключването на активните бойни действия в Ирак пред 2003 г. се оказва невъзможно да бъдат идентифицирани основните извършители на нападения над силите на антитерористичната коалиция и нас иракските граждани. Въпреки че този факт може да бъде интерпретиран като поредния конкретен провал на разузнавателните служби, по-правилно би било той да бъде изследван в контекста на новите предизвикателства, отправяни днес към традиционната философия и организация на разузнавателната дейност.⁷ В същото време дори най-мощната и разполагаща с огромни ресурси държава, дори да има неотклонната подкрепа на обществото, не е в състояние да предприеме всички възможни действия да предотвратяване на всички вероятни заплахи.

Организациите, изграждащи съвременното публично управление, изправени все по-често пред нееднозначни и неподдаващи се на традиционно прогнозиране проблеми (т.е., функциониращи в условия на „дълбинна неопределеност”), се нуждаят от *редизайн, необходим да ги „оборудва” с нов тип инструменти, адекватни на новото проблемно поле*, в което действат. Разполагайки с такива нови инструменти, публичните организации биха могли да предложат на своите политически ръководители далеч по-надеждна основа за взимане на решения, отчитащи много по-широк спектър от „възможни бъдещи”.

⁶ Benjamin, D., and S. Simon (2002) *The Age of Sacred Terror*, Random House, p. 16

⁷ Aldrich, R. (2005) *Whitehall and the Iraq War: the UK's Four Intelligence Enquiries*. *Irish Studies In International Affairs*, Vol. 16 p. 79-80

3. Реорганизацията на сектора за сигурност в САЩ след 11.09.2001: ценностни предпоставки и организационна диагностика

Посочените по-горе предизвикателства пред интелектуалния и организационния капацитет на сектора за сигурност пред лицето на динамиката на XXI век намират разнообразни отговори в различните държави, административни традиции и политически култури. Един пример, който непременно трябва да бъде проучен и разбран (това в никакъв случай не означава копиран и буквално приложен) е реорганизацията на сектора за сигурност в САЩ след терористичните атаки от 11.09.2001 г. Тази мащабна промяна представлява източник на поуки преди всичко с *три свои фундаментални предпоставки*:

- разглеждане на реорганизацията в сектора като част и следствие от по-мащабния редизайн в публичното управление като цяло;
- прецизна и критична организационна диагностика на публичното управление, в т.ч. на сектора за сигурност;
- извеждане на основополагащ ценностен принцип за проектиране и провеждане на организационните промени.⁸

Научно-експертна основа за организационния редизайн в американското федерално публично управление в началото на първото десетилетие на XXI век става докладът на специално съставената Национална комисия за държавната служба, озаглавен „Неотложната задача пред Америка: ревитализиране на федералното управление през XXI век”. Изготвен през 2002 г. и оповестен в началото на 2003 г., този документ става широкоизвестен като „Докладът Волкър” (на името на председателя на комисията, бившият председател на Управителния съвет на Федералния Резерв на САЩ Пол Волкър).⁹ Съставена от представители на двете основни партии, както и от независими експерти и изследователи, комисията съсредоточава вниманието си върху необходимостта от сериозни промени в структурата и начина на функциониране на изпълнителната власт, въпреки че редица от нейните предложения засягат пряко законодателната и съдебната власт.¹⁰

Първият съществен извод в „Доклада Волкър”, който става основа за всички по-нататъшни препоръки, засяга констатирането и обяснението на *същественото разминаване между актуалното състояние на структурите на американското публично управление и реалностите на съвременния свят*. Както пише самият Пол Волкър в предговора към доклада, „Измина половин столетие от последната цялостна реорганизация на нашето федерално управление. Тези промени свършиха добра работа на нацията, тъй като дадоха възможност за адаптация към реалностите на света от средата на XX век – свят, преобразен от Втората световна война и предполагащ нови отговорности на правителството на САЩ у дома и на международната арена. Но това бе свят, в който телевизията бе любопитна новост, междуконтиненталните пътувания бяха бавни и скъпи, а копирните машини, персоналните компютри и интернет все още не съществуваха и дори надхвърляха най-смелото въображение на онова време.”¹¹

Реалностите на обществото и управлението от средата на миналото столетие се различават поразително от днешните реалности. Промените са дълбоки и всеобхватни, в редица отношения по-дълбоки, отколкото си ги представят хората. Ето защо, макар и

⁸ Относно значението на ценностните принципи и разграничението между тях и ценностите вж. Танев, Т., Стратегическо управление в публичната сфера, С., 2009

⁹ Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century, Report of the National Commission on the Public Service, Washington, DC: Brookings Institution, January 2003.

¹⁰ Още в процеса на проучвателната си дейност комисията „Волкър” взима пряко участие в проектирането и обсъждането на едно от най-големите организационни нововъведения в американското публично управление през последните 50 години – учредяването на Министерството на вътрешната сигурност (Department of Homeland Security).

¹¹ Ibid., p. 3

резюмирано, докладът „Волкър” очертава поне най-съществените измерения на новите реалности, с които се сблъсква публичното управление:

Средната продължителност на живота нараства и ще продължава да нараства, а заедно с това напредва застаряването на обществото. Засилва се търсенето на скъпи социални услуги, особено медицински и услуги за хората в пенсионна възраст. Наближава времето, когато обществото ще трябва да зададе и обсъди трудния въпрос докъде могат да се простират грижите на държавата за членовете на обществото, защото единственият източник за тяхното количествено и качествено подобряване е увеличаването данъците.

Обществото се движи бързо към все по-голяма расово, етническо, религиозно и всякаква друго многообразие. В обозримо бъдеще нито една раса или етнос няма да има мнозинство в американската нация.

Новите технологии променят коренно начина, по който хората произвеждат, потребяват, получават и предават информация, общуват помежду си, полагат грижи за себе си и за другите. Още тогава, през 2002 г., далеч преди глобалната финансова криза, комисията „Волкър” предупреждава: „Ще трябва да намерим подходи и инструменти, за да запазим нашите финансови пазари едновременно свободни, ефективни и честни.”¹²

Всички изброени, както и редица други съществени елементи на новата реалност пораждаат *качествено нови предизвикателства пред националната сигурност на страната.* Нещо повече, глобализацията, нарастващите проблеми и потребности на развиващите се страни и наличието на оръжия за масово унищожение в ръцете на рискови държави и организации водят към необходимостта от *предефиниране на базисните параметри на националната сигурност и международните отношения.*

Може би най-важната резултативна величина на промяната, която изтъква комисията „Волкър”, е, че „днес американците очакват от публичното управление повече, отколкото преди, но не непременно като количество, а като отзивчивост и диалогичност. Обратното също е вярно – доброто управление ще изисква от американския народ повече, отколкото преди. За да функционира оптимално това двупосочно отношение, американските граждани трябва да имат доверие на своето правителство и да го уважават, а това ще бъде възможно, само ако качеството на публичното управление се подобри чувствително”.¹³

На основата на огромен масив от данни, информация и знания, както и след изслушване на стотици политици, висши държавни служители, експерти и общественици, комисията формулира три групи изводи относно незадоволителното, неотговарящо на съвременните реалности състояние на американското публично управление в началото на XXI в., засягащи:

Организационната структура на публичното управление на федерално ниво. В много случаи липсва осъзната насоченост на политиките и яснота на мисията на структурите, което подкопава ефективността и общественото доверие.

Публичното лидерство. Голяма част от най-компетентните административни ръководители и магистрати се пенсионирали или напускат твърде рано държавната служба. Все по-малко от най-талантливите членове на обществото изявяват желание да започнат трудовия си път в системата на публичното управление или приемат предложение за кариера в политиката, администрацията или съдебната система.

Функционирането и резултатите на публичното управление. Федералната изпълнителна власт постига значително по-ниски резултати, отколкото се очаква от нея и отколкото би могла да постигне. Трудностите пред постигането дори на рутинни резултати обезкуражава държавните служители и влошава етическата среда.

¹² Ibid., p. 12

¹³ Ibid., p. 13

Поради това комисията „Волкър” приема, че основните усилия при реформирането на федералното публично управление в САЩ трябва да бъдат насочени към избистряне на стратегическата насоченост на политиките в отделните сектори, постигане на оперативна гъвкавост и въвеждане на ясни и достатъчно високи стандарти за изпълнение. Това според доклада на комисията предполага „решителни промени в организационната структура и практиките в сферата на управлението на човешките ресурси, насочени към ... прецизиране и консолидиране на отговорността при взимането на решения по политиките, съчетано с много по-машабно делегиране на оперативни функции на административните ръководители на висше и средно ниво”.¹⁴ Предвид задачата пред настоящата статия вниманието ще бъде съсредоточено върху организационните проблеми и възможните насоки да организационен дизайн и редизайн в публичното управление, без да се подцевяват останалите аспекти на анализа и препоръките в доклада „Волкър”.

Независимо от огромната разлика в държавното устройство и мащаба на Съединените щати и България, и на българския изследовател или практик на администрацията звучи до болка позната следната констатация: „Новопостъпващите на държавна служба се оказват „загубени” наред с огромно и хаотичен архипелаг от агенции и звена, създавани и развивали без ясна структурна логика, чиято главна задача като че ли е да затрудняват и объркват разработването и прилагането на интелигентни политики. Организацията и функционирането на федералната изпълнителна власт представляват смес от остарели, демодирани и износени елементи. Едни и същи или сродни отговорности са разпокъсани между различни управленски звена, независими едно от друго и разпръснати в най-разнообразни административни единици.”¹⁵

Това състояние на организационната структура на публичното управление има все по-сериозни последици в новите, отличаващи се с висока динамика и технологична сложност обществени процеси – преди всичко, това са нарастващи затруднения при координирането на разработването и прилагането на политиките. Наблюдава се сериозно забавяне на прилагането дори на относително прости, ясно локализирани политики. „Твърде много субекти участват при взимането на решения, неоправдано висок е делът на задължителните централизирани процедури на съгласуване, контролът се упражнява от прекалено много центрове на власт с различни и дори противоречиви приоритети.”¹⁶ Лидерските отговорности пропадат в неподозирани пукнатини между неопитни политически назначени ръководители и лишени от политическа подкрепа кариерни администратори. Трудно е да се формулира и още по-трудно да се реализира ясна линия на отчетност. Налага се изводът, че системата се е променяла не на основата на внимателен анализ и целесъобразно планиране, а чрез механично, некоординирано разрастване, чрез произволни политически решения и пренебрегване на научните аргументи.

Това, разбира се, на първо място поражда сериозно политическо предизвикателство. Твърде малко са политиците, както в Америка, така и навсякъде по света, които, дори да разбират необходимостта от реформа на публичното управление, са готови да изразходват необходимия политически капитал и да поемат съответните рискове. Затова е обяснимо, че реорганизацията на ключовите сектори на управлението, какъвто е секторът за сигурност, е толкова сложна задача, изискваща прецидни и търпеливи политически преговори, обикновено става възможна едва, когато възникне криза или катастрофа, засягащи цялата нация.

Отчитайки естествените политически, културни и други различия, трябва да се отчете, че повечето системи на публично управление в света, се намират в състояние на

¹⁴ Ibid., p. 7

¹⁵ Ibid., p. 7

¹⁶ Ibid., p. 8

известен *организационен хаос*. Този извод, до който комисията „Волкър“ достига по отношение на американското федерално правителство, несъмнено е валиден и за България, и за редица други страни. Днешната организация на публичното управление е наследена от миналото, вътрешната му логика е разпокъсана и изостава от събитията. Поради това много често постигането на очевидно полезни и важни резултати изисква огромни усилия за координиране действията на отделните структури и дори за превъзможване на съпротивата от страна на партньорски организации в системата на самото публично управление.

При това положение не е изненадващо, че ефектът от усилията дори на най-подготвените и мотивирани администратори е редуциран от дефектите на организационната среда. Или, както се посочва в доклада „Волкър“, „промените в системите за управление на човешките ресурси ще имат ограничено въздействие, ако не са съпроводени от съществено трансформиране на организационните структури на изпълнителната власт”.¹⁷ Именно поради това първото от 14-те предложения на комисията е посветено на преодоляването на организационните проблеми в американското публично управление.

Това виждане се основава на иначе безспорната, но нереализирана в практиката на управлението предпоставка, че всяка администрация в системата на правителството трябва да има ясно дефинирана мисия, а структурите и процесите в организацията трябва да произтичат от и да осигуряват реализирането на съответстващите на мисията отговорности. С редки изключения, организациите с взаимосвързани мисии и правомощия трябва да бъдат консолидирани в по-обща организационни схеми, като по този начин се дава възможност и се стимулира конструктивното взаимодействие между тях, вместо да се развихря безсмислено съперничество.

На тази основа комисията препоръчва „федералното правителство да бъде реорганизирано в ограничен брой министерства с ясно дефинирани окрупнени мисии”.¹⁸ *Във всяко от тези министерства следва да бъдат консолидирани всички агенции и други административни структури, имащи пряко отношение към реализирането на съответните окрупнени мисии.* Новата организационна структура трябва да отговаря на изискването за оптимален баланс между: повишена отзивчивост към избраните политически ръководители и техните политически екипи, ефективен контрол от страна на законодателната власт и достатъчна оперативна самостоятелност на административните ръководители с оглед намиране на най-добрите опции за реализиране на мисията.

Целта на този организационен редизайн е да се постигне по-висока кохерентност на мисиите и изясняване на ролите на всяка структура. Администрации, имащи близки или свързани мисии, трябва да бъдат включени в управленската схема на една по-широка, обща организационна среда. Тази консолидация ще стимулира чувството за смисъл и лоялността у държавните служители, ще предлага по-адекватни възможности да кариерно развитие и мобилност и ще поощрява кооперативността между отделните агенции в рамките на по-голямата организационна структура. Комисията „Волкър“, както и редица други изследователи и експерти смятат, че подобен организационен подход би имал съществени преимущества пред днешната разпокъсана автономизация и фрагментизирането на функциите.

Днешната организационна реалност обаче предлага достатъчно много доказателства за дублиране, припокриване и незапълнени полета при изпълнението на редица ключови функции на публичното управление, което води до сериозни вреди за националния интерес. Ето само някои примери от американското федерално правителство,

¹⁷ Ibid., p. 18

¹⁸ Ibid., p. 22

извлечени от доклада на сенатор Фред Томпсън, Председател на Комисията по въпросите на публичното управление при Сената на САЩ:

Първо. В много случаи дублирането води до *неефективно използване на ограничени ресурси*. Към 2001 г. 12 администрации отговарят за приложението на повече от 35 закона в областта на безопасността на храните. Фрагментираната отговорност при действащата нормативна уредба поражда редица незапълнени полета, несъответствия, пропуски в контрола и води до неприемливо ниски гаранции за опазването на публичното здраве.¹⁹

Второ. Фрагментаризирането на функциите и отговорностите *възпрепятства постигането на целите на важни политики*. Например, като се отчита, че реализирането на 541 федерални програми за опазване чистотата на въздуха и водата и за управление на отпадъците, е разпръснато между 29 агенции и други администрации, ясно е, че ефективното реализиране на целите на екологичната политика е поставено под въпрос.

Трето. Някои ключови политики се реализират в условията на пределно, дори абсурдно раздробяване на мисиите. Например:

- 7 администрации прилагат 40 различни програми в сферата на професионалното обучение;
- 8 федерални агенции административат 50 различни програми за подпомагане на бездомните;
- 9 агенции прилагат 27 програми за превенция на бременност в ранна възраст;
- 90 програми за деца от 1 до 3 години за разпръснати между 11 федерални администрации, и т.н.²⁰

Подобни примери на фрагментаризиране, дублиране, припокриване и непокрити полета, с още по-опасни последици – пряко застрашаване на националната сигурност и безопасността на гражданите, се установяват и в сектора за сигурност и реализираните от него политики.

Още през 1999 г. в доклад до президента, посветен на националния капацитет да се противодейства на заплахите от тероризма, вкл. използващи оръжия за масово унищожение, се отбелязва, че отговорността за противодействие на тероризма е разпръсната между 123 федерални агенции и служби.²¹ В самото навечерие на терористичните атаки срещу САЩ същият факт е отбелязан и в годишния доклад до Конгреса, посветен на противодействието на тероризма.²²

Комисията „Харт-Рудмън“, разработила комплекс от препоръки да усъвършенстване на американската национална сигурност почти година преди терористичните атаки от 11.09.2001 г., локализира една съществена част от слабостите именно в съществуващите „пролуки и празни места“ в мисиите и съответните институционални отговорности: „Излишеството и припокриването на функции между организациите, както и твърде размитите граници на правомощия, отговорност и отчетност, пораждат редица опасни „пролуки и празни места“. Това блокира или отклонява изпълнението на важни задачи, или поражда „миграция“ на функции и власт към редица организации, несъответстващи на техните традиционни същностни компетентности“.²³

¹⁹ Senate Governmental Affairs Committee, Subcommittee on Oversight of Government Management, Restructuring and the District of Columbia (S. Hrg. 107-210, October 10, 2001 and S. Hrg. 106-366, August 4, 1999)

²⁰ Senator Fred Thompson, Chairman, Committee on Governmental Affairs, United States Senate, “Government at the Brink: Urgent Federal Management Problems Facing the Bush Administration,” June 1, 2001.

²¹ Senate Governmental Affairs Committee, compiled from First Annual Report to the President and the Congress of the Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction, Assessing the Threat, Appendix 1, December 15, 1999

²² Office of Management and Budget, Annual Report to Congress on Combating Terrorism, August 2001.

²³ Report of the U.S. Commission on National Security/21st Century, February 2001, p. 16

За подобряване на нивото на вътрешната сигурност комисията „Харт-Рудмън“ препоръчва мащабна реорганизация на Министерството на отбраната, Държавния департамент и редица други администрации. В доклада се подчертава, че „е налице наложителна необходимост да се реформира Министерството на отбраната, за да бъдат посрещнати предизвикателствата на новата среда на сигурност, характерна за XXI век“ и се формулира предупреждението, че „установените организационни дефицити съществено ограничават капацитета на разузнавателната общност да регистрира и анализира възникващите заплахи за националната сигурност“.²⁴ Препоръките на комисията така и не предизвикват адекватна реакция до терористичните атаки на 11.09.2001 г.

По-късно съвместната комисия на Конгреса и Сената, разследваща пропуските в разузнавателните дейности, довели до осъществяването на атаките, отделя специално внимание на слабостите в организацията на американските разузнавателни агенции, на припокриването и непокритите полета в техните отговорности, както и на проблемите при обмена на информация вътре и между агенциите. Един от основните изводи на комисията гласи, че провалите в комуникацията и координацията в и между разузнавателните агенции е увредила съществено способността им да установят и предотвратят опасността от терористичната мрежа Ал Кайда.²⁵

Прави впечатление, че въпреки авторитетните източници и добре обосноващите препоръки, дебатите относно вътрешната сигурност не довеждат до необходимата своевременна реорганизация в сектора за сигурност на САЩ. Този процес се задвижва с необходимата енергия едва след възникването на кризисната ситуация. Именно поради тази причина, и като отбелязва отрицателното отражение на опитите за изолирани, частични промени, комисията „Волкър“ настойчиво предлага да се извърши цялостна, системна реорганизация, въпреки по-високата цена на необходимите усилия, времеви и материални ресурси. основният аргумент е, че само по този път може да се постигне необходимата качествена промяна в сектора за сигурност, съответстваща на изискванията на новите реалности на XXI в.

Заклучение

Анализът на американския опит в реорганизацията на публичното управление, в частност – на сектора за сигурност, след терористичните атаки от 11.09.2001 г. очертава някои изводи, които са принципно валидни и за България.

Една от най-важните поуки е, че като контрапункт на частичните, разпокъсани и поради това неефективни промени, се налага необходимостта *този организационен редизайн да бъде подчинен на няколко приоритетни ценностни и функционални принципи.*

На първо място, *програми, които са предназначени да постигнат близки или допълващи се резултати (ефекти), трябва да бъдат администрирани от една и съща агенция, освен ако не са налице убедителни аргументи за необходимостта от конкуренция.*

Второ, както е подчертано в препоръките на комисията „Волкър“, *администрации с близки или свързани мисии трябва да бъдат интегрирани в единни министерства*, като по този начин се постига едновременно икономия от мащаба и подобряване на отзивчивостта към политическите ръководители.

Трето, новите министерства и включените в тях агенции трябва да бъдат организирани по начин, който *да минимизира нивата между висшето ръководство и оперативните звена.*

²⁴ Ibid., p. 26

²⁵ Transcript of final hearing of Joint Congressional Committee, October 8, 2002, p. 74

Четвърто, агенциите и другите административни звена трябва да имат *максимална автономност с оглед конструиране на такива вътрешни организационни структури и процедури на действие, които най-точно съответстват на тяхната мисия.*

Ясно е, че подобен подход към организационния редизайн на сектора за сигурност изисква много време и усилия (в доклада „Волкър” се посочва, че подобна реорганизация на американското федерално правителство би отнело вероятно около 10 години. Но мащабът и сложността на проблемите, както и последиците от неспособността те да бъдат решени, оправдава напълно вложените усилия и ресурси.

ЛИТЕРАТУРА

Маринов, Ал. (2010). Глобализация. Курс лекции в магистърска програма «Публична администрация», Софийски Университет «Св. Кл. Охридски», Лекция II

Танев, Т. (2009) Стратегическо управление в публичната сфера, С., Военно издателство

Aldrich, R. (2005) Whitehall and the Iraq War: the UK's Four Intelligence Enquiries. Irish Studies In International Affairs, Vol. 16

Ben-Haim, Y. (2001) Information-Gap Decision Theory: Decisions Under Severe Uncertainty, Academic Press,

Benjamin, D., and S. Simon (2002) The Age of Sacred Terror, Random House

Department of Defense news briefing, February 12, 2002

Senate Governmental Affairs Committee, compiled from First Annual Report to the President and the Congress of the Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction, Assessing the Threat, Appendix 1, December 15, 1999

Office of Management and Budget, Annual Report to Congress on Combating Terrorism, August 2001.

Report of the U.S. Commission on National Security/21st Century, February 2001

Senate Governmental Affairs Committee, Subcommittee on Oversight of Government Management, Restructuring and the District of Columbia (S. Hrg. 107-210, October 10, 2001 and S. Hrg. 106-366, August 4, 1999

Senator Fred Thompson, Chairman, Committee on Governmental Affairs, United States Senate, "Government at the Brink: Urgent Federal Management Problems Facing the Bush Administration," June 1, 2001

The National Security Strategy of the United States of America, Washington, DC: The White House, September 2002

Transcript of final hearing of Joint Congressional Committee, October 8, 2002

Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century, Report of the National Commission on the Public Service, Washington, DC: Brookings Institution, January 2003.

ДЪРЖАВНО УСТРОЙСТВО НА БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА – МНОГООБРАЗИЕ И ЕДИНСТВО ПОД ЕДИН ПОКРИВ

Таня Пейкова¹

Въведение

За Босна и Херцеговина и въобще за Западните Балкани е разумно да се пише едва, след като бъдат посетени. Казвам това, защото столиците София и Сараево са едва на около 571 км. по суша, но по мое лично впечатление повечето от нас може и да си спомняме за войните, съпътстващи разпадането на бивша Югославия, но това често е един бегъл спомен за по-усложненото пътуване към Западна Европа, когато вместо през Сърбия и Хърватска, по- разумно беше да заобикаляме през Румъния. Разбира се другият неприятен спомен е ембаргото наложено над Сърбия, което затрудни максимално по онова време крехката българска пазарна икономика.

Озаглавих статията „Многообразие и единство под един покрив“, защото за мен, след като бях там през октомври 2010 г. и красотата на многообразието, и красотата на единството имат различни измерения. Целта на изследването ми е чрез исторически преглед да дам обяснение за причините и следствията от наличната тромавата административна система, която съществува в тази европейски държава, кандидатка за членство в ЕС.

В Босна и Херцеговина има много повече от три действащи конституции, много повече от 10 парламента като три от тях са двукамерни, а изпълнителната власт е в ръцете на множество министерски съвета. На територията и се веят четири различни официални национални флага като цялата държава е разделена от многобройни и разнородни граници: граници на федерацията, граници на републиката, граници на кантоните, граници между сърби, между хървати, между бошняци.

В Босна и Херцеговина имат една валута - Конвертируема марка, но за сметка на това имат разнообразие от паспорти: издадени от Република Српска, от Федерация Босна и Херцеговина, паспортите издадени във Федерация БиХ може да са хърватски, може и да са бошняшки, разнообразието и вида им зависят, представител от коя етническа група е лицето. Парадоксите не свършват до тук, след отмяната на визовия режим от ЕС за гражданите на Република Хърватска и пред отмяната на визите от ЕС за гражданите на цяла БиХ, единствено гражданите на БиХ с хърватски паспорт можеха да пътуват безвизово из страните членки на ЕС, за другите две етнически групи (бошняци и сърби) бяха необходими визи.

¹ Таня Пейкова е редовен докторант по специалност „Публична администрация“ в катедра „Публична администрация“ на Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“.



Днешната държава Босна и Херцеговина (БиХ) е разположена между Сърбия, Черна Гора и Хърватска. Границите и на север, запад и юг са с Хърватска, на изток със Сърбия, а на югоизток с Черна Гора. Столицата на държавата е гр. Сараево.

Босна и Херцеговина според днешните си граници е разположена на територия от 51 129 кв.км. Нейното население е съставено от 4 007 608 души (юли 2004) с национален състав: босненци - 48,3 %, сърби - 34 %, хървати - 15,4 %, други - 2,3 %². Името на държавата Босна и Херцеговина е взето от двете историко - географски области, разположени на нейната територия. Босна е по-голямата от двете (80% от днешната държава), разположена е в северната и централната част, а Херцеговина (20% от територията на днешната държава) е в южната част. Още през Средновековието двете области образуват единна геополитическа общност като наименованието „Босна”, често се използва като общо наименование. Официално названието си „Босна и Херцеговина”, територията получава в средата на XIX в., по време на австро - унгарската окупация. По настояще тези две области нямат политически статут като самостоятелни единици.

В следствие на войната от 90 г. на XX в. Държавата БиХ е разделена на две части (ентитети) и една област. Това са: Федерация Босна и Херцеговина, Република Српска и областта Бръчко.

Федерация Босна и Херцеговина е федерация между бошняци и хървати, с официално седалище гр. Сараево. Етническият и състав е от бошняци (72.9 %), хървати (21,6%), сърби (4.5%), други (1%)³.

Република Српска - има политически характер на унитарна единица, с почти еднороден етнически състав от 88 % сръбско население, бошняци 8%, хървати 4%.⁴ Официалното и седалище, съгласно конституцията на Републиката е гр. Сараево, но в действителност това е гр. Баня Лука.

Областта Бръчко е със статут на автономна област и е образувана след международен арбитраж през 2000 г. Тя е създадена с оглед на достъпа на двата ентитета - Федерацията и

² Източник: Националната агенция за статистика на Босна и Херцеговина
<http://www.bhas.ba/eng/BiHStats.asp?Pripadnost=4&mode=dark>

Републиката до пристанището на р. Сава. Областта Бръчко се намира в северозападната част на Босна и Херцеговина и е под международно наблюдение. 52% от територията на областта се е под влиянието на Федерация Босна и Херцеговина, а 48% е под това на Република Српска. Областта Бръчко е разположена на 493 кв. км с население около 80 хил. души.

На балканите глобализацията от гледна точка на разнородно население не е нов процес. Не случайно тук е кръстопът и във всеки град на най-централно място съжителстват мирно или не православния храм, католическия храм, джамията и синагогата. Многообразието на балканските народи е подсилено с гръцко и османско наследство, а ромски общности, арменци, евреи, наследниците на татари, черкези др. допълнително разкрояват считаните се /само от самите себе си/ "единородни" със своето население държави.

Не мога да не „отдам почит“, но само до някъде, на историците националисти, които считат, че на тези земи има стабилни във времето, етнически общности. Балканите са земи на историческа борба за надмощие на множество империи, а хората, на чийто гръб се изнасят тези вековни мечти, носим в себе си генетичния код на промяната и желанието за по-добър живот. Живот без потисници и налагащи своето верую над останалите хора: императори, султани, царе, крале, маршали, генерали или просто диктатори. Тук е имало доста от тях. Може би не само тук, но на Балканите са се срещали първо политически интереси, а едва след това религии и етноси. По настояще, в следствие на историческите събития на територията на БиХ съжителстват три етноса: бошняци, хървати и сърби, които изповядват три различни религии и според тях говорят на три различни езика. Тези три етноса не просто населяват една територия, те трябва да се справят с нейното управление, мисия, която в действителност е много трудна, особено, ако не е възможно да се успее да се работи в една посока, а както е в БиХ, обикновено има не разногласие между две мнения, а между три официални позиции.

В либерална Европа, където човешките права са гарантирани и правото на мнение и собствена позиция също, е много поучително да се изучава опита на БиХ, тъй като гарантирането на основните свободи на дадена територия не е достатъчно за нейното развитие и просперитет. Необходимо е нещо повече - добра организация между хората за формиране на работещи държавни структури, които не формално, а в действителност да удовлетворяват нуждите на населението от регулатор на обществените отношения. Към момента в Босна и Херцеговина съществува огромен, безсмислен обем на публична администрация, изградена на принципа „да бъдат удовлетворени и трите етноса“, без да се взима в предвид необходимостта тя да бъде ефективна.

Историята е добър учител за това, че в следствие на репресии и модели на поведение внесени от вън, без тази нуждата да е осъзната от дадено общество, може единствено да доведе до преповтаряне на стари грешки. Не е необходимо да бъде институционализирана дадена територия, за да се счита за административно и политически работеща, защото, отправната точка не е в наличието на определен брой институции, а необходимостта на обществото от тях. В случай, че дадено общество е в криза и общественият регулатор в лицето на институциите не успява да се справи с нея, необходимостта от тяхното съществуване е спорна.

Огледалото на миналото

От както свят светува или поне от VI – VII в. на Балканите историята започва и се развива в следната последователност: заселват се славянски племена на територията на днешна Босна и Херцеговина; създава се Босненско кралство през XII в., което през XIV в. се превръща в княжество с предимно покръстено християнско население; през XV в. постепенно територията на Босна и на Херцеговина, както повечето зами на Балканския

полуостров, попадат под властта на Османската империя като този процес е подпомогнат от разделението между местните велможи в собствената им борба за власт и вместо обединени да защитят земите си, получават нова Империя и нашественици.

Политиката на султана за доброволно и принудително заселване, както и икономическата дейност вътре в империя, разпростираща се на три континента предоставя възможност за предвиждане на хора вътре в нейните предели. До голяма степен на доброволен принцип и най-вече заради привилегиите, които тя е давала по време на османския период, част от населението на Балканския полуостров, което до онзи момент изповядва християнската религия приема мюсюлманската вяра. От тогава, до наши дни на тези земи живеят мюсюлмани и християни.

Междувременно след Източно - Западната схизма от 1054 г. християните се разделят на източноправославни и католици, което допълнително обогатява религиозното многообразие на тези земи. Още през IX в. сърбите като етническа група биват приети в лоното на Византийската църква, а хърватите от църквата в Рим.

Османският период приключва за Босна и Херцеговина през XIX в., но етническото наследство и разнообразие остават. Вместо гражданите и да имат възможност да организират себе си в самостоятелна държава или в политическа структура удачна за техните разбирания, далеч от доброволния принцип, територията на БиХ и бива окупирани от друга империя - Австро-унгария, която в началото на XX в. официално я анексира към своята Империя. Слабото икономическо развитие на Босна, наследено от Османския период плаши Австро-унгария, но това съвсем не бил най-тревожният я факт. По-значимите страхове на Императора били свързани със считаното от Кралство Сърбия (1882 - 1918) право да притежава областта БиХ.

Докато за мюсюлманите по земите на БиХ османският период бил съвсем естествен от гледна точка на религиозния въпрос и териториална принадлежност, то Кралство Сърбия и етническата група на сърбите, населяваща БиХ, очаквали с нетърпение краха на Османската империя, поради факта, че най-краткия път на Кралство Сърбия за достъп на море (Адриатическо море) минавало през Босна и заради наличието на обособена етническата група от сърби в Босна. Тези желаниа на Кралството особено се засилили след Берлинския договор от 1878 г., когато не то, което е воювало само, преди намесата на Русия срещу Османската империя, а Австро-унгария, без тя да е имала участие във войната получила даром земите на Босна.

Сараево придобива първата си световна известност през 1914 г., когато босненският сръбски националист - Гавраило Принцип извършва покушение срещу наследника на Австро-унгарската империя – ерцхерцог Франц Фердинанд. Това убийство дава основанията за практическото начало на Първата световна война (1914-1918), а в последствие на успехите и неуспехите от нея подтикват началото и на Втората световна война (1939-1945).

Покушението от 1914 г. е крайният израз на недоволството не само на сърби, а и на хървати срещу политиката водена от Виена на Западните Балкани. За босненските мюсюлмани вярата е много повече от религия по онова време. Тя се свързва не толкова с набожност, колкото с политика. До края на Османската империя по тези земи, мюсюлманите са управляващата класа, която контролирала икономиката и администрацията в Босна и Херцеговина. Тези привилегии разбира се били гарантирани от върховенството на исляма в пределите на Османската империя. След като Босна и Херцеговина се присъжда на Австро - унгария това надмощие на мюсюлманите драматично намалява, създават се нови правила за администрация, според които австро-унгарците заявяват, че всички вероизповедания ще бъдат третирани като еднакви в границата на Империята. Ватиканът в пълна сила разпростира своята плащаница по тези

земи и се създава архиепископия в Босна там, където по времето на султана, спазването на неговите закони са следени прилежно от Великия Везир на Босна.

Прави силно впечатление как думата Велик, Велико, Велики се използва на Балканите. Мечтата на всяка една държава е пред своето име да си има гръмкото „Велика“. През началото на ХХ в. и идеята за Велика Сърбия и Велика Хърватска набирала сила като и двете идеологии засягали пряко бъдещето на териториите на Босна и Херцеговина и мюсюлманското население.

В началото на ХХ в., когато султанът вече не ръководил тези земи и двете религиозни общности и на сърби и хървати строили църкви навред: сърбите- православни, хърватите- католически. Религиите се състезавали по между си колко хора ще сменят религията си за една година, водила се и статистика по въпроса: (за една година 44 човека приели исляма, но 65 мюсюлмани станали християни; сръбската православна църква спечелила 88 нови привърженици, но загубила 46; католическата спечелила 93, но за 10 години загубила 118, възприели друга религия).⁵

И хърватите, и сърбите „ухажвали“ мюсюлманите, защото и двата етноса или убедени, че тези земи им принадлежат, а както тогава, така и сега най-компактната общност си оставала мюсюлманската.

Сърбите плашели мюсюлманите, че ако се съюзят с хърватите ще бъдат покръстени и асимилирани, хърватите уверявали мюсюлманите в точно обратно: ако искат да запазят вярата си трябвало да се съюзят с тях.

В територията на Австро - унгария нито сърби, нито хървати били в състояние да принуждават мюсюлманите, но самите мюсюлмани, за да възвърнат своето загубено от османския период влияние в политиката на областта се съюзявали и с едните и с другите, в зависимост от случая и повода. Съществували дълги периоди на сътрудничество между мюсюлмани и сърби, после то се разпадало, преминавало между мюсюлмани и хървати и така, както било изгодно.

Бенямин фон Калай – Министър на финансите на Австро-унгария, отговарящ за Босна е човекът, който, за първи път въвежда идеята за бошнячеството, целта му била Австро-унгария да отговори на желанията на сърби и хървати да повишават своето влияние в областта. Създавайки концепцията за „бошнячеството“ той искал под една националност да привлече всички етноси, населяващи тази област. Този принцип не бил възприет като траен през онова време, но в наши дни хората мюсюлмани от Босна и Херцеговина се определят точно с националността бошняци.

Извън идеята за Велики нации, на Балканите съществуват и безброй много концепции и идеологии, те се изместват една друга като дори понякога не се разбира кога е свършила една и кога е започнала друга. В най-общият случай, на Балканите една идеология не се възприема, защото е най-добра, а защото е най-приемлива и най-вече, за да парира друга идеология. Точно така възникнала по тези земи и идеята за югославизма. В началото на века мюсюлманите от Босна и Херцеговина желали да отхвърлят колониалното управление на Австро - унгария и това е истинската причината да възприемат идеята за единна държава на славянските народи, а не, защото харесвали развихрилия се сръбски и/или хърватски национализъм. Това е и причината след разгрома на Централните сили и след като Антанта не приема предложението на Австро-унгария да даде автономия на славянските народи, окупирани преди войната, през 1918 г., да се формира обединение между хървати, словенци и сърби (включително Босна и Херцеговина и без сърбите от Кралство Сърбия). Името на автономната държава било Държава на словенци, хървати и сърби с административен център гр. Загреб.

⁵ Глени, Миша Балканите, 2004, стр. 254

На 1 декември с. г. новообразуваната държава се обединява с Кралство Сърбия и заедно образуват Кралство на сърби, хървати и словенци с административен център гр. Белград. Тази нова многонационална държава започва да заема стратегическо място на картата на Европа. Бидейки страна победителка от Първата световна война новото Кралство допълнително бива обогатено от силната международна общност с още по-голямо етническо и териториално разнообразие. От териториите на победените се подаряват на Кралството част от съседни държави, сред които не може да не бъдат споменати предадената още през 1913 г. (в следствие на разгрома на България по времето на Балканската война) Вардарска Македония, а след края на Първата световна война Струмишко и Западните български покрайнини. Някои историци определят това ново формирование по-скоро като програма, отколкото действителност, тъй като освен сърби, хървати и словенци, на които се дава правото да се определят като такива, такова не се допуска за българите, албанците, румънците, чехи, словаците, италианци, белоруски бегълци, евреи, турци и на всички онези друг, различни по своята националност и религия от сърби, хървати и словенци (17% от всички жители на Кралството⁶). По онова време мюсюлманската общност в Кралството възлиза на 1,3 милиона души като няма данни, колко от тях се определят като сърби, колко като хървати и колко като други.

За архитект на югославската държава се счита сръбският крал Александър като съвсем по балкански след като започва да ръководи една завидна по територии новосформирана държава, крал Александър започва да именува себе си с Александър I „крал рицар, Обединителя”. Той е човекът, който прокарва диктатурата като нормален политически процес в многонационалното кралство.

Постепенно, поради недоволството от водената политика от краля, започва да се говори за „хърватския проблем”. Като един присъщ диктатор и този - Александър имал желание управляваната от него „Вавилонското кралство” да е унитарна държава с една нация - сръбската и с една религия - православната. По време на неговото управление са реорганизирани и мюсюлманската и католическите общности. За Босна и Херцеговина като част от Кралството отново ударът е един от най-значимите.

Разпадането на Кралство Югославия е подтикнато от: убийството на крал Александър I в Марсилия, извършено на 9 октомври 1934 г, заради Македонския въпрос и диктатурата на Краля в смятаните за изконни български територии. Покушението е осъществено от българина Владо Черноземски - революционер на ВМРО. Другият фактор за край на съществуването на Кралството е началото на още по-ужасяващата със своите размери Втората световна война.

На 20-22 април 1941 г. във Виена Хитлер и Мусолини се споразумяват как по между им бъде разделена Югославия и кой, какво влияние да има над нея. Двамата диктатори решават да се даде теоретична независимост на васална на Германия Хърватска държава (включваща териториите и на Босна и Херцеговина). Населението на новата държава е 6,5 мил жители, от които само половината са хървати, 2 мил. определят себе си като сръби-източноправославни и 700 000 хил. (предимно в Босна и Херцеговина) мюсюлмани. Мюсюлманите не декларира никаква националност, но националистите хървати ги смята за „най-чисти хървати”⁷.

В Независимата хърватска държава (1941-1945), определянето на националната идентичност на един човек е обвързана предимно с изповядваната от него религия. Хървати и сърби, които през 1921 г. се самоопределят като една националност, през 40те години на ХХ в. не живеят мирно в границите на новата Хърватската държава. Мюсюлманите от Босна и Херцеговина, попаднали във васална на Хитлер държава, са

⁶ Според данни на официално преброяване, извършено на 31 януари 1921г., първото за новосформираното Кралство Сърбия. Източник: Касталин, Жорж История на Балканите (XIV – ХХ в.), Пловдив, 2002 г, стр. 417

⁷ Касталин, Жорж История на Балканите (XIV – ХХ в.), Пловдив, 2002 г., стр. 464

заплашвани от изстребление или насилствено кръщаване, ако надигнат религиозен глас. Насилието в Независимата хърватска държава ескалира и се превръща в гражданска война. В отговор на недоволството от немската окупация малка група сръбски офицери в Северна Босна формират около Драголюб Михайлович (1893- 1946) - сръбски генерал, герой от Първата световна война партизанският отряд „Равна гора“.

Други деец на борбата срещу фашизма е Йосип Броз – Тито (1892-1980). Времето на съпротивата срещу немската окупация е началото на възхода на Тито като велик югославски водач. През 1942 г. след като е изгонен от Сърбия, от марионетния режим, който се поддържа в Белград от Германия Тито се установява в Източна Босна и за кратко време водените от него партизани завладяват цяла Централна и Западна Босна. Тито създава Анти-фашистки съвет за национално освобождение на Югославия (AVNOJ), който е в основата и на антифашистката съпротива, и на формирането в последствие на новата Югославска държава.

Бастионът на Тито е Босна. Тито се проявява не само като велик стратег на фронта, но и като добър ръководител. Той печели поддръжници от всички етноси чрез признаване на тяхната самоличност и право да се самоопределят.

След края на войната Тито и неговия AVNOJ излизат като победител и той застава на чело на още по многоцветна, по своите националности, от преди Югославия, която е дори с по-голяма територия от старото Кралство. Чрез конституционни промени страната от монархия се превръща в Република и Тито заема пожизнено поста на ръководител на Федеративна народна република Югославия, която през 1963г. бива преименувана на Социалистическа Федерална Република Югославия (СФРЮ). Федерална република е организирана на принципа на обединение на шест републики и две автономни области: Босна и Херцеговина, Хърватска, Македония, Черна гора, Словения и Сърбия (включваща, към себе си двете автономни области: Косово и Войводина). За официални са признати три езика: сърбохърватски, македонски и словенски и три вероизповедания - източноправославно, католическо и мюсюлманско. Федерацията изцяло се контролира от Югославската комунистическата партия. Партията поддържа етническа стабилност във федерацията, чрез въвеждането на система на споделена отговорност, според която, ако в дадена територия с разнородно етническо население се издигне представител на един от наличните етноси, задължително е да го последват и представители на другите представени там етноси. Този принцип е факт и при наказанията: така например, ако един сърбин е арестуван за политически престъпления в Босна и Херцеговина, след не дълго време за същото ще бъдат арестувани един мюсюлманин и един хърватин.

През 1971 г. в СФРЮ е извършено преброяване, според което в границите на Социалистическа Република Босна и Херцеговина мюсюлманите са 39,6% от населението, източноправославните са 37,2 %, а хърватските католици са 20,6% от жителите в тези области.⁸ Самият Тито никога не се е старал да пренебрегва факта, че в Югославия като цяло и в БиХ в частност една не малка компактна група изповядват исляма. Тито смятал, че ислямът е не само религия, но и култура и поради тази причина развитието му трябвало да се поощрява. Това негово либерално виждане довело до решението на правителството в Белград от 1968 г., според което всички говорещите сърбохърватски език мюсюлмани могат да образуват самостоятелна югославска нация.

Самата Югославия по времето на Тито изглежда, но отдалече, уважавана и стабилна държава. Тя намерила подкрепата и от Изток и от Запад, нейните граждани пътуват и работят свободно на Запад, а самият Запад, тъй като е бил убеден, че Югославия би бил неин съюзник, в случай на война със СССР не веднъж пренебрегва нарушаването на човешките права, провеждани за поддръжане на режима. Въпреки далновидността на

⁸ Касталин, Жорж История на Балканите (XIV – XX в.), Пловдив, 2002 г., стр. 533

Йосип, национални и религиозни конфликти не липсват през неговото управление. Една голяма част от недоволството към управлението, довели и до организирани въстания. Но всички те бързо и безкомпромисно били потушавани от съюза между комунистическата партия и Югославската армия.

След смъртта на югославския водач Тито, явно започва да се показва желание на страна на повечето съставни федеративни единици да се отцепят като самостоятелни държави. Израз на тези желаниа е и ниският брой определени се като югославяни, едва 5,4 % от общия брой на населението на Федерацията, по време на преброяването на населението от 1981 г. През 80 г. на политическата сцена в Югославия са вече имена като Франьо Туджман (първият президент на Хърватия от 1991 - 1999) - бивш генерал от федералната армия, който бива осъден от Югославия за интервю, с което порицал свръх представителността на сърбите в армията и партийната система на Хърватска. През 1983 г. Алия Изетбегович (първият президент на Босна и Херцеговина (1990-1996, до 2000 г. член на Президентството на БиХ) е обвинен в „проислямско изявление” от Югославия и осъден за това на затвор. Нарастващото напрежение между етносите и републиките, през 90-те г. на XX в. довежда до политическа реформа, според която страната започва се управлява не от един държавен глава, а от федерално президентство. Колективният орган се сформирал от 8 членен състав, с по един представител от всяка една от републиките, плюс 2 - ма за двете автономните провинции.

През 1989 г. Слободан Милошевич е избран за Президент на Сърбия и той лишава Косово и Войводина от автономия и по този начин, започва да контролира техните гласове, плюс този на Черна Гора (който, вече контролирал) 4 от 8 гласа в Президентството на Югославия са контролирани от Президента на Сърбия. За останалите членове: Македония, Хърватска, Словения и Босна и Херцеговина, които имат, всяка една едва по 1 глас било много трудно да парират решенията на Милошевич. Не е случайно, че словенският представител в президентството Милан Кучан в едно свое изказване казва, че Югославия се превръща постепенно в „Сърбославия”.

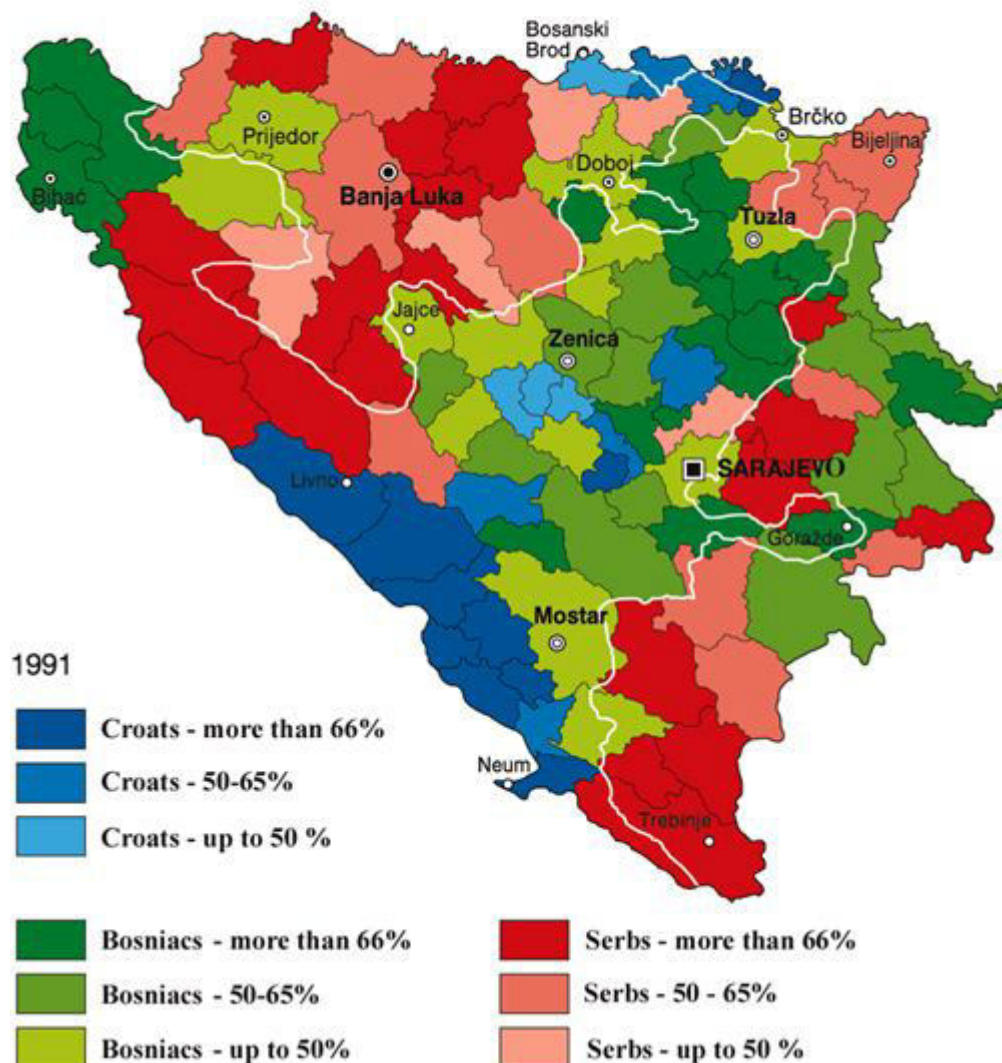
90-те г. на XX в са изключително тежки за целия бивш Социалистически блок, но никъде няма толкова кръв колкото в Югославия. След разпадането и Федерацията остава само история с противоречив смисъл. Четиридесет и пет години по късно, същите онези водещи в света държави, които не възразяват за създаването на Югославия след края на Втората световна война, през 90-те години на XXв. вече считат, че тя няма бъдеще като единна държава.

Словенците след десет дневна война, получават суверенитет през 1991 г. Бивша Югославска социалистическа република Македония обявява независимост през 1992 г. Далеч по-трудно, това става в случая на Хърватска, а най-драматични събития историята определя за отделянето на Босна и Херцеговина като самостоятелна държава.

Началото на 90-те са трудни времена за народите на Югославия. Светът се радва на падането на комунизма, тревожи се за цената на петрола и нахлуването на иракските войски в Кувейт и не очаква в сърцето на Европа през края на XX в. да се случат последвалите кървавите събития. Световните лидери по-скоро се радват на съществуването на Югославия и я подкрепят до край, защото намират в нея работещо решение за двата най-сложни проблема на Балканите - Босна и Херцеговина и Македония. Все пак Югославия е един от шедьоврите на „Великите сили” от края на Втората световна война като те я смятат и за защитен слой, препятстващ империализма и на Сърбия и Хърватска.

През 1991 г. във войводинското селище Караджоржиево, Милошевич и Туджман - сръбският и хърватският президент подписват тайно споразумение за подялба на Босна, разбира се в тези планове не влиза правото на мюсюлманското население да има различно мнение по въпроса.

От част от Федерация към собствена Федерация
Етническа карта (1991) на Босна и Херцеговина
Ethnic composition before the war in BiH (1991)



9

От преброяването на населението през 1991 г. извършено в Югославия, за Босна и Херцеговина данните са следните: общ брой на населението 4 359 911 души, от които: 44% мюсюлмани, 31 % сърби, 17% хървати, регистрирали са се и 239 000 югославяни¹⁰. Етническата карта на БиХ от преди войната е много разнородна, в почти всички населени места са представени поне две от трите общности, а някъде са представени и трите

⁹ Източник: <http://www.parlamentfbih.gov.ba/js/mapavel2.jpg>; Croats – more than 66%- хървати повече от 66%; Croats 50-65 % - хървати- 50- 65 %; Croats- up to 50%- хървати до 50%; Bosniacs more than 66%- бошняци повече от 66%; Bosniacs 50-65 %- бошняци- 50-65%; Bosniacs up to 50%- бошняци до 50 %, Serbs more than 66%- сърби повече от 66%; Serbs- 50- 65 % - сърби 50- 65 %, Serbs – up to 50 % - сърби до 50%

¹⁰ Манчев, Кръстьо История на балканските народи (1945 - 1999), том 4, София 2006, стр.288

едновременно. На тази не голяма територия заради въпросът „Чия е Босна?“ се срещат хърватския, сръбският национализъм и мюсюлманският фактор.

Политическите партии, които се формират в Босна и Херцеговина, след разпадането на Югославската комунистическа партия през 1990 г. са на национален принцип: Мюсюлманската партия на демократичното действие, с лидер Алия Изетбегович, тази партия е силно повлияна от фундаменталистски идеи; Сръбската демократична партия на Радован Караджич, Хървацка демократична общност, която зависи изцяло от Загреб. И трите партии и техните лидери имат главно значение за бъдещето на Босна и Херцеговина.

Като всяка от социалистическите републики в бивша Югославия и в БиХ има Парламент на републиката, който през октомври 1991 г. гласува суверенитет на републиката, включващ нейната широка автономия в рамките на Югославия. Това решение е първата крачка от желанието на бошняците (мюсюлмани) и хърватите да бъде обявявана пълна независимост на Босна и Херцеговина. Тази стъпка не получава подкрепа от сръбската общност в Босна и лидерът на Сръбската демократична партия - Радован Караджия, отговаря на този според него опит за отцепване, че сърбите от БиХ желаят да останат обединени със Сърбия чрез образуване на „автономна сръбска провинция“. Наблюдавайки етническата карта на Босна и Херцеговина от 1991 г. всеки би могъл да направи извода за себе си, че е било почти невъзможно да се формират по онова време етнически чисти автономни области. Босна от началото на 90-те г. е като шарен килим на разнообразието от сръбско, хърватско и бошняшко население.

През 1992 г. по искане на Европейската икономическа общност се извършва референдум, който трябвало да реши по мирен път суверенитета и независимостта на БиХ. Сърбите, част от БиХ не отиват да гласуват на референдума, докато хърватите и мюсюлманите от БиХ казват „да“ за суверенна и независима държава. Референдума не само не решава конфликта, но и го подклажда. Насилието започва от Сараево по време на втория тур на референдума, когато сръбски младежи откриват огън срещу случайни представители на другите две етнически групи. От онзи момент до Дейтънското споразумение от ноември 1995 г. следва най-кръвавата война в Европа след края на Втората световна война.

Международната общност не желае насилие в Босна и през април 1992 г. европейските министри на външните работи и САЩ признават независимостта на Босна и Херцеговина. Това признаване има обратен ефект, то не спира войната, а напротив, възпламенява я с още по-голяма сила. Сараево се обсажда от сръбска армия и градът е разделен на две части – мюсюлманска и сръбска. В града, който през 1984 г. е домакин на Зимните олимпийски игри и е събирал световния елит, в периода на войната е без електричество, вода и храна.

В началото на конфликта бошняци и хървати са единни съюзници срещу сърбите. Преимуществото от организирана армия, наследена от бивша Югославия обаче е на сръбска страна.

Грешките от тази война са много и те не са нито само на сърби, нито са само на хървати, нито са само на бошняци, по-лошо е, че те са на всички. Формираният от началото на войната съюз между хървати и мюсюлмани е подкрепен от вече отделилата се от Югославия – Република Хърватска и от международната общност. Бошняшкият лидер Алия Изетбегович иска да бъде създадена единна държава в Босна с донякъде централизирано правителство. Това не съвпада обаче с желанията на Хърватска, която в най-добрия случай е готова на доминиран от Загреб съюз между нея и Босна и Херцеговина. В началото на конфликта мюсюлмани и хървати си сътрудничат единствено поради факта, че не могат да постигнат целите си ако няма независима от Югославия държава. Поради тази причина мюсюлманско - хърватският съюз се оказва нетраен и неговото разпадане в хода на съпротивата срещу сръбските нападения е пагубен за

бошняците. Франьо Туджмат, който вече е президент на независимата Република Хърватска решава да се възползва от споразумението си с Милошевич, подписано преди началото на войната и да получи половината от Босна.

Една дама - бошнячка ми даде първия урок за оцеляване по време на война - трите жизнено важните продукти са: брашно, вода и олио. Сараево, който според преброяването от 1991 г е с населявано от 429 672 човека се е снабдявал с провизии по един тунел, в близост до летището, с размери на входна врата. Много хора са убити, когато са излизали от домовете си, за да се сдобият с вода. Който е бил в Сараево той добре познава неговия ландшафт. Градът прилича на голяма купа, на дъното е централната част, а стените са планини. Точно на височината на тези хълмове, са били разположени частите на сръбската армия, които са отправяли огън към града. Дори и днес, 10 години след тази кървава война, тя тегне не само над този град, но и над цяла Босна. Както Сараево така и цяла Босна продължават да носят спомените на патроните изстрели и бомбардировки. Гр. Сараево е наистина град-герой, защото е устоял на обсада в продължение на години. Чух как по време на първите дни на войната, обикновените хора са преживявали шок, но после свикнали и живота отново е тръгнал, разбира се в условия на война. Без ток, вода и храна е имало социален живот, с театрални постановки на сцената на порутени театри, децата са ходели на училище в страх да не бъдат уцелени, от случаен или не, куршум. Тези хора и бошняци и хървати и сърби са жертва на войната, не е имало пощадени и победители в тази много кървава история. Човешкият елемент на състрадание вътре в общностите е бил много силен за сметка на омразата към останалите. На война като на война.

Военните действия от страна на сърбите са ръководени от: Радован Караджич - психиатър по професия и начело на Сръбската демократична партия в БиХ и генерал Ратко Младич. Има доста изследвания, засягащи психологическия профил на Караджич и определено се твърди, че изблиците му за власт са вследствие на неудовлетворена професионална реализация. Сърбите водени от Караджич и Младия успели да нахлуят в големи области на Босна, разгръщайки войната енергично и избивайки маси от мюсюлманско население. Бошняците са имали макар и не голямо, но следното преимущество, градовете в Босна, по време на Османската империя са били крепости с население предимно от мюсюлмани. Превземането на тези градове се оказало не лесна задача.

В хода на войната и бошняците обособяват своя армия. На територия от 51,209.2 кв. км се разгръщат три армии: на сърби, на хървати и на бошняци. А етническата карта на Босна и Херцеговина в хода на войната постоянно се променяла, постепенно регионите се прочистват като се обособяват територии от население предимно на сърби, предимно на хървати, предимно на мюсюлмани.

Сред военни действия всеки срещу всеки и след ред договорки под и над масата, бомбардировки над цивилно население и етническо пречистване, намеса на ООН и крилатите ракети на САЩ в Сърбия и срещу босненските сърби, следват две споразумения за мир.

След упражняване на значителен натиск над Загреб, от страна на САЩ и Германия, Туджман и Изетбегович - президентите на Хърватска и Босна и Херцеговина подписват на 18 март 1994 г. Вашингтонското споразумение за образуване Федерация Босна и Херцеговина между мюсюлманите и босненските хървати. Тази федерация има една цел и тя е да спре войната, това не е федерация на общ дългосрочен интерес, а мярка за прекратяване на насието. За да я има Босна и Херцеговина с нейното бъдеще се обвързва международната общност. Съдба на тази Федерация е да живее в постоянно разединение. За да парира сръбската агресия в БиХ, САЩ дава подкрепата си на правителството на Федерация Босна и Херцеговина, а за да има военна сила, която да може да се противопоставя на сръбските действия, САЩ насърчава изграждането на

хърватски въоръжени сили в държавата Хърватска, това обаче улеснява Република Хърватска да диктува политиката вътре в БиХ. По време на преговорите във Вашингтон са дадени различни предложения за устройство на бъдещата федерация. Те варират от създаването на 6 до 17 кантона, които да бъдат формирани на преобладаващо етническо присъствие. Тъй като на територията на Федерацията преобладаващото население е от бошняци, хърватите, вътре и извън граница, са против създаването на етнически чисти кантони, поради страха им, че влиянието им би било много слабо. Влияние, политика, религия, колко далечни понятия. Още в хода на подготовката на Вашингтонското споразумение става ясно, че американските дипломати, които са водещи в преговорите за бъдещето на Босна, предвиждат да бъде създадена обща държава между Федерация БиХ и населените със сърби територии от БиХ. Изетбегович и Туджман, в крайна сметка подписват споразумение за създаване на Федерация между 10 не етнически чисти кантона, всеки със свое близко до автономността управление. Тази първа стъпка към създаване на независима държава Босна и Херцеговина е важна за накланяне на силите в посока мюсюлмани и хървати, за сметка на сърбите.

Балканите са пресечна точка не само на интереси на народите, които ги населяват, а и на желанието за влияние на външни сили. Може би е малко цинично, когато се говори за кървавите балкани, а не се отговаря на въпроса „Защо?“. Обикновено тук интересите не на народите, живеещи на тях са определящи за тяхното развитие, а онези на „Великите сили“. Не случайно тук влияние иска и Русия и САЩ и Европейския съюз. Балканите са в Европа, но са малко по-далече от и от Изтока и от Запада, те са поле не само на балкански национализъм, но и на интересите за влияние на международната общност, която винаги има поне три плана за действие спрямо полуострова. Спирането на войната, не е единствено акт на идеалистични чувства към човечеството, а е отново опит за преразпределяне на влиянието на Балканите между „Големите държави“. След споразумението във Вашингтон дори започва да се говори за една нова Ялта¹¹, за да може САЩ да контролира новата Федерация БиХ, а Русия териториите заселени със сърби в БиХ и върху самата Сърбия¹². Въпреки това, всяко спиране на война е добър повод за радост и точната дата на края на тази е 21 ноември 1995 г. Тогава е подписано Дейтънското споразумение. Според него на федерация на бошняци и хървати се полага 51% от територията на Босна и Херцеговина, а 49% е за Република Српска.

Само по себе си, това споразумение е успех заради факта, че е спряло най-кървавата война в Европа след Втората световна война. В тази война загиват стотици хиляди хора за каузи, които като всяка война в един момент следват течението. Последниците от тази война са и икономически и то не само за съседните на Босна и Херцеговина държави, но за целия Балкански полуостров. България добре помни ембаргото над Сърбия заради, което държавата губеше ежегодно над 2 милиарда щат. дол. и то във време на икономически упадък. България помни и бомбардировките над Сърбия и по грешка попадналите в нейните граници бомби. Последниците от една война са наистина жестоки и ако целта е да разреши нещо, което не би могло да се реши по друг начин, то тази война създаде изключителни негативи и не реши нищо що се касае до щастието на хората живееше в тези вековно изстрадали земи, пропити с кръв.

Дейтънското споразумение е едновременно план за разделяне, едновременно план за консолидация, чрез него се е търсило не разрешаване, а възможен най-приемлив баланс за

¹¹ Ялтенската конференция се провежда от 4 до 11 февруари 1945 г. в курорта Ливадия, близо до Ялта (Крим), където се срещат ръководители на Съветски съюз Йосиф Сталин, на САЩ Франклин Делано Рузвелт и на Великобритания Уинстън Чърчил, за да обсъдят разгрома на Германия и разпределянето на тяхното следвоенно влияние в световен мащаб.

¹² Бояджиева, Надя САЩ и конфликтът в Босна и Херцеговина (1989 - 1995), София 2000, стр. 278

всички. Историята само може да покаже, доколко натрупаната омраза между етносите ще бъде преодоляна. Когато аз пътувах през 2010 г. от гр. Сараево (столицата на държавата и на федерацията БиХ до гр. Баня Лука, практическата столица на Република Српска) заедно с моя приятелка бошняшка, тя ми каза, че нейните близки се притеснявали за нея, че тя отива «там, при сърбите». Десет години след войната не е излекувана травмата и за трите етноса. Сърбите от Република Српска предпочитат да не преспиват в Сараево, а когато им се наложи да пътуват до столицата на собствената си държава, предпочитат да отседнат в близките до града територии населени с етнически сърби. Международната общност е в основите на налагане на мир в Босна и Херцеговина, но тя е наясно, че този мир ще го има до момента, в който нейни сили са разположени на територията на Босна. Едновременно с това обаче, международната общност е оставила местните политически сили да поемат политическата отговорност за страната. Съществуващите местни три елита, са спокойни за своето бъдеще, защото международната общност им гарантира мира в границата на тази многолика държава, където всяка от трите общности съзнателно се разграничава от другите две и макар да има една държава, с единна валута и едно знаме, всяка от трите общности се определя със собствени символи. В териториите с преобладаващо хърватско население се развява флага на Република Хърватска, в тези население със сърби, флага на Република Српска (който много прилича на този на Сърбия), а в териториите населени с бошняци този на федерацията и на държавата Босна и Херцеговина.

Федерация Босна и Херцеговина искам отново да отбележа е различна държавна единица от държавата Босна и Херцеговина. Държавата Босна и Херцеговина обединява сърби, хървати и мюсюлмани, докато Федерацията Босна и Херцеговина е Федерация между мюсюлмани и хървати, която е разделена на десет кантона, които не са обособени по етнически принцип, но всеки от кантоните представлява федерална единица, в които интересите и населението е смесено.

До голяма степен Дейтънското споразумение не решава „Босненския въпрос”, а само го отлага. В Босна и Херцеговина не съществува принадлежност към една земя, а е налице принадлежност към общност, колкото до земята всеки я иска за себе си, за сметка на другите. Този принцип е толкова задълбочен от разпадането на Османската империя до наши дни, че на земя, в която се говорят подобни езици, са признати три официални: сръбски, хърватски и бошняшки. Трите етноса се познават едни други, повече от всеки друг познават и мюсюлманските, и православните и католическите традиции, там тези три различни религиозни общности са имали възможност да живеят и в мир и във война. Тези хора не са по- различни от всички нас, те като всички нас искат да живеят по-добър живот, но често попадат в клопката на едни или други виждания, какво е добре за самите тях. За тях в момента отново е построена следващата Вавилонска кула, която се крепи трудно и с общи усилия.

Планове и програми за формиране на държавата Босна и Херцеговина

Моделът на административното устройство на Босна и Херцеговина е дългогодишно обмислян процес от международната общност. Докато се постигнат споразуменията от Вашингтон и Дейтън са били отхвърляни редица планове.

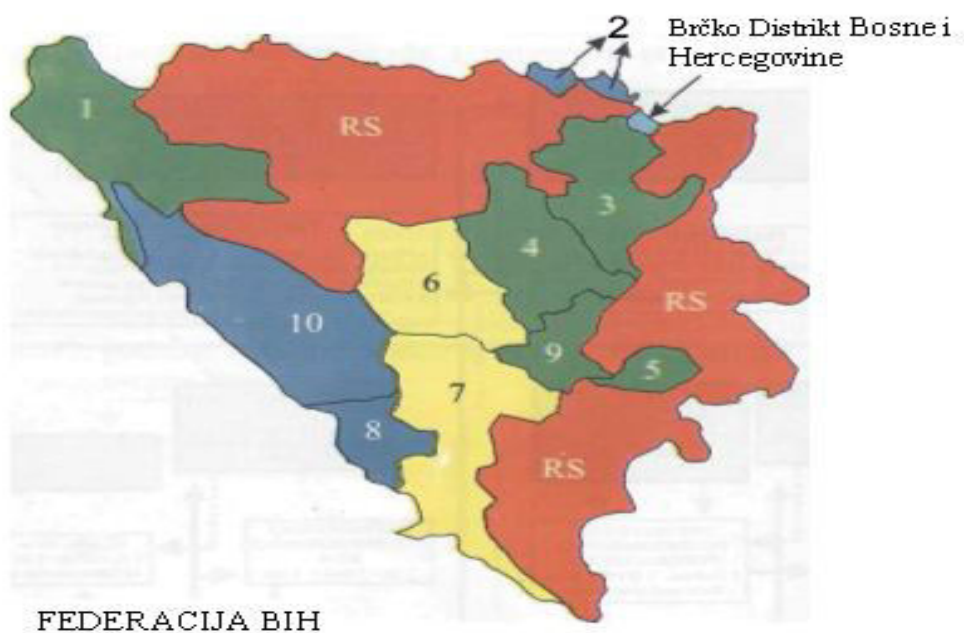
Първия план за управление в Босна и Херцеговина е на Европейската общност. Той е представен на 18 март 1992 г. и предвиждал цялата територия, на днешната държава БиХ да се раздели на кантони. Този план не се приема поради етническия принцип, залегнал в него на разделяне на кантони. Този принцип не е приемлив за по-малобройното население от босненски хървати. Въпреки, че бива отхвърлен, той е в основата на следващите.

Планът „Ванс - Оуен”. Основната разлика при него е по-голямото териториално влияние на хърватската група в пределите на държавата Босна и Херцеговина. БиХ трябвало да се раздели на 9 области: 3 мюсюлмански провинции, 2 сръбски, 2 хърватки, 1

смесена между хървати и мюсюлмани, а гр. Сараево да бъде със специален статус. Всяка една от провинциите, трябвало да бъде ръководена от мултиетническо правителство като се предвиждало да функционират като самостоятелни държави, а централното правителство на ниво федерация да бъде лишено от съществени правомощия. Централното правителство трябвало да е на върха на управлението на БиХ и да бъде съставено от по трима представители на всяка една от трите етнически общности. Имало е необходимост и се е мислило да се създаде международна комисия в БиХ, която да гарантира свободата на предвижването между 9-те провинции. Причините за не приемането на този план са следните: дадените прекомерни права на обособените федерални области плашели действащото по онова време правителство в Сараево, че евентуалната автономност на областите населени с хървати и със сърби ще доведе до желание от тяхна страна за отделяне от държавата. Явните страхове за мандата демонстрирани от тогава действащото правителство в Сараево също не са за пренебрегване, тъй като то следвало да се разформирова при влизането в сила на плана „Ванс - Оуен”. Сърбите също не приемат плана поради факта, че областите с хърватско население са обособени до границата с Хърватска и ако те решат да се отделят и присъединят към нея, сърбите в БиХ и извън нея ще загубят за винаги излаз на Адриатическо море. Грешките и интересите са много, потърпевшите също.

На 30 юли 1993 г. в Женева се постига частично съгласие за влизане в сила на плана, наречен „Оуен - Столтенберг”, според който Босна и Херцеговина трябвало да се раздели на три части. Планът взема предвид договорките между Милошевич и Туджман за разделяне на Босна, добавяйки и трета част – мюсюлманска. Името на новата държава трябвало да бъде „Съюз на републиките в Босна и Херцеговина” и да се ръководи от централно правителство с предимно представителни правомощия, за сметка на широки автономни правомощия за трите области. Пречката пред този план била все още пъстрата етническа карта от 1993 г. на Босна и Херцеговина, за да бъдат очертани ясни етнически области. Имало и още един съществен проблем „Кой да поеме контролът над столицата Сараево?”. Градът е с ясно преобладаващо мюсюлманско население, но и сърби и хървати имали претенции над него. Пристанищата на адриатическото крайбрежие и това на река Сава са израз на сериозни интереси и от трите общности, което допълнително спъва реализирането и на този план. Все пак на 21 септември с.г. Президентът на Сърбия - Милошевич, на Хърватска - Туджман и за БиХ - Изетбегович се срещат на борда на самолетоносачът „Инвинсъбък” и приемат принципно съгласие за приемането на плана „Оуен- Столтенберг”. В последствие, по време на заседанието на Парламента в Сараево, с вота на мюсюлманите планът е отхвърлен. Въпреки не приемането му, този план е в основата на подписаните споразумения от Вашингтон и от Дейтън, които формализират настоящото административно устройство на държавата и нейните ентитети.

Държавно устройство на Босна и Херцеговина



1. Unsko-sanski kanton
 2. Posavski kanton
 3. Tuzlanski kanton
 4. Zeničko-dobojski kanton
 5. Bosanskopodrinjski kanton Goražde
 6. Srednjobosanski kanton
 7. Hercegovačko-neretvanski kanton
 8. Zapadnohercegovački kanton
 9. Sarajevski kanton
 10. Kanton br. 10 (Livanjski)
- REPUBLIKA SRPSKA
 - BRČKO DISTRIKT BOSNE I HERCEGOVINE

Босна и Херцеговина излиза от войната с етнически прочистени региони, официално разделена на две: Република Српска и Федерация Босна и Херцеговина и сложна и трудно работеща административна система.

Принципите на административното устройство на Босна и Херцеговина са поставени в Конституцията на държавата, която е приета на 1 декември 1995 г, вследствие на Дейтънското споразумение. Правомощията на държавата са предимно представителни и координиращи функции между двата ентитета. Съгласно чл. 3, параграф 1 от Конституцията на Босна и Херцеговина. Това са:

1. Външна политика на държавата;
2. Външна търговска политика на държавата;
3. Митническа политика на държавата;
4. Монетарна политика на държавата;
5. Бюджет и международни дългове на държавата;
6. Имиграционни въпроси.
7. Влизане в сила на международни актове, взаимоотношения с Интерпол, наказателно прилагане на законите в рамките на държавата;
8. Контрол на въздушното пространство, регулиране на вътрешната транспортна и комуникационна мрежа;

Държавата Босна и Херцеговина се ръководи от Президентство, което е със седалище в гр. Сараево. Президентството на Босна и Херцеговина е колективен държавен глава. Избира се чрез свободни и демократични избори, които се провеждат на всеки 4 години. Съставът му е от трима членове: по един представител на бошняци, сърби и хървати. Президентството се председателства за срок от осем месеца на ротационен принцип от всеки един от тримата президента. Основните функции на Президентството е осъществяване на международната външна политика на държавата Босна и Херцеговина. Председателят, след единодушие между него и другите двама президенти назначава посланици, подписва международни договори, координира с международни и неправителствени организации. За да гарантира мира в държавата Президентството има права да забрани навлизането на военни сили от един ентитет в друг ентитет, но както всички останали решения и това се взема с консенсус, което означава, че на практика е невъзможно да се реализира, тъй като един или двама от президента ще са представители на етническите общности на ентитета навлезнал неправомерно на територията на другия. Едно от малкото правомощия на Президентството е да налага вето на решенията на парламента като ги връща за преразглеждане, но и тази процедура е сложна за реализиран, поради пълното единство при мнението на тримата президента, за да бъде спряно или взето дадено решение. Основният въпрос, по който и Президентството и Правителството на Босна и Херцеговина имат правомощия са държавният бюджет. Президентството по предложение на Правителството на държавата представя държавния бюджет в Камарата на представители в Парламента. Президентството е обвързано с формирането на държавен кабинет като номинира Министър председател на държавата. Назначаването се одобрява от Камарата на представителите (долната парламентарна камера). След като бъде одобрен Министър председателя представя за гласуване пред Камарата на представителите състава на предложението от него кабинет.

Президентството има правомощия при назначаването на петчленния състав на управляващия борд на Националната банка на Босна и Херцеговина (ЦББиХ). ЦББиХ е една от съвсем малкото институции, която е една единствена и за държавата и за ентитетите, от това следва, че правомощията на Президентството спрямо нейният състав са повече от важни. Валутата в цяла БиХ е Конвертабилна марка (КМ) и в следствие на договор с Международния валутен фонд 1 (КМ) = 1,95583 EUR, което е много удобно за пътуващите българи, тъй като 1 лв. = 1 Км. Конвертабилната марка е от малкото общи държавни символи в БиХ. С изключение на Централната банка всички останали органи на ниво държава са по-скоро координиращи спрямо функциите на административните органи на ентитетите. Всички органи на национално ниво се избират и назначават на квотен принцип: 2/3 за Федерацията (1/3 бошняци, 1/3 хървати), 1/3 от Република Српска.

На държавно ниво законодателната власт се осъществява от двукамарна Парламентарна скупщина. Основните и функции са да легитимира решенията на Президентството на държавата; да приема международни договори и спогодби на ниво държава, да избира състава на Министерския съвет и да приема бюджета на Държавата. Всяка камера има председател и двама заместници (съответно сърбин, хърватин и бошняк. Камарата на представителите (долната камера) е орган, състоящ се от 42 членове, които се избират за срок от 2 години с гласуване на партийната избирателна листа в два многоизбирателни района (28-местната Федерация Босна и Херцеговина (2/3) и 14-местната Република Српска (1/3).

Камарата на народите е съставена от 15 членове (5 сърби, 5 бошняци и 5 хървати), които се избират непряко от Камара на народите на Федерацията (5 бошняци и 5 хървати) и Народната скупщина на Република Српска (5 сърби) за срок от две години. Двете парламентарни камери на законодателната власт на държавата БиХ имат ясна уредба за тяхното формиране, но им липсва набор от правомощия, за да оправдаят общия брой на

депутати. Парламентаризма в случая „БиХ” е загубил до голяма степен от своето значение да представя различни общественно-политически възгледи. В БиХ всеки ентитет се стреми да защитава интересите на своята група, в същото време избраните народни представители са от различни партии, които не е задължително да имат еднакви партийни възгледи, но не партийните възгледи са водещи в парламента на държавата, а интересите на етническата група, която съответният депутат представлява. Освен наличния брой депутати, президенти и министри, следва да се обърне внимание на броят от задължителния набор от служители, подпомагащи тяхната не до дотам обвързана с конкретни правомощия дейност. Когато се описва административната система на БиХ трябва да се вземе предвид, че не само има органи на държавно и ентитетско ниво с неясно социално значение, не само, те по право се подпомагат от администрация, но и че съставят един от най-тромавият модел на администрация на множество еднакви по своята дейност органи, различаващи се само на териториален принцип. Това не би бил истински проблем, в случай че територията и населението бяха в многократно по-големи размери. В държавата има четири политически системи (Държавата, Федерацията, Републиката и Областта), всяка със своите законодателни, административни и съдебни органи. В БиХ всеки вид държавна агенция или комисия я има по не по три на Държавно, на Федерално (възможно е и по още десет на ниво кантон) и на ниво Република. Най-големият успех след края на войната безспорно е извършването на реформа в армията, когато от 400,000 души е редуцирана до 10,000, такава реформа би следвало да бъде извършена и по отношение на администрацията. За държава със слаба икономика и след война е много трудно и почти невъзможно да осигурява от своя бюджет толкова голям обем администрация. За съжаление не бих могла да дам, конкретно предложение как би могло това на практика да бъде осъществено, защото елитите продължават да са три и те често са удовлетворени от своето място в обществото и не би им допаднала идеята за реформа, ако пряко те като персони са засегнати. Но така както са три, те неизбежно трябва да имат една визия за общото им бъдеще и съжителство. Често явление, да не кажа и почти винаги, основните политически сили на трите народа в БиХ да имат различно виждане относно държавно устройство на страната и функционирането на политическата система. Разделението е обяснимо с желанието на бошняците за изграждане на централизирана държава, а на сърбите и хърватите за федерацията. За съжаление смисълът на настоящата Конституция на БиХ е да осигури привидно спокойствие на функциониране на държавните институции, без да ги натоварва с много смисъл, за щастие тя спира една война и дава права и на сърби и на мюсюлмани и на хървати не само да са нейни граждани, но и да участват в нейното управление, но правото на участие не е оправдано тогава, когато това единствено спъва процеса по изграждане и приемане на политики.

Федерация БиХ и Република Српска са от позицията си на федерални единици в границите на Държавата Босна и Херцеговина. С изключение на изрично дадените представителни права на органите на държавата БиХ, цялото оперативно управление на територията се осъществява от ентитетите. Всяка за себе си и Републиката и Федерацията имат право на свое законодателство в рамките на териториите си, законодателни органи, правителства и на всички онези допълнителни административни органи характерни за управлението на територията. Административното устройство на двата ентитета са уредени със съответните им Конституции.

Конституцията на Федерация Босна и Херцеговина е едно от трите решения, приети с Вашингтонското споразумение от 1994 г. за създаване на Федерация между мюсюлмани и хървати. Това е и първата Конституция в границата на БиХ, чиято цел е да спре военни действия. Федералните единици са 10 кантона със свои структури на политическо и административно управление. Всеки от 10 кантона има своя Конституция, съдебна, законодателна и изпълнителна власт. Най- близкият пример за подобен вид разделение са

кантоните в Швейцария. Както там така и в БиХ кантоните са отделни независими федерални единици. Но за разлика от кантонирането в Швейцария, където на ниво държава представителите на кантона защитават интересите на хората живеещи в него, то в Босна и Херцеговина разделението между бошняци и хървати не е престанало да съществува и това кара представянето на ниво Федерация да е между тези две етнически групи, а не на ниво кантон. Този принцип важи и за управлението вътре в кантона. И там борбата е между етноси и кой ще надделее. По тази причина всички политически решения се взимат много трудно, както на ниво кантон, така и на ниво Федерация като това до голяма степен обрича възможността за взимане на решения, защото често двете етнически групи се самоблокират. На общо население около 3 мил. души Конституцията на Федерацията дава на кантоните широки права на федерални структури. Изключително право на кантоните са политиките по¹³: Вътрешна сигурност. Полицаяте са задължени да носят единна униформа на Федерацията, но със съответните отличителни знаци на кантона. Всеки кантон формира собствена полиция; Провежда собствена политика по образование, култура; Регулация на обществени услуги; Енергетика; Развитие на бизнеса; Радио, телевизия; Местни данъци и такси и др. Използването на природните ресурси, социалната политика, туризма, политиката на гражданство, инфраструктура, здравеопазване и гарантиране на човешките права са право на провеждане от страна на кантоните, след консултация със федералното правителство¹⁴. Всеки кантон има свой парламент. Десетте кантонът са: 1. Унско-сански кантон (Бихач) 2. Посавски кантон (Ораше) 3. Тузлански кантон (Тузла) 4. Зенишко-добойски кантон (Зеница) 5. Босненско-подрински кантон (Горажде) 6. Среднобосненски кантон (Травник); 7. Херцеговско-неретвански кантон (Мостар) 8. Западнохерцеговски кантон (Широки брег) 9. Сараевски кантон (Сараево) 10. Западнобосненски кантон (Ливно). Главен град на Федерация Босна и Херцеговина е гр. Сараево, а в гр. Мостар се намират четири федерални министерства. В пет от кантоните: Унско-сански, Тузлански, Зенишко-добойски, Босненско-подрински и Сараевски кантон преобладаващото население е бошняшко, в три: Посавски, Западнохерцеговски и Западнобосненски — преобладаващото население е хърватско и в два: Среднобосненски и Херцеговско-неретвански — населението е смесено. Десетте кантоните са разделени общо на 79 общини, местената власт във Федерацията не е на ниво кантон е на ниво община. Общините са част от кантоните и те се ръководят чрез общински съвети, които се формират в съответните областни центрове. Гр. Сараево като столица на Федерацията има особен статут, урегулиран в Конституцията на Кантон Сараево.

На ниво Федерация законодателната власт е разделена в двукамерен Парламент: Камарата на представителите се състои от 98 члена, избрани чрез преки избори от народа на Федерацията. Народната камара има 58 члена като нейните членове се избират от парламентите на кантоните във Федерацията. Федерация Босна и Херцеговина се ръководи от Президент и двама вицепрезиденти, с мандат от 4ри години. Те се избират от Народната Камара като всяка една етническа общност (хървати, бошняци и сърби; сърбите имат конституционни права във Федерацията), представена в парламента има право да номинира трима кандидати, вследствие на което за номинираните 9 кандидатури се извършват избори от Камарата на представителите. Мандат получават онези, които са получили най-много гласове, което почти сигурно лишава сръбската общност от представител поради малобройното си население, от което следва и слабо представяне в органите, чрез които се извършва подготовката за избор и самия избор на Президент и вицепрезидент. На ново Федерация правомощията за управление на териториите са в самите кантони, а органите на федерацията отново имат предимно координиращи функции, но не между два ентитета, както е на ниво държава, а спрямо 10 кантона.

¹³ Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina

¹⁴ Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina, art.2 and art.3

Държавата е федерация, Федерацията е федерация, дори не мога да изброя на колко нива е управлението в тази така миниатюрна територия. Обикновеният човек във Федерация Босна и Херцеговина е представен на ниво: община, кантон, федерация, държава, това са четири нива, които решават неговото бъдеще или по-скоро не успяват да го решат или ако все пак се достигне до взимане на дадено решение то неизбежно изисква изключително много време и ресурси за неговото съгласуване и разрешаване да влезне в сила.

Федералното Правителство е съставено от Министър председател и 16 министри. Министър председателят е лицето, което избира членовете на кабинета си съгласно квотата определена от Конституцията на Федерацията: 8 места са за бошняците, 5 за хърватите, 3 за сърбите. Президентът на Федерацията в съгласие с вицепрезидентите номинират Министър - председател като той встъпва в длъжност след избирането му от Камарата на представителите (горната камара). Министър-председателя може да бъде отстранен от Президента, след съгласуване на това решение с вицепрезидентите или чрез решение на членовете и на Камарата на Представителите и на Народната Камара (след получаване над 50% одобрение за отстраняване на кабинета и от двете Камари). Извън неговите предимно координиращи функции, от момента на встъпването в длъжност до края на мандата Правителството е в подчинена позиция и спрямо законодателната власт и спрямо Президента на Федерацията, защото закона е дал право и на двете власти да контролират мандата на Кабинета. Съдебната система във Федерация също е разделена на три нива: федерално, ниво кантон, ниво община, плюс това на държавата, нивата отново стават четири. На ново Федерация са Конституционния и Върховните съдилища, Съда за спазване на човешките права.

В държава като Швейцария моделът на кантоните на малка територия с разнородно население работи. И там са три етническите общности: италианска, френска и немска, дори не говорят подобни езици, но успяват да съжителстват в мир и са изградили един от най-успешните модели на държавно устройство на население с разнороден състав. За съжаление моделът на разделянето на кантони във Федерация Босна и Херцеговина успява да направи първата стъпка за спиране на войната, но не е успешен при взимането на политически решения. Както на ниво държава, така и на ниво федерация, количеството институции е толкова огромно, че за населението, което иска да живее в уредена държава, дори не може да се обедини около основни въпроси като промяна на Конституцията, защото нейните разпоредби не са достатъчно добри за мирно време. Тази Конституция, както и на Конституцията на държавата, гарантира права на трите етнически общности, но спъва взимането на политически решения. И тук задавам въпроса, кому е нужно административен апарат, който трудно се издържа, заради огромните си размери, а тези размери не само не помагат, но и спъват общественото развитие. Към момента политическия и административен процес на ниво Федерация е изключително усложнен и тромав и това не само пречи на Федерацията, но и на цялата Държава Босна и Херцеговина.

Двете основни общности във Федерацията хървати и бошняци се самоопределят по различен начин, имат различни религии, развяват различни национални флагове. На Сръбската етническа общност в границите на Федерацията, макар да не е голяма са гарантирани от Конституцията добро представяне на ниво Федерация, такова обаче абсолютно не е на лице на ниво държава. Етническите интереси на сръбската група на ниво държава са изцяло в ръцете на представителите от Република Српска, същото важи и за хърватите и бошняците живеещи на територията на Републиката, те трябва да търсят представяне на ново държава от Федерацията. Статутът на областта Бръчко, допълнително разкроява и така не функционалната администрация, нейните жители едновременно са част от държавата и от двата ентитета, но имат отделно, самостоятелно управление.

На ниво Федерация най-голямо и заслужено представителство е за мюсюлманите (72.9 % от населението на Федерацията), това обаче не е така на ниво държава, хърватската етническа група, въпреки своя по-малък размер от едва (15,4 %,) на държавно ниво има равни представяне с останалите две: сърби (34%) и бошняци (48,3%).

Неизбежно, войната и мирните договори са довели до компромиси. Република Српска е направила компромис с липсата на излаз на Адриатическо море и със своето представяне на ниво държава, мюсюлманската и хърватската общности първо с идеята за обща Федерация, а после с разделянето на територията почти на половина между двата ентитета. За бошняците, компромисът е най-голям, те са най-голямата общност, а получават вместо самостоятелен ентитет, част от федерация, а на ниво държава представителството в институциите им е едва 1/3. Да, няма война, но и справедливостта не може да се каже, че тържествува тук в Босна и Херцеговина, многообразието продължава да е визитна картичка, а единството на нацията химера.

Република Српска и Федерация Босна и Херцеговина се различават коренно не само по своята етническа карта, а и поради характера на политическите системи и управлението. Докато Федерация БиХ е федерация между 10 кантона, то Република Српска има характер на унитарна федерална единица. Административно-териториалното и устройство включва 7 региона с 64 области, които са част от организацията на държавното управление и на местното самоуправление. Основният закон на Републиката също е самостоятелна Конституция. В град Баня Лука са разположени всички централни административните органи на републиката - парламент, президент, правителство. Законодателният орган на Република е Народно събрание, което е в състав от 83 народни представители избрани чрез преки избори. Народното събрание избира онези 5 члена от своя състав, които трябва да представляват Републиката в Народната Камара на Държавата Босна и Херцеговина. Народното събрание упражнява законодателната власт на Републиката. Изпълнителната власт е в ръцете на Министерски съвет, а главата на републиката е Президентът. Той е с много по-широки правомощия в сравнение с колегите си на ниво Федерация БиХ и Държава БиХ. Той не само номинира състава на Министерския съвет, но притежава правомощия за законодателна инициатива. Унитарният характер на Републиката и единството на политиката в нея, осъществявана от законодателна, изпълнителна и съдебна власт прави от органите на властта в Републиката по-ефективни при взимането на решения спрямо Държавата и Федерацията.

Но многообразието на политическите системи в Босна и Херцеговина не свършва до тези на Държавата, Федерацията и Републиката, последната от четирите представени там системи е на Областта Бръчко.

Областта е самостоятелна административна единица под суверенитета на Държавата Босна и Херцеговина¹⁵. Въпреки своя миниатюрен размер и население от около 80 хил. души има свои самостоятелни органи на управления и нормативни актове. Влиянието в областта е разделено между двата ентитета като тя е под международното наблюдение на Върховния представител за Босна и Херцеговина. Върховният представител следи за правилното изпълнение на мирния договор от Дейтън и за спазването на човешките права в областта и в държавата като цяло. Правата на Върховния представител в някои случаи надвишават тези на множество държавни и ентитетски институции. Тази по своя характер почти автономна област е едновременно част и от двата ентитета и от държавата, има собствено управление, различно по своя характер от всички изброени до тук. Сложността на административното устройство изброено по-горе за Републиката, Федерацията и Държавата е нищо спрямо тази на областта. Тук действат законите на всички: и на Републиката и на Федерацията и на Държавата, да не забравяме и тези на международната

¹⁵ Chapter I, General Provisions, Article I, Statute of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina

общност и на собственото самоуправление. Тук в старанието си да не бъдат нарушени ничий права, ефективността на администрацията и политическите решения

Заклучение

Единство в многообразието е постижимо, в случай че има интерес за общо бъдеще и структури, които да работят ефективно за него. В БиХ настоящите усилия на всички е от многообразието да се направи единство. Многообразието на етносите, се е прехвърлило в неразумно разнообразие на политическите и административните системи. Тежкия административен апарат в тази малка по население и по територия държава го обезсмисля, до степен, че пречи. Разглеждайки историческият път на развитие на Босна и Херцеговина искаха да обясня, защо в наши дни тя има този вид политически и административни системи.

Възможността Република Српска да функционира като унитарна Република и дава шанса да бъде управлявана сама за себе си, много по-лесно. Решенията в нейните граници са политически, а не продиктувани от принципите на борба между етносите за надмощие. По-лесното взимане на политически решения дава възможност за нейното по-бързо развитие спрямо другия ентитет - Федерация БиХ. Но дори и тези по-бързи темпове са само привидни, защото те често се спират на ниво държава, тъй като и там се създават или не се създават политики. Те са общи и за двата ентитета, което пък не може да даде възможност единия да е много по-различен в развитието си спрямо другия.

Стремежът на международната общност да има БиХ в сегашните и граници, в която да се зачитат човешките права е похвален, но цената е наличието на административно чудовище, което освен да гарантира тези права, трудно „се движи“ за друго. Толкова е труден процесът на взимане на решения, че дори общото желание за промяна на законите и конституциите е почти невъзможно. В държава със слаб икономически напредък, валутен борд и слаба индустрия има толкова тежък административен апарат, за който дори е сложно да прочетеш, а да очакваш той да работи е повече от оптимистично. Войната е отнела живота на над 300 хил. човека, но новата структура на държавата определено забавя напредъка на над 4 мил. души. Войната е спряна чрез многообразието на политическите системи в БиХ, но това многообразие не е гарантирало нищо друго освен право на представяне на трите воюващи етноса и множество висши длъжности, които както често се случва удовлетворяват малцинството от политически ръководители, но не и обществото като цяло. БиХ не е в никакъв случай прецедент за многообразни политически системи, но за разлика от други в БиХ те са конструирани не, за да удовлетворят желанието на трите етноса да живеят самостоятелно, те удовлетворяват тяхното желание да живеят отделно, дори и в границите на една държава. Дори и хърватите, които не искат чисти етнически кантони, са се обособили като компактни групи в рамките на Федерацията. На територия от 51 хил кв. км. има четири различни политически системи, които дори и в спрямо своите четирите основни конституции се разминават диаметрално. За да се почувства Босна и Херцеговина трябва я видиш, в нея има много мъка, но има и много надежда, има много желаниа за по-добро бъдеще, но и много поставени спирачки, многообразието тук много често пречи. За едно няма спор природата е фантастична, хората са много учтиви и мили. Важно е да се знае, че Република България е първата държава в света, която признава независима и суверена Босна и Херцеговина /БиХ/ още на **15 януари 1992 г.** и по настояще нашите две държави имат добри дипломатически отношения. Босна и Херцеговина може да ни научи на много неща и едно от тях е, че за да живеят католици, православни и мюсюлмани заедно не е нужно война, не е нужно и федерации, нужно е свобода, хората да формират своите общности и политически системи така, както е било от край време, не на принципа на инвазия, а на свободна воля. В изстрадалата земя на БиХ рядко е имало свободна воля, обикновено някой друг е налагал

своята и е определял правила, които са водели до войни. Балканите може и да са наричани с най-разнообразни имена за кървави свадни, но те не биха били такива каквито са, ако нямаха цялото богатство на своята история и своите етноси, които в мирно време празнуват религиозните си празници заедно, а по време на война се борят като яростни врагове. Често пъти границите на Балканите, административните системи и управляващите идват „от вън”, това обаче не винаги работи добре тук. Не е било лесно на онези, които са спрели войната, създавайки това многообразие от администрации и политически системи, но безспорно е наложително, за да работят те да бъдат реформирани по начин, по който да се осигури нейната ефективност, за да се оправдае, нейното съществуване.

Най-важният проблем, който първо е необходимо да се разреши в развиващи се държави като цяло, не само в Босна и Херцеговина е възможността обществото да има възможност, чрез институциите да гради политики, а не хората в институциите в страх да не загубят своето място там, да пазят не работещото статукво на не функционалност на системата. На Босна и Херцеговина не е отнето правото да се самоуправлява и да подобрява функционалността на административната си система, проблемът е, не че има лидери, които не могат да погледнат по-далече от личния си интерес, а че обществото няма лостове да ги контролира. В Босна е административен рай за големци, има толкова много висши длъжности и хора на висши позиции, които не желаят промяна, а ако имат планове, те са за повече власт. Проблемът не е държавата, а обществото, но външните фактори в Босна са подпомогнали до голяма степен да се въведе система за управление, която в последствие трудно би могла да се промени и подобри, защото обществото като цяло се лута между етническо надмощие и това се използва доста често от ръководещите елити, за да запазят своето добро социално положение като висши държавни кадри.

ЛИТЕРАТУРА

- Бояджиева, Надя*, САЩ и конфликтът в Босна и Херцеговина (1989 - 1995), София 2000
- Грънчаров, Стойчо*, Балкански свят, София 2001
- Касталин, Жорж*, История на Балканите (XIV – XX в.), Пловдив, 2002 г.
- Манчев, Кръстьо*, История на балканските народи (1945 -1999), том 4, София 2006;
- Тодорова, Мария*, Балкани. Балканизъм София 1999
- Тодорова, Мария*, Подбрани изводи за Историята на балканските народи (XV - XIX в.), София 2008
- Чавдарова, Мария*, Политически системи и външна политика на балканските държави, София, 2008
- Лори, Берна*, Балканска Европа от 1945 до наши дни, 2005
- Глени, Миша*, Балканите, 2004
- Holbrooke, Richard* To end a war, 1998
- Demography, Thematic Bulletin, Agency for Statistic of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, 2009;
- BiH in Figures, Agency for Statistic of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, 2010;
- Bosnia and Herzegovina, Public administration, Country Profile, United Nations, 2003
- Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina
- Constitution of Republica Srpska,
- Constitution of Bosnia and Herzegovina
- Law on Ministries of the Republika Srpska, Official Gazed of Republka Srpska 70/02
- Rules of Procedure of the Presidency of BiH
- The Dayton Peace Agreement
- Statute of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina,

ВЛАСТТА НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ: УПРАВЛЕНИЕ ЧРЕЗ ПРАВИЛА ИЛИ УПРАВЛЕНИЕ ЧРЕЗ ЗАПОВЕДИ

Шукри Шукри¹

Резюме

Есето представлява отговор на алтернативността, зададена в заглавието, между „правила” и „заповеди” във връзка с властта на държавната администрация. Проблемът на тази алтернативност не е проблем на предприемане на избор между двете. Разрешаването на тази алтернативност в полза на едната от двете алтернативи в заглавието не е въпрос на избор, детерминиран от аксиологически предразсъдъци, а от историческия процес на дълбокото и съществено изменение на техниката на упражняване на властта, изменение започващо през годините на XVII-XVIII век.

Двете категории са разгледани като част от две същностно противопоставени парадигми, всяка една от която характеризира начините на упражняване на суверенната власт, на управляването в две различни епохи.

Есето завършва с поставянето и разрешаването на въпрос, който е същностно продължение на този, зададен от заглавието. Става въпрос за една обосновка на особеното положение на системите от административно - правосъдни институции, положение, което се проявява при разглеждането на конфигурацията от публични държавни институции от по-обобщен и задълбочаващ ракурс.

Shukri Shukri

Summary

The present essay provides an answer to the alternative question of “regulations” or “commands”? with respect to the authority of the state administration. The problem to be solved is not a problem of an axiologically determined choice but a problem of a long- stretched historical process beginning from the XVII-XVIII century which outcome resolves the instant alternative and thus marking the actual change of the manner in which authority applies its techniques of administrating.

Both of the key categories of the title are examined as categories comprised by the more general and big framework of two contending paradigms, which characterize two contending ways of exercising authority in two different historical periods.

The essay’s resolution discusses a problem which is essential in the light of the question provided by the title to be reflected on. It deals with the peculiar and essential stance of the administrative court system in the configuration of state institutions, which is exposed through a more general and at the same time providing a profound analysis point of view.

Въведение

Проблемите на теорията и практиката на властта на държавната администрация са проблеми на изследващите и работещите в областта на науки, свързани с общите проблеми на социалното инженерство. Става въпрос за онези науки, хуманитарните учени в които изхождат по-малко или повече от заряда на творческо-революционната/еволюционната си инвенция. Проблемите на теорията и практиката на властта на държавната администрация са проблемите по въпросите за обществените отношения, изискващи държавна интервенция, респ. въпросите по нормативното регулиране на тези отношения, което регулиране е насочено към създаване на условията за решаване на социалните проблеми, общите проблеми на приетата държавна политическа стратегия и т.н. Същевременно проблемите на теорията и практиката на властта на

¹ Шукри Шукри е студент по право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски. Есето му е едно от наградените в конкурс за научно есе в областта на публичната администрация на името на Лиляна Данева - Бризби

държавната администрация са не по-малко и проблеми на изследващите и работещите в областта на юриспруденцията, която не изисква по необходимост за разлика от първия тип учени и практики, споменати в началото, непременно да изхождат от инженеро-творческото си начало. Есето ще разгледа поставения проблем с излагане на конкретната тези и извикващите я аргументи в изложението по-долу, отчитайки именно това начално условие, защото именно то е съществено за тезата. Работата (1) ще изследва така поставения на титулно равнище проблем в общотеоретичен ракурс, (2) заемане на позиция по проблема, зададен от заглавието чрез парадигмално илюстриране на същността на алтернативността между „правила” и „заповеди” и (2а) излизане отвъд рамките на това парадигмално илюстриране чрез подчертаването на същността на проблема в неговото задълбочено разискване.

1. През общотеоретичния ракурс и няколко уговорки:

А) Правен ли е въпросът

Алтернативността в „управление чрез правила” или „управление чрез заповеди” е проблематична. Методологически ключ към пристъпване към изследването на проблематичността на тази алтернативност е първоначалното изясняване на характера на тази проблематичност, т.е. какъв е въпроса за избора между „управление чрез правила” или „управление чрез заповеди” – аксиологически? Социологически? Политически? Юриспруденциален? Интердисциплинарен? Кой ракурс е определящ? Защо въобще се поставя въпросът за тази алтернативност? В какъв контекст се проявява всъщност разликата между заповеди и правила? Ако въпросът е правен и то не просто правен, а стриктно правен по смисъла на едно чисто учение за правото, то разлика между „правила” и „заповеди” няма. Като номинални титули на формата, в която е обективизирано правното волеизявление на носителя на *imperium* „правилата” и „заповедите” са все различни нормативни модалитети, в чието представяне като обща форма винаги стои императивността, разбирана като иманентно качество на правно-нормативна разпоредба, независимо от това дали е заповядваща, забраняваща или разрешаваща. Опростеното изразяване на проблематичността в правно-позитивисткия дискурс би звучал с други думи по следния начин – „заповеди” и „правила” е едно и също дотолкова доколкото и заповедта, и правилата на държавната администрация са все нормативни единици и те не носят информацията относно обекта на познание. Следователно те могат да бъдат поставени на деонтологическа проверка само за това дали са валидни или невалидни. Съществуването на една правна норма е съществуването на императивността за спазването ѝ и обратното. Чрез „валидност” имаме предвид специфичното съществуване на нормите². Мястото на правната наука при такова положение е следната: тази наука е дескриптивна, т.е. юристът като теоретичен експонент на закона представя нормите чрез положения, които имат напълно дескриптивен смисъл. Съотношението между правната наука и правните норми (правила, заповеди) е аналогично на съотношението между етиката и морала.³ Правилата и заповедите в дескриптивен смисъл (този смисъл, който юристът трябва да експонира) са хипотетични съждения, предписващи, че в определен правен ред трябва да намерят своето място дадени следствия, определени при условията на този ред. С други думи юристът казва, че „П” трябва да е налице и това негово дескриптивно съждение може да бъде вярно или невярно (то подлежи на такава оценка за разлика от деонтологическите съждения) само и единствено ако в дадена нормативна система има норма за начина, по който „П” трябва да е налице.⁴ В крайна сметка ако

² Джоузеф Раз, *Понятието за правната система*, изд. „41Т”, София 2005, превод Марта Денкова, стр. 49.

³ *Theorie Pure du Droit*, Hans Kelsen, p. 99

⁴ *Ibid.*, p. 99. Вж. и коментар на Джоузеф Раз, цит. съч., стр. 49-51

въпросът е чисто юридически то разлика между „заповед” и „правила” няма, дотолкова доколкото и двете са в сферата на дължимото, т.е. не е работа на юриста според келзенианската правно-позитивистка доктрина да търси разликата, дотолкова доколкото според същата тази доктрина разлика в юридически смисъл (по смисъла, по който тази доктрина мисли) няма. Ето, че в крайна сметка и чистото правно-позитивистко мислене върху проблема ни поставя в една тавтология от резоньорстване, което често е белег за стройността и безпротиворечивостта на една доктрина, но също толкова често се оказва и излишна и неутилитетна по практическите въпроси на социалното инженерство. А и от друга страна щом според определен методологически подход е излишно да се спори върху един въпрос, следва, че методологическият подход, който определя въпроса, който се разглежда, като излишен, трябва да се премахне като подход на разглеждане на този въпрос. Но и правилата, и заповедите на държавната администрация са все правни актове, издадени в рамките на правомощия, очертани в други правни актове. Те са правната форма, в която е облечено волеизявлението по прокарване на политическа стратегия, решения, средства за постигане на цели и т.н. Така, че въпросът безспорно е правна страна и той е съществен. Но не по-малко е съществена социологическата страна по въпроса. Защото както ще стане ясно по-далеч в изложението, въпросът за алтернативността между управлението чрез заповеди и управлението чрез правила е поставим в по-широката рамка на социологически процеси, характеризиращи отграничаването на две отделни епохи; процеси, които са протичали с историческа неумолимост.

Б) Понятията „заповед” и „правила” в контекста на класическото разделение на властите

Класическото разделение на държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна е обект на политически и правни изследвания не по-малко привлекателен от други не по-малко, някои и по-, важни принципи и доктрини в теорията на държавата и правото (народния суверенитет, правовата държава, върховенство на закона, политическото представителство). Трябва да се държи сметка в същото време за това, че учението се развива и то в резултат на развитието на националната държава, респективно промените в нейната социална роля и в реалната конституционно позитивно-правно възпроизведена организация на държавната власт.⁵ Оттук следва да се държи и сметка за резултатните от тези процеси нови също толкова важни юридически и функционални разграничения на държавната власт. Всъщност конституционните системи, изградени върху основата на класическата традиция, претърпяват значителна еволюция: върху тях дава отражение и едностранният процес на влияние на фактическите политически процеси. Консеквентното положение е едно разграничение, наречено „нов трипартизъм” на публичните функции, т.е. разграничението между „определяне на политиката”, „изпълнение на политиката” и „контрол върху политиката”.⁶ Къде е мястото на властта на държавната администрация (в широк смисъл изпълнителна власт) в това фактическо-функционално разделение?

В европейските страни с правни системи от континентален тип от XIX век до днес е осезаемо и безпогрешно идентифицируемо първенството на законодателната власт, намерило израз в утвърждаването на механичното изговаряне на „законодателна” (и последващото „изпълнителна”) в изброяването на концентратите в „държавна власт”. Законодателната власт е тази, която определя правилата. Това право (в публично-правен смисъл) и правото да се осъществяват тези правила, установени в нормативните актове, е

⁵ Янаки Стоилов, „Държавната власт”, изд. Сиби 2001, стр. 81.

⁶ Lowenstein, K. Political Power and the Governmental Process. Chicago, 1965, p. 42-52

политическа власт⁷ и оттук разграничението между законодателна и изпълнителна, от една страна, и съдебна – от друга. Ето и защо не е непременно и естествено следващо припокриването между класическото формално и организационно-структурно разделение на властите и функционалното такова⁸. Отново следва същият въпрос – каква е ролята на държавната администрация и кой действително управлява?

Неотбелязването в този ред на мисли едно друго разграничение на държавната власт ще бъде безотговорно – става въпрос за разделението между политическа и административна власт. В контекста на това разграничение е и най-удачно и своевременно отбелязването, че говорейки за държавна администрация, тук ще се има предвид понятието в широкия му смисъл. Въпреки, че наглед диференциацията между държавна администрация в широк смисъл и същата в тесен смисъл е само пространствено-квантитетна, тя е най-вече пространствено-семантична с оглед разграничението между „политическа” и „административна” власт. Административната власт, разбирана в нейния тесен (и приматен) смисъл е това, което и визира българският Закон за администрацията (чл. 4 – 11 ЗА), което е същностно различно от това, което подпомагат – органите на държавно управление със съответните им общи или отраслови компетентности. Широкият смисъл на понятието е, този, в контекста на когото ще се работи по-нататък в изложението, защото ще се засегнат по-обща проблеми на социалното инженерство, политическа философия и политика въобще. Но трябва да се направи тази бележка, защото въпросите на тясно разбираната държавна администрация в съвсем не са толкова съотносими към тези по-обща проблеми на управлението, разгледани в аксиологически, политически и социологически ракурс, защото тази власт теоретично е аполитична, професионална, автономна. Оттук всъщност е разграничението между политическа и административна власт.⁹ С оглед на това ще се разглеждат въпросите за управлението на държавната администрация в нейния широк смисъл.¹⁰

Това е тази държавна администрация, която управлява чрез определяне на политиката и изпълнение на политиката, държавната администрация в лицето на органите на изпълнителната власт (МС, министър-председател, министри, областни управители, кметове и т.н.). Това предварително разграничение е оправдано и в съзвучие с правно-нормативната истина – Законът за администрацията има за предмет структурата на администрацията, основните принципи на организация на нейната дейност и заедно с това и правомощията на органите на изпълнителната власт (чл. 1, ал. 1 и 2 ЗА) – две сфери, които теоретично са две различна неща (широк и тесен смисъл на държавната администрация).

Кой е инструментът за осъществяване на политическата власт, управлението – това е законодателната политика. Но в конституционните демокрации, конкретно в тези с парламентарни форми на управление, това е правомощие на представителния орган.

⁷ Ян. Стоилов, цит. съч., стр. 112. За същото вж. Георги Близнашки, „Конституционното положение на правителството стр.81-83, В: „Парламентарното управление в България, Университетско изд. „Св. Климент Охридски”.

⁸ Именно действителната или преднамерено замаскирана заблуда в убеждението в противното е причина и за серия от недоразумения и разминавания на предизборни и междуинституционалните диалози в България, идеална илюстрация на което е например констатираното през последните години от политическия живот в страната „Депутатите нямат власт...” или исканията за обявяване на Република България за министърпредседателска република и т.н.

⁹ За разграничението между политическа и административна в тесен смисъл власт вж. Ян. Стоилов, цит. съч., стр. 151-161

¹⁰ Duverger, M. Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, p.683. Именно имайки предвид ролята на централната изпълнителна власт като осъществяваща политическото ръководство на страната, т.е. действайки като държавна администрация в широк смисъл, Дюверже говори за неуместно именуване на правителството като изпълнителната власт във Франция, явно изхождайки от това, че „изпълнителна” е дейност по администриране в тесен смисъл.

Логичен отгук е и въпросът – къде е управлението, къде е политическата власт в държавната администрация. Изпълнителната власт в парламентарните форми на управление осъществяват типично и преимуществено политическа власт, което е именно един от квинтесенциалните аспекти на такъв тип форми на управление. Изпълнителна власт не е просто изпълняваща законите, тя е определяща пътя и стратегията на политическото управление по целесъобразност. Разликата в политическия характер на законодателната и типично изпълнителната власт е, че първата установява само правила, които абстрактно регулират обществената сфера от човешки отношения, а втората – освен такъв тип правила уреждат и обществената сфера от конкретни и конкретизирани междучовешки отношения – чрез общи или индивидуални юридически, респективно административни актове¹¹. В парадигмите на методите на действие на законодателната и изпълнителната власт също може да се отграничат „правила” и „заповеди”, като едните (правилата) се съотнасят в съзвучие с току-що изложеното към законодателната, а другите (заповедите, общите и индивидуални административни актове) към изпълнителната власт. Но това ограничение не е качествено, т.е. в контекста му не може да се постави въпроса за алтернативността между „правила” и „заповеди”, а и освен всичко друго, направено в този контекст, разграничението не е доведено до край, тъй като изпълнителната власт също издава подзаконовни нормативни актове, които са правила и които също на по-малко равнище признават, степенуват и удовлетворяват интереси, макар и да имат формалният белег да са с ранг по-ниско от правилата на законодателната власт.

2. Техниките на упражняване властта и същностната разлика между „правила” и „заповеди”:

В „А)” и „Б)” се пристъпи с два отделни методологически ключа към изясняването на ключовите понятия „заповеди” и „правила”, за да се демонстрира как нито един от тези традиционни и класически подходи не ни дават сами по себе си качествен извод, тъй като нито един от двата подхода не стига до същностното разграничаване на „правила” и „заповеди”. В следващите редове следва да се стигне до това разграничение с правилния подход.

В най-обща рамка исторически техниките на упражняването на властта, респективно на управляването, се разполагат в два периода. Периодът, започващ от началото на класическата епоха и завършващ през XVII век. Вторият е характеризиращ времето, обхващащ началото на XVIII век, а краят му все още е отворен, дотолкова доколкото техниките на упражняването на властта в тази най-обща рамка, в която се разглеждат периодите, е все същата. Коя е тази концептуална рамка и кои са тези техники на упражняването на властта, отграничаващ тези два периода?

Класическата епоха е характеризирана от един исторически обособен тип общество, в което механизмите на властта, респективно начините на управлението, се упражняват като институти на отнемане, техники на заграбване, право на присвояване на част от материалните блага, удържане на натурални продукти, услуги, труд, налагано на поданиците.¹² Това се е упражнявало в различни правни форми и институти – всъщност те се синтезират в общата юридическа форма, която изразява правото на суверена над живота и смъртта.¹³

¹¹ Вж. Ян. Стоилов, цит. съч., стр. 115.

¹² Мишел Фуко, История на сексуалността, том 1 – Волята за знание, изд. ЕА – Плевен 1993, превод Антоанета Колева, стр. 183

¹³ Тази власт притежавала и малкият властови суверен (бащата), проявяващо се в patria potestas (бащина власт), чийто краен израз е правото на главата на семейството да „разполага” с живота на нееманципираните (децата и т.н.), робите и др, още повече, че Фуко твърди, че именно от нея формално произтича привилегията на суверенната власт над живота и смъртта на хората.

Това е положение, което еволютивно се изменя. Механизмите на властта се преобразуват в дълбочина. Положението и последиците на това преобразуване бележат характеристиките и техниките на властта до днес и те не са твърде различни в типичните си социологическо-политически аспекти от началото на това преобразуване. Правото на отнемане в класическата епоха до XVII век вече е само една от канавите, наред с подтикването, усилването, контрола, надзора, увеличаването и организирането на силите, които властта подчинява. Тя е предназначена вече да максимизира потенциали, увеличава производствени потенци (както трудово-производствени, така и биологично-репродуктивни) и да въвежда ред в тях. Това генерира новите практики на властовото управление – мултиплициране на инфраструктурата на различните институции като училища, висши училища, колежи, казарми, работилници; поява на мониторинг в областите на демографията (раждаемост, смъртност, обществено здраве и т.н.); таблично съотнасяне на материални ресурси и нужди на населението. Това в крайна сметка е власт, която установява своите захвати не върху жизнените „ръбове“ на индивида (правото на посягане върху последните материални обезпечения на съществуването му, върху екзистенциалния минимум, тялото и живота – това са все привилегии на властта, кулминиращи в правото ѝ да отнеме живота), а власт, която разтваря захвата си върху целия ход на живота. Тази власт ползва техники, целящи администриране на тялото и педантично пресмятане на живота. Оттук започва по думите на Фуко „ерата на биовластта“.¹⁴ Ерата на една власт, която е агент на преобразуването, моделирането, подреждането на човешкия живот.¹⁵ Какво е значението на това преобразуване в контекста на тематична рамка, зададена от титулната инстанция, т.е. заглавието на темата? То е следното – в такъв социален контекст на техниките на регулираща и коригираща власт *юридическото е в регрес по отношение на обществата, познати още от XVIII век.*¹⁶ Това е следствие от нарастващата роля на биовластта, следствие от което е нарастването на действието на нормата в сравнение с това на юридическите позитивно-нормативни системи. Но как Фуко може да говори за регрес на юридическото 150 години след ефективно и стабилно действие на кодификационните актове в областта на широк диапазон от обществени отношения, като гражданин на страната-родина на кодификационната „истерия“¹⁷. Фуко със сигурност отчита тези обстоятелства и затова той има предвид следното. Тази регресия на юридическото се изразява не в неадекватността на правните норми спрямо обществените отношения и неотносимостта на правосъдните институции в инфраструктурата на обществените институции на тази нова власт. Тази регресия се изразява по-скоро вече в различната роля и място на юридическите системи като инструмент на регулиращата власт, чието внимание е центрирано върху живота¹⁸. Това не е онова право (закон), което посяга към меча като основен атрибут на

¹⁴ Фуко, М. Цит. съч., стр. 192. Това според Фуко е моментът, в който за пръв път в историята биологичното се осмисля в политическото. Фактът да живееш, твърди Фуко, е вече „в полето на контрол от страна на знанието и намеса от страна на властта“. Понятието „биовласт“ е функция на „биополитика“, която Фуко обяснява като онова, което заставя живота и неговите механизми да навлязат в областта на експлицитните пресмятания, и превръща властта-знание в агент на преобразуването на човешкия живот.

¹⁵ Характера на тази власт смятам, че дагосва всяко едно социално-политическо и икономическо учение с утопични проекти като учения за начинът на прокарване на биополитика, защото биовластта е тази власт, която е най-общата и доминантна черта на всяко едно утопично идеалистическо обществено-политическо учение.

¹⁶ За регресът на юридическото вж. Фуко, цит. съч., стр. 194-195

¹⁷ Авторското характеризирание на процеса като „истерия“ се обуславя от действителното положение. В рамките на първото десетилетие на деветнадесети век са обнародвани пет солидни кодификационни правни акта.

¹⁸ Фуко, цит. съч., стр. 193. Авторът отчита като една от последиците на развитието на биовластта нарастващото значение, което получава действието на нормата за сметка на юридическите системи на закона.

издиганият се в потенциите си над екзистентните „ръбове“ властови суверен. Ако трябва да перифразираме Фуко – това не е законът, който заповядва, заплашва и посяга към меча, а законът, който регулира и коригира, или с други думи, този, с когото новата власт управлява, установявайки правила. Именно това е идеята на Фуко – говорейки за регресия на юридическите системи в сравнение с нормите, той има предвид регресия на онзи закон, който заповядва, онзи който е инструмент от репертоара от техники на властта от класическата епоха до XVII-XVIII век. Тази регресия е за сметка на поява на регулиращите и коригиращите механизми на властта, т.е. правилата¹⁹. Кулминативното издигане на тази теза на Фуко и доказателство за правилността на направените изводи от тълкуването върху Фуко в съзвучие с идеите, изразени в есето в контекста на зададената от заглавието тематична рамка, са следните думи: „Не искам да кажа, че законът изчезва или че правосъдните институции клонят към залез, а че *законът вече функционира повече като норма*²⁰ (т.е. не като заповеди, присъщи за отнемания суверенитет, имащ правото на власт над живота и смъртта, а като правила, което е иманентно присъщо, като следствие от характеристиката ѝ на животоцентристка, на новата власт с новите ѝ техники на квалифициране, измерване, уточняване, йерархизиране, регулиране и коригиране – бел. мои) и че *юридическата институция* (правосъдната – бел. моя) *се включва в един континуум от апарати – медицински, административни и др.* (bold – мой). Като резултат от изложеното дотук ще илюстрирам с помощта на биополитиката на Фуко конверсираната парадигма на техниките на властта и управлението – единият парадигмален стълб е структуриран от „централизиран моносуверен“ – „власт над живота и смъртта“ – „власт над екзистентните ръбове“ – „инстанции на отнемане, механизми на заграбване, право на присвояване на блага, продукти, услуги, труд“ – „заповеди“. Отсрещният антиномен еволютивно формиран (конверсиран) парадигмален стълб е детерминантата на втория тип исторически обособило се общество и властта, упражнявана в него, от XVII век насам – „дисперсиран суверенитет“ – „власт относно жизнения процес“ – „власт със захват по протежението на развитието на живота“ – „институции на квалифициране, измерване, уточняване, йерархизиране, дисциплиниране, коригиране и регулиране“ – „правила“. Какъв е изводът от това парадигмално визуализиране във връзка с алтернативността между заповеди и правила – *антиномното взаиморазположение на правилата и заповедите като технологии на властта на държавната администрация е само част от антиномното взаиморазположение на парадигмалните стълбове, на които се основават технологиите на прилагане на властта на държавната администрация в два исторически периода, разполовени от появата на властовата технология, центрирана върху живота като континуум, процес, време, протежение.*²¹

Ето, че в крайна сметка гоненото научно заключение не е по посока вземане на изборно решение в поставената алтернатива на правила или заповеди. В разгледаната по по-общ начин рамка се даде да се разбере, че технологиите на властта са резултат от разгледаният еволютивен преход към по думите на Фуко „нормализиращото общество“. Това общество *по необходимост, по естествен път* инструментализира правилата като средство, а не заповедите. Резултат от какво е това бе обяснено. Така че този преход се е случил и той е положението от един нормален и неизбежен исторически еволютивен

¹⁹ Фуко говори за същото, но ги нарича „норми“ и ги отграничава от закона, който е въоръжен *par excellence* със смъртта като последно средство на абсолютна заплаха, като средство на властта в обществата от класическата епоха до появата на биовластта. Но „норми“ в крайна сметка при него това пак е закон, но се има предвид регулиращи правни норми като средство на биовластта, а не онзи закон, посягащ към меча. Вж. Фуко, цит. съч., стр. 194

²⁰ За властта на Нормата в модерното общество вж. Фуко, М., „Надзор и наказание – раждането на затвора“, университетско изд. „Свети Климент Охридски“, 1998, превод Петко Стайнов и Антоанета Колева, стр. 192 и Фуко, „Волята за знание“, стр. 194.

²¹ Т.е. разполовени от появата на биовластта, от началото на ерата на биополитиката.

процес²². Ние все още сме в ерата на биовластта²³. Според мен така очертаната с невероятна социологическа проникателност от Фуко промяна на властта, която обективирах в конверсирането на парадигмалните редове, не предстои да се измени. Не предстои нито повсеместна промяна на новия парадигмален стълб или някакво крупно конверсиране, т.е. измяна на властта в характеристиката ѝ на екзистенц-центристка, нито в утвърждаването на нови форми, наред с основната – управлението чрез правилата, норми. Една нова форма въпреки това е вече налице, тя е налице в практиката на държавната администрация къде по-утвърдена, къде все още не дотолкова всъщност практика.

Тази нова форма на действие на администрацията на държавната власт заслужава внимание в този ред на мисли – става въпрос за договорната форма. В различните правно-политически доктрини и законодателни решения тя има своите различни проявления и теоретизирания. Но дали става въпрос за т.нар. ПЧП (публично-частно партньорство), концесии, обществени поръчки, административно-производствени споразумения пред административен орган или съд, най-общите черти на тази администрация с такава форма на действие се свеждат така или иначе до инклузивност на типично възприеманите като адресати субекти на управление в процесите на упражняване на това управление²⁴. Колкото и модерен да е начинът на този тип функциониране на държавната администрация, колкото и да създава условия за диалог и за съгласуване на воли с други – подчинени по правило субекти, колкото и да е стъпка в посоката на развитие метаморфозата на гражданите като обект на въздействието на администрацията към юридически установен субект на взаимодействие с държавните органи²⁵, те не изменят така очертаното парадигмално сечение на техниките на упражняване на властта. Това бинарно парадигмално противопоставяне, очертано между властта, характерна за обществата до XVII-XVIII век и екзистенц-центристката власт има в по-долните редове на парадигмите си противопоставянето между заповеди и правила, което противопоставяне е част от по-общото противопоставяне в техниките на упражняването на властта. В този ред на мисли се стига до заключението, че тази нова форма на действие на администрация, която конституира и недържавните субекти като партньор на държавните изпълнителни субекти се абсорбира в парадигмалния стълб на властта, центрирана върху живота в неговия континуум. Защото договорната форма на действие на администрацията в крайна сметка е практика в упражняването на властта на държавната администрация, но не е нещо различно от общата форма на техника на екзистенц-центристката власт. Това, че има налице аутсорсинг на публични услуги, които по правило и досегашна практика на управление се осъществяват от държавния субект, съвсем не конверсира или изменя така очертаното парадигмално разграничение. Защото властовите техники, изработени през XVIII век присъстват на всички равнища в социалното тяло и използвани от твърде различни институции, не само публичните административни, а и семейството, войската, коледжите, училището и т.н. *Затова и договорната форма на действие на държавната администрация не е друго освен форма на управление на държавната администрация, т.е. не е нещо отделно от другите общи форми на упражняването на властта от държавната администрация, а е просто една по-конкретна форма, абсорбируема в по-*

²² Вж. Фуко, „Надзор и наказание”, стр. 148. Изобретяването на тази нова политическа анатомия не трябва да се смята за внезапно откритие, твърди френският социолог, а той е просто множество процеси, различни по произход и по място, които се пресичат, повтарят, имитират или се основават едни на други, различават се по сферата си на приложение, в един момент се обединяват и започват малко по малко да очертават силуета на един общ метод.

²³ Консуматорското общество, смятам, е флагрантен симптом на това.

²⁴ Подробно за тази нова форма на държавната администрация вж. Jody Freeman, “The Contracting State”, Florida Law Review, Vol. 28

²⁵ За същото вж. Цветан Сивков, „Споразумението по чл. 20 на АПК”, изд. Сиела, София 2006

общата и основополагаща категорията „правила“ от парадигмалния стълб на екзистенц-центристката власт.

2а. Разделението на властите и административното правосъдие в ерата на биополитиката

Алтернативният въпрос на темата в заглавието се разглежда в контекста на социологическия анализ на Фуко върху промяната в технологиите на упражняването на властта като в крайна сметка на въпроса на тази алтернативност между „правила“ и „заповеди“ отговорих с парадигмалното визуализиране на изводите на Фуко и поставянето в тази по-широка парадигмална визуализация тази алтернативност. Последната част от изложението е продължение на отговора на въпроса на заглавието, но не просто преднамерено, а органично негово продължение, оттук и не по-малко съществено от първичния въпрос в заглавието. Това е въпросът за административното правосъдие в контекста на технологията на властта, упражняваща захватите си върху целия живот, или с други думи – въпросът за *административното правосъдие в ерата на биополитиката*.

Фуко не е единствен, който обосновава ролята на институциите в модерните общества като инструменти на екзистенц-центристката власт. По аналогичен и по същество същия начин, но не с такава социологическа проникателност, и Джон Ролс обосновава ролята на официалните публични институции (в контекста на изходните два принципа на справедливостта, които няма да се обсъждат тук) като дистрибутивни канали, чиято цел е да произвеждат честност, равенство и справедливо разпределение на *благата*. Ролс обуславя тази роля и за политическите и за юридическите институции²⁶. Изложението му по отношение на ролята на институциите е перифразиране на това, което Фуко по повод ролята на юридическите институции твърди за континуума от апарати. Но така или иначе повечето теоретични политико-философски и социологически изследвания разглеждат проблемите на социалното инженерство по един и същ общ модел – първо се супераксиологизира една категория (тя може да е „живот“, „права“, „справедливост“, „формално/материално равенство“ и т.н.), след което тя става телеологическата корона на всяка една конфигурация от взаимоотношения на публични държавни институции, на принципи и въобще на изводите, до които стигат направените по този общ еднакъв модел изследвания. Този тип изследвания инструментализират всяка една институция с оглед една най-оценностената категория – така е при Фуко, така е и при Джон Ролс²⁷, такъв е и моделът на повечето изследвания. Смятам, че при тези обстоятелства се прави много сериозен пропуск и не се отчита нещо много съществено – независимо от целта, под диктата на която се инструментализират всички институции на властта и нормативните регулативни методи (правила и заповеди) има само една властова инстанция (не дотам в политически смисъл властова), която има *самостоятелно във формално-констелационен смисъл положение – административноправосъдната институция*. Тази част от изложението има за задача да обоснове именно важността на административното правосъдие в лицето на самостоятелните институции, които го упражняват, и независимостта на тази важност от конфигурацията от институции.

Регресът на юридическото заедно с регресът на юридическите институции, за които говори Фуко, са, както вече бе обосновано, регрес на тези системи като инстанции на власт върху екзистентите краища на индивида, не се има предвид регресът им въобще. От момента, в който тази власт е вече друга, а именно обхващаща живота в неговото

²⁶ За ролята на институциите като такива, вж. Rawls, Jh., „A Theory of Justice“, original edition, USA, 1971, p. 54.

²⁷ За разлика от например Джон Ролс, Мишел Фуко не проектира в сферата на дължимото, а по-скоро е насочен към действителните процеси с много задълбочен дескриптивен подход, затова и при него няма всъщност реално аксиологизиране на категории.

протежение, юридическите системи и институции имат ново място и задача – като инстанции на нормализиране. В този контекст законът-заповед и юридическата институция вече не са могъщата и заплашваща инстанция-инструмент на моносуверена (именно в този смисъл регрес на юридическото), а вече закони-правила, т.е. норми и институция, които вече не са самостоятелен инструмент за отнемане, заграбване, умъртвяване и т.н., а част от континуумния ред от нормализиращи, дистрибутивни, дисциплиниращи, регулиращи апарати на дисперсираната (по смисъла на една доктрина на народния суверенитет) държавна власт. В съзвучие с Фуко например съдът, който постановява обвинителна присъда по наказателно дело, също е инструмент на биополитиката и само една канава в сюжета на нормализирането на индивида и упражняването на биовласт върху него. Защото от правосъдната институция той отива в пенетенциарно заведение, биовласт върху него ще упражнява пенетенциарната администрация и т.н.²⁸ В този смисъл ако доведем до край действителната роля на съдебната власт под някое от категориите на разделение на властите, което се прави във всички публично-правни доктрини по света, а именно в някоя от категориите “политическа” и “юридическа” власт, то в един по-обобщен ракурс, през който гледа Фуко, този съд също упражнява политическа власт – *не само на практика, но и в идеалния теоретичен модел на тройното разделение на властите, познато в основните закони на съвременните конституционни демокрации*. Няма да са по-различни изводите във връзка с ролята на конституционните юрисдикции – и то не само в проявата на конституционния контрол, упражняван от Върховния съд в Съединените Американски щати, а и дори в по-доктринално обусловените класически модели на конституционен контрол в Континентална Европа. Няма юрисдикция, на която да не ѝ се налага да упражнява политика повече отколкото на конституционните юрисдикции и в това твърдение няма нищо ново²⁹. Всяка една държавна институция разгледана във все по-обобщаващ ракурс е в крайна сметка установяваща правила, нормализираща, имплементираща биополитика, установяваща захватите на биовластта – тук следва отново да се повтори, че това е *така не просто на практика, а и в идеалните теоретичните модели на констелацията на публичните институции, независимо за какво условно доктринално или позитивно-правно разделение на властите става дума*.

Оттук и особеността на административно- правосъдните институции. Това е единствената публична институция, която не е част от континуума от апаратите на биовластта. Административно - правосъдните институции са най-неинструментализираните от тази власт институции. За това и те са толкова важни, с още по-особено положение в сравнение дори с конституционните юрисдикции, защото колкото и последните да са отвъд класическото трипартидно разделение на властите, те са един от многото инструменти на провеждането на биополитика. Именно заради класическото си качество на контролно- отменителна инстанция административното правосъдие има и това

²⁸ За разгърнат анализ върху същността на наказателно-репресивните институции вж. Фуко, „Надзор и наказание”, стр. 147. Авторът обосновава, че „историческият момент за дисциплините е моментът, когато се ражда едно изкуство на човешкото тяло, което не цели само нарастването на неговите умения, нито задълбочаване на неговата подчиненост, а формиране на едно отношение, което по силата на същия механизъм го прави толкова по-послушно, колкото е по-полезно, и обратно. По този начин се формира една политика на принудите: на обработване на тялото, на премерено манипулиране на неговите части, жестове, поведение. Човешкото тяло е вкарано в една машина на властта...” Освен, че тук Фуко ни демонстрира техниката на биовластта, той обосновава и същността на институционалните апарати, респективно на дисциплинарите, поправителни, пенетенциарни институции.

²⁹ За условната граница между политическа и юридическа власт в дейността на конституционните юрисдикции вж. Ян. Стоилов, цит. съч., стр. 122-128 и за същото и за конституционните юрисдикции като осъществяващи юридически арбитраж вж. Георги Близнашки, „Принципи на парламентарното управление”, университетско издателство Софийски университет „Св. Климент Охридски”, София 2007, стр.235.

особено положение. И на практика, и от идеално-теоретичния ракурс административно-правосъдните институции са единственото ниво, инстанция, която може да бъде противопоставена на техниките на биовластта, неин в същински смисъл от най-обобщена гледна точка контра-отменителен актьор. Именно затова в класическия модел на тройното разделение на властите, действителната теоретична от най-общо гледище независимост на съдебната власт се проявява най-вече в това действително теоретично независимо и самостоятелно положение на административно-правосъдната система от съдилища³⁰.

Говорейки за имплементирането на правосъдните институции в континуума от апарати, инструментализирани за целите на биовластта, и оттам извеждайки тяхната теоретически политическа същност, допираме и изхождаме (в известен смисъл) от това, че към институцията, в която се концентрира компетентността, т.е. интересът, т.е. правото, т.е. задължението да центрира върху живота, с дескриптивното отношение (т.е. така е, не е така с оглед правилата) спрямо нея се съотнася дейността именно на тези правосъдни институции. В опростен смисъл – те отсъждат по правилата, от които еманират една от техниките на биовластта – а именно създаването на правила. В този по-общ смисъл и легислатурния орган е в континуум с правосъдните институции (с изключение на административно-правосъдните) – еднозначен с оглед целите континуум. И в този контекст също се проявява независимостта на административно-правосъдните институции. Те обаче също са органи, които осъществяват правораздаване също чрез правила, създавани от биовластта – но те са единствените, които не осъществяват еднопосочно биовласт, а са контра-актьор спрямо нея. Те не квалифицират, измерват, уточняват, йерархизират, регулират и коригират или контролират в смисъл по еднопосочна линия спрямо субектите, върху които се упражнява биовластта, т.е. най-общо казано те не упражняват биополитика. Функционалната им същност, компетентността им не е за тази функционална рамка. Те не са в континуума от инструментализирани апарати и смятам именно това е най-стабилната и всъщност истинска основа за позитивно-правно възпроизведеното в предимно континенталните правни системи обособяване на системата от съдилищата, осъществяващи административно правосъдие³¹. Това, че те правораздават на основа и чрез правила, създавани от другите публични институции, от които еманира най-флагрантното упражняване на биовластта, не опровергава по никакъв начин заявеното в тезата, защото основното твърдение, изложено по-горе бе за *самостоятелно във формално-констелационен смисъл положение на административно-правосъдната институция*. В условията на дисперсиран суверенитет упражняването на биовластта е неограничено. От тази гледна точка се проявява отново уникалността на системата на единствения veto-актьор спрямо тази власт – административно-правосъдните съдебни органи. Тя е единствената властова потенциално антагонистична спрямо тази биовласт инстанция, т.е. нещо различна от нея, неимплементирана в инструменталния й реквизит. *De lege ferenda* във всяка една демократична обществена система трябва да се обособи система от органи или от дейности по осъществяване на административно правосъдие, независимо в контекста на какъв тип правна система функционира тази система или в каква форма на

³⁰ Става въпрос най-вече за парламентарните форми на управление, в които има и обособена самостоятелна система от административно правосъдие с особености в проявленията като България, Естония, Литва, Финландия, Франция. За сравнителен анализ вж. Емилия Къндева, „Административното правосъдие”, изд. Сиела, София 2006.

³¹ Във връзка с това трябва да се отбележи, че става въпрос не само за формално обособени системи от административно правосъдие, а също и за реално функционално обособяване на дейност по административно правораздаване в съдебни системи, в които няма отделна система на такова правосъдие. В такъв случай самостоятелността във формално-констелационен смисъл е характеристика не просто на системата на административно правосъдие, а на самата дейност по упражняване на такова правосъдие, независимо от наименованието на органа, който го осъществява.

управление, защото еволюционният процес на демократизиране на общественно-политическия живот е функция на еволюционния процес на обособяване и развитие на една стройна система на административно правосъдие.

Заключение

Историческият еволютивен преход към конституционните демокрации е процесът на демократизация на обществения живот, основано на конфигурация от публични институции, които във взаимозависимостта си гарантират именно тази демократичност. Този потенциално тавтологичен извод дотолкова превърнал се в дискурсивен навик в крайна сметка не ни дава нищо само по себе си. Какво точно гарантира разделението на властите днес? По-скоро разделенията, които могат да гарантират каквото и да е било, се кумулират от едно много по-реално разделение, което има потенциала да абсорбира всякакви разделения и всякакви гаранции – опозиционно малцинство и парламентарно мнозинство с правителство. Всякакви формални констелационни разположения на публични институции-потенциали са инструмент на биовластта, която е манираща и упражнявана от суверена, не познава формални разграничения. Въпреки всичко, именно в този солипсизъм на наличността само на една власт – биовластта, се проявява и нейният теоретически единствен независим, самостоятелен, формален възможен антагонист – административно-правосъдната система. И ако може да се говори са истинско разграничение на власти в ерата на биовластта, именно това е разграничението. Биополитическа власт и нейната единствена официална държавна контра-инстанция. Алтернативността между правила и заповеди е решена още с навлизането в ерата на биовластта, но въпросът за истинските гаранции не навсякъде е намерил своето конституционно/законодателно решение. Ако има някакъв гарант за каквато и да е оценностена категория („срещу завземане на власт”, „права на човека”, „демократия” и т.н.) то на позитивно-правно равнище може да съществува само един ефективен истински такъв – стабилна и обособена система на административно- правосъдни институции.

ЛИТЕРАТУРА

Раз, Джоузеф, Понятието за правната система, изд. „41Т”, София 2005, превод Марта Денкова;

Jody Freeman, “The Contracting State”, Florida Law Review, Vol. 28;

Lowenstein, K. Political Power and the Governmental Process. Chicago, 1965;

Rawls, Jh., “A Theory of Justice”, original edition, USA, 1971;

Близнашки, Георги, „Конституционното положение на правителството, В: „Парламентарното управление в България, Университетско изд. „Св. Климент Охридски”;

Близнашки, Г. „Принципи на парламентарното управление”, университетско издателство Софийски университет „Св. Климент Охридски”, София 2007;

Къндева, Емилия, „Административното правосъдие”, изд. Сиела, София 2006.

Сивков, Цветан, „Споразумението по чл. 20 на АПК”, изд. Сиела, София 2006;

Стоилов, Янаки, „Държавната власт”, изд. Сиби 2001;

Фуко, Мишел, История на сексуалността, том 1 – Волята за знание, изд. ЕА – Плевен 1993, превод Антоанета Колева;

Фуко, М., „Надзор и наказание – раждането на затвора”, университетско изд. „Свети Климент Охридски”, 1998, превод Петко Стайнов и Антоанета Колева;

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ДЕБАТ ЗА УСЛУГИТЕ ОТ ОБЩ ИНТЕРЕС: КЪМ ДЕФИНИЦИЯ НА ПОНЯТИЕТО

Любимка Андреева¹

Резюме

Настоящата статия цели да анализира дебата от последните години, относно бъдещето на услугите от общ интерес, политиките, които ЕС трябва да развие, и възможните средства за намеса – секторно законодателство или обща правна рамка. Статията фокусира вниманието върху търсенето на най-подходящия управленски подход за регулиране на тази област от обществения живот, водещ до по-голяма ефективност и качество на тези услуги, отделяйки особено внимание върху настъпилата през 80-те години промяна в ролята на публичните политики. В контекста на започналите реформи в Европа през 80-те ще се опитаме да аргументираме тезата, че европейските политики в областта са част от европейската интеграция - интеграция насочена към изграждане на общ пазар на стоки и услуги, чрез ограничаване на държавното регулиране. Европейските политики в областта всъщност принадлежат към малкото области, по които Общността има ограничени правомощия по силата на Европейските договори, което допълнително отежнява дебата, предвид решаващото значение на услугите от общ интерес за повишаване общата конкурентноспособност и качество на живот на европейските граждани. Самото понятие за „услуги от общ интерес“ присъства с различно значение в отделните страни, а някъде дори напълно отсъства.² Липсата на единна дефиниция в отделните държави членки за това що е услуга от общ интерес заедно с ограничените правомощия на Съюза в областта и промяната в ролята на публичните политики са причина за иницииране на първоначалните дебати на територията на ЕС относно състоянието и бъдещото развитие на услугите от общ интерес. Обосновава се тезата, че зад избора на подход се крият редица фактори от национално и местно значение, който няма как да бъдат пренебрегнати, дори в светлината на обединена и единна Европа. Дефинира се понятието за услуги от общ интерес.

Ключови думи: услуги от общ интерес, либерализация, политика, европейски общностен модел.

EUROPEAN DEBATE ON SERVICES OF GENERAL INTEREST: TO DEFINITION OF THE CONCEPT

Lyubimka Andreeva

Abstract

This article attempts to analyze the debate in recent years about future of services of general interest, policies that the European should be developed and possible means of intervention – sectoral legislation or a common legal framework. The article focuses on the search for the most appropriate approach to regulating this part of public life, leading to greater efficiency and quality on the services of general interest with particular emphasis of the role of public policies during the 80s. In the context of the ongoing reforms of public services in the 80s will try to argue that the European policies are part of European integration of services of general interest which leads to liberalization and to economic and social cohesion, beginning on the European debate. The main focus, stating that the policy concerning services of general interest, in fact belong to the few areas where the Community has no powers under the European Treaties. The concept „services of general interest” is present with different meanings in different countries, and some even completely absent. The lack of a uniform definition in the member states of what is a services of general interest with limited powers of the Union and the change in the role of public policies are responsible for initiating the original debates within the EU on situation and future development of services of

¹ Любимка Андреева е редовен докторант по специалност „Публична администрация” в катедра „Публична администрация” на Философски Факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски”. Темата на дисертацията е посветена на бъдещето на услугите от общ интерес. Бакалавър и магистър е по специалност „Публична администрация” от Софийски университет „Св. Климент Охридски”. Притежава магистърска степен по икономика, специалност „Счетоводство” от Университета за национално и световно стопанство (УНСС), София. Основни области на научен интерес – публични политики, ефективността от тяхното приложение, ролята на публичните услуги като основни инструменти на политиките.

² Виж подробно точката Дефиниция на услугите от общ интерес- настоящата статия.

general interest. Argues that the idea behind the choice of approach lie a number of factors of national and local specifics which can not be neglected even in the light of a united and unified Europe. Determine the concept of services of general interest.

Key words: services of general interest, liberalisation, public policy, European Community model;

Въведение

В съвременното модерно общество, за което е характерно често преплитане на пазарни с други непазарни (държавни) механизми при произвеждането и предлагането на услуги на населението, във фокуса на вниманието се поставя въпроса за **състоянието и развитието на услугите от общ интерес** като ключов елемент на европейския общностен модел.

Темата за услугите от общ интерес в Европа става актуална към края на 80-те и началото на 90-те години на хх век, когато либералното течение в политиката се превръща във водещо. Тогава ролята на публичната държавна собственост в предлагането на услуги от общ интерес отслабва и постепенно във времето се заменя от процесите на приватизация и дерегулация (Томова, 2008). Дотогава по - голямата част от тези услуги са организирани чрез държавни или т. нар. държавно контролирани монополи, а терминът,³ който най - точно описва ролята на държавата по това време е социалния универсализъм. Постоянните дефицити и проблемите в управлението на публичните предприятия обаче ускоряват процесите на либерализация в редица сектори - започват да се появяват частни оператори в области като телекомуникациите, електроснабдяването, железопътния транспорт, пощите. Наблюдават се основни изменения в структурата на конкуренцията.

В контекста на настъпилата промяна в резултат на либералното течение в политиката и поради важната роля, която услугите от общ интерес заемат при подпомагането на икономическото и социално сближаване на територията на Общността, те се превръщат в основата на европейския дебат през 80-те. Нарастващата роля на процесите на дерегулация и приватизация на националните компании водят и до промяна в ролята на публичните власти на съответното национално ниво. Сега от доставчици те се превръщат в регулатори, което е едно от най – големите предизвикателства за националната държава в контекста на европейското либерално общество, което изисква специфичен капацитет за изпълнение на регулаторните функции и детайлно познаване на общностните принципи и механизми в областта. С настоящата статия обаче по – скоро ще се постареем да изясним ролята на Европейския съюз и политиките, които той следва да развива в областта на обществените услуги. Ще се опитаме да аргументираме тазата, че европейските политики в областта са част от европейската интеграция, насочена към изграждане на общ пазар на стоки и услуги.

Мястото и ролята на ЕС в моделирането бъдещето на публичните услуги, или както те се наричат услуги от общ интерес е предмет на анализ в настоящата статия.

Започналите реформи в Европа провокирани от нарастващото значение на публичните услуги като ключов фактор за изграждането на конкурентна европейска икономика поставят на дневен ред въпросите за дефинирането на самото понятие за „услуги от общ интерес”, за това какъв е неговият обхват в различните държави, за отражението на ЕС върху услугите от общ интерес.

До този момент в литературата и практиката се знае твърде малко за влиянието, което ЕС оказва върху държавите – членки в областта на политиките относно публичните услуги, в сравнение с другите европейски политики като паричната политика например. Това е така поради редица причини. Първо, до средата на 80-те години на миналия век

³ С този термин авторите описват ролята на държавата при предоставянето на услуги на населението, основаващи се на правото или това е т.нар. „максимална държава”. За повече информация виж Брайкова, Т. „Модерните социални държави”.

усилията са били насочени главно към премахването на границите и бариерите между държавите – членки по отношение на търговията, а целта е била изграждането на единен европейски пазар. Второ, реформите които протичат по онова време са пряко свързани с директна намесата на ЕС, произтичаща от общностното законодателство в областите като търговия, селско стопанство, парична политика и др. Не така стоят нещата обаче в областта на услугите от общ интерес. *Политиките, които ЕС следва да развие са силно ограничени, поради липсата на провормация по силата на европейското законодателство.* Според параграф 4 от член 48 тогава публичните услуги или услугите от общ интерес, остават на практика незасегнати от политиките на Общността (с малки изключения като транспорта). И докато в началото обществените услуги представляват по-скоро изключение, то в последствие отчитайки спецификите на дейностите от общ интерес по отношение на правилата за конкуренция започват и първите дебати, олицетворени в Съобщение на Комисията от 1996г⁴. Услугите от общ интерес всъщност представляват деликатна тема за ЕС що се отнася до политиките, които следва да се развият и до сферата на намеса. Първо, самото понятие няма единно определение на територията на Общността. Дори в Договора за ЕО липсва определение на понятието, като се споменава само категорията на *услугите от общ икономически интерес*. Не се знае кои услуги се класифицират като такива от общ интерес и кои не. В някои от страните липсва определение изобщо, а в други на услугите от общ интерес се придава различно значение.⁵ Второ, съществуват т.нар. чисто национални задължения, които няма как да бъдат пренебрегнати каквито са националната сигурност и опазването на държавните граници. Поставя се въпросът за националния суверинитет на държавите. *Като следствие от всички тези причини логично в края на миналия век се стартира широка обществена дискусия на ниво Европа за определяне на понятието „услуга от общ интерес“ и неговото значение за държавите – членки, за начина, по който услугите от общ интерес са организирани и засегнати от европейската интеграция, за тяхното състояние и посока на бъдещо развитие.*

Значение на услугите от общ интерес

Както вече беше споменато за услугите от общ интерес в Европа се заговаря едва през 80-те години на миналия век, когато либералното течение в политиката измества традиционния за времето си подход при доставката на услуги на населението и постепенно се намества във всички сфери на живот. В резултат на това модерните европейски общества са изправени пред фундаментална, дори историческа промяна. Технологичният напредък, глобализацията и либерализацията, както и свързаните с тях процеси на приватизация и свобода на пазара, ограничават монополната сила на националните правителства като оказват своето съществено влияние върху политиките свързани с доставка на услуги на населението. Наблюдават се основни изменения в структурата на конкуренцията и на собствеността. Държавните монополи престават постепенно да съществуват, появяват се редица частни оператори. В този контекст осемдесетте години на миналия век представляват повратна точка за целия Европейски Съюз. Това е период едновременно на подготовка за неговото разширяване от една страна, но и за предефиниране на задачите на неговите институции, в резултат на което започват да се изработват стратегии за икономическо и социално сближаване между отделните държави-членки, с цел изграждането на единен европейски пазар за икономическо благоденствие на Общността. В тази ситуация услугите от общ интерес, както те се наричат в Европа, започват да играят съществена роля, превръщайки се в ядрото на

⁴ Виж Манжно, Мишел. ”Публична администрация и услугите от общ интерес: Каква европеизация?”, European Institute of Public Administration, 2005

⁵ Виж точката Дефиниция на понятието за услуги от общ интерес - настоящата статия

политическия дебат от края на ХХ и началото на ХХІ век. Дотогава (през т. нар. първа фаза на изграждане на Европейската Общност) те са били слабо засегнати. Огромното значение което придобиват публичните услуги през втората половина на 80-те години е свързано със стремежа за повишаване качеството на живот на европейските граждани и едновременно с това, значението което имат за преодоляването на икономическата и социална изолация между отделните региони на Общността. Нарастващата роля на публичните услуги се засилва особено много сред страните, които туко що са осъществили преход към пазарна икономика, в това число и България. За населението на тези държави е от особена важност да се обediaт във важността на услугите от общ интерес като ключов елемент за повишаване качеството на живот по примера на останалите страни. По това време почти всички от развитите европейските страни са вече убедени, че някои специфични сфери на дейност не могат да бъдат обект единствено на пазарните сили и законите на конкуренцията, а са необходими и други по - специални организационни мерки и регулация, за да се постигнат няколко важни цели, каквито са изграждането на устойчиво развитие, достигане до икономическа и социална кохезия, възможността за всеки гражданин на Европа да има достъп до основни стоки и услуги и то на приемлива цена. Точно тогава в светлината на ограничените правомощия на Европейската Общност в областта се поставя въпроса за влиянието (отражението) на ЕС върху услугите от общ интерес.

В контекста на започналите реформи в Европа по много линии от края на хх век, в това число и по отношение на преформулирането на задачите на европейските институции, въпросът за влиянието на ЕС в областта на публичните услуги остава първоначално встрани. *Основната причината за това се корени във факта, че европеизацията на услугите от общ интерес се постига по по-индиректен начин, отколкото в другите обществени области.* Едно от възможните обяснения за това са ограничените правомощия на Общността по силата на европейските договори. За разлика от много други области на обществения живот, като селското стопанство например и политиките, които ЕС развива в селското стопанство, публичните услуги попадат в сферата на ограничените европейски правомощия. В действителност понятието за услуги от общ интерес присъства още в Договора от Рим, но под категорията на услуги от общ икономически интерес. От тази гледна точка не би могъл да се направи извода, че публичните услуги отсъстват изцяло от правото на Европейската Общност. Напротив те имат своето правно присъствие, макар и в ограничена форма, но това съсъвсем не е достатъчно, въпреки че в известен смисъл задава посоката на процесите на европеизацията в областта. Това означава, че по отношение на услугите от общ интерес изходна точка в процеса на европеизация е европейската дефиниция, подлежаща на интерпретации в отделните държави, предвид техните национални специфики. Разбирането за това що е услуга от общ интерес в отделните европейски страни и въобще възможна ли е единна дефиниция на понятието е предмет в следващата точка.

Дефиниция на услугите от общ интерес

Поради голямото национално и териториално разнообразие на територията на Общността не би могла да се изведе една единна дефиниция на понятието за услуги от общ интерес. Терминологичното разнообразие и специфичните национални традиции на държавите - членки в действителност водят до съществено объркване по отношение на това понятие. Терминът „услуги от общ интерес” не би могъл да бъде открит дори в Договора за ЕО. Това понятие бива изведено от понятието за *услуги от общ икономически интерес*. Според европейската дефиниция услугата от общ интерес е услуга, която публичните власти класифицират като такава от общ интерес и обект на специфични

задължения за обществена услуга.⁶ Най-общо за целите на анализа ще приемем, че услугите от общ интерес покриват полето както на частния, така и на непазарния сектор. В литературата и практиката е известно, че по-голямата част от услугите, които се предоставят на населението не биха могли да бъдат произведени само с действащите пазарни механизми, поради това че „частния сектор не може или не желае да ги създава поради ниската икономическа ефективност, а в същото време те са необходими на обществото. С други думи казано, те не могат да бъдат произведени на пазарен принцип или, ако са произведени пазарът не може да ги оцени точно.”⁷, което налага известна публична намеса. Тази публична намеса се отнася главно до две измерения - до принципите, нормите, правилата, стандартите, които следва да се изработват и прилагат по отношение на тези услуги - характерна публична задача, от една страна и до ефективността и качеството на услугите, от друга. Съвместяването на тези дейности обаче е доста сложно предвид многообразието на традиции и исторически специфики на територията на Общността. Именно тук се появява и предизвикателството пред Европа по отношение на политиката, която трябва да следва в областта на услугите от общ интерес, а именно да гарантира, че секторите, които действат сега ще предоставят качествени и достъпни услуги на всички граждани на Европа.

Понятието „услуги от общ интерес” е свързано с понятието за държава, което се различава в страните членки.⁸ От тази гледна точка следва да се отбележи, че на територията на ЕС можем да разграничим два основни подхода, свързани с услугите от общ интерес - романския (концептуален подход) и прагматичния, характерен за северните страни.

Прагматичният подход при дефинирането на понятието за услуги от общ интерес, възприет в северните страни се основава на липсата на правно определение за това що е услуга от общ интерес. Нито в Обединеното Кралство, нито в Ирландия съществува правно определение на понятието. Що се отнася до скандинавските страни, които са се развили като социални държави, преследващи социална политика, подобно на Обединеното Кралство не са въвели в правните си системи понятието за услугите от общ интерес.

За разлика от северните страни, то в страните с романска традиция понятието за услуги от общ интерес се свързва с т. нар. концептуален подход. Характерно за тези страни (Италия, Испания, Португалия) е че понятието за публични услуги присъства под една или друга форма в техните Конституции. Що се отнася до Гърция и Люксембург изразът „услуги от общ интерес” се схваща в институционален смисъл, за описание на стуктурите на обществената администрация, отговорна за услугите”⁹.

Установяването на единно понятие за това какво представляват услугите от общ интерес (УОИ) е трудно, поради факта че понятията в различните страни се различават. Проблемът с дефинирането на понятието за услуги от общ интерес се изостря още повече с разширяването на Съюза, тъй като интегрирането на нови държави – членки внася ново наслагване на национални, исторически и културни щрихи. Различно е разбирането на понятието и в страните туко що излезли от тоталитарен режим на управление. В тези страни дори липсва определение на понятието, поради спецификата на режима, основащ се на единството на държавата във всички сфери на живот включително и при предлагането на услуги на населението.

⁶ Виж Зелена Книга за услугите от общ интерес- Brussels, 21.5.2003

⁷ Виж „Икономика и публичен сектор”, Университетско издателство стопанство, София 2001г.

⁸ Виж Манжно, Мишел. ”Публична администрация и услугите от общ интерес: Каква европеизация?”, European Institute of Public Administration, 2005

⁹ Манжно, Мишел. ”Публична администрация и услугите от общ интерес: Каква европеизация?”, European Institute of Public Administration, 2005

Независимо, обаче от разнородността на понятието за публични услуги в Европа съществуват редица прилики по отношение на дейностите, които държавата смята, че представляват общ интерес, поради което в края на XX век се стартира широка обществена дискусия за тяхното състояние, регулация и бъдещо развитие.

Ролята на либерализацията

Преди няколко десетилетия по - голямата част от услугите от общ интерес са организирани чрез т. нар. държавни монополи. Тогава правителствата са тези, които поемат ангажимент към гражданите за тяхната доставка. Пак те (националните власти) са тези, които могат да оказват и оказват влияние при определянето на цените на услугите. До началото на 80-те години задоволяването на населението е почти изцяло монопол на държавните органи в почти всички страни - членки и сектори. В резултат на което в тази ситуация, при отсъствието на конкуренция се създават значителни възможности за скрити споразумения между участниците на пазара. Поставянето под въпрос ефективността на публичното управление обаче заедно със стремежа на Европейската Общност към либерализация, подтикват публичните органи да се отдръпнат, като дадат път на конкуренцията. Настъпва промяна в преобладаващия модел на мислене, че единствено държавата е в състояние да отговори на потребностите на обществото. В литературата и практиката на 80-те се налага тезата, че пазарът е по-способен да се справи с нуждите на населението, дори когато се налага неговите слабости да се „поправят”. Тази тотална преформулировка на приоритетите довежда до промяна в мисленото и разбирането за политиките. Традиционния подход, основаващ се на държавното предлагане и доставка на услуги, сега е заменен с либералния. И ако в началото на изграждането на Европейската Общност усилията са били съсредоточени върху премахването на границите и бариерите между държавите – членки, то от средата на 80-те усилията са насочени към предлагането на услуги на гражданите, основани на конкуренцията. Наблюдават се процеси на приватизация и дерегулация. Започват да се появяват частни оператори в редица сектори – телекомуникация, пощенски услуги, транспорт. Либерализацията, технологичния напредък и глобализацията насърчават тяхното развитие.

Тогава почти всички държавни предприятия се приватизират и се появяват много нови оператори в различни сектори. Търси се повишаване на качеството и достъпа до стоки и услуги на приемлива цена. Много от секторите в областта на услугите от общ интерес обаче съдържат елемент на естествен монопол¹⁰, което нарушава в някаква степен конкуренцията. Ако няма подходяща нормативна уредба или тази, която съществува не се прилага правилно, това би довело до ограничаване на отвореният достъп до стоките и услугите на европейските граждани. Освен това липсата на конкуренция води и до скрити споразумения между участниците на пазара, което отново оказва негативно влияние по отношение на цените, качеството и достъпа до услуги. *Именно в този контекст предизвикателството пред Европа е да гарантира, че секторите, които сега функционират в условията на свободен пазар, работят за благо на европейските потребители.*

Услугите от общ интерес както вече неведнъж беше споменато представляват основен елемент от изграждането на европейския модел на общество. Поради тази причина принципите и правилата, които следва да се прилагат трябва да бъдат по някакъв начин уеднаквени в отделните страни. Именно този проблем провокира широката обществена дискусия в Европа, стартирала със Съобщение на Комисията от 1996г., която е продължена на конференцията в Лааген и доразвита в Зелената и Бяла книга на Комисията

¹⁰ Виж „Икономика и публичен сектор” Университетско издателство стопанство, София 2001г.

няколко години по-късно. **Дали да се върви към отпадане на националните регулации в областта (т. нар. негативна интеграция) или да се търси въвеждане на общи правила (позитивна интеграция), как да се разделят компетенциите между Европа и националните власти са въпросите, стоящи в основата на европейския дебат за бъдещото развитие на публичните услуги и възможните европейски политики.**

Всъщност либерализацията има основна роля за посоката на развитие в областта на обществените услуги. Тя отваря вратите на конкуренцията, от една страна и по своята същност би трябвало да води до предлагането на по – качествени стоки и услуги и то на по-ниски цени за гражданите на държавите - членки в Общността. Същевременно нейната поява (настъпилата приватизация на държавните компании) изисква и специфичен капацитет за изпълнение на регулаторните функции на националните власти, както и детайлно познаване на общностните принципи и механизми в областта. И докато националните власти следва да се справят в рамките на собствената си територия с тези процеси, като търсят подходяща рамка за това, то какво ще се случи с доставката на услуги на общата територия на Общността? Точно тук стои предизвикателството пред Европа. Тя трябва да гарантира, че секторите, функциониращи в условията на свободен пазар, ще осигурят общото благоденствие на европейските граждани. Това означава, че следва да се върви към политика, която да гарантира, че качеството, достъпността и цените на публичните блага са еднакви, разбира се доколкото е възможно, по отношение на всички европейски потребители.

За да обобщим, настъпилата промяна в ролята на публичните политики води до съществена промяна както в ролята на националните власти – от традиционни доставчици, сега те са и регулатори, така и в ролята на Европа и политиките, които тя следва да развива, за да осигури качествен достъп на приемлива цена на нейните потребители.

Европейска рамка на услугите от общ интерес

За целите на анализа на настоящата статия разделяме развитието на Европейската общност на две отделни фази. Първата, която обхваща периода между 60-те години на миналия век и средата на 80-те и втората - средата на 80-те до наши дни.

Първата фаза в развитието на Европейската общност се отнася най-общо до търсенето на механизми за икономическо сближаване на страните. Тогава усилията са насочени към премахване на границите и бариерите по отношение на търговията между отделните държави, а целта е изграждането на единен европейски пазар. Този етап от развитието на Европейската общност обаче почти не засяга въпросът за услугите от общ интерес.

Темата за услугите от общ интерес става обект на внимание на европейските институции едва през 80-те години, когато през 1986г. Единният европейски акт поставя началото на вълната за либерализиране на икономическите услуги. И докато Договорът в началото разглежда услугите по-скоро като някакво изключение, предвид първоначалната цел за икономическо обединение на държавите - членки, то в последствие важността на услугите от общ интерес по отношение на дейността на държавите води до Съобщение на Комисията от 1996г. и доклада от Лаакен (Манжон, М, 2005г). Поради огромното значение което услугите от общ интерес оказват за качеството на живот на европейските граждани темата се доразвива в Зелената книга на Комисията от 2003г, последвана от Бялата книга 2004г.

В предходния параграф вече изяснихме, че понятието услуги от общ интерес включва в себе си както услугите от общ икономически интерес, така и непазарните услуги. В действителност услугите от общ икономически интерес се споменават в Договора от самото начало. Споменато за пръв път в Римския договор (член 90 нов 86(2)) като ”услуги

от общ икономически интерес”, понятието възниква през 1963г. и се подема от Комисията в нейните известия.¹¹

В рамките на засилващия се интерес по отношение на дефинирането и регулацията на публичните услуги от края на миналия век, Европейската Комисия постановява своите принципни политики в областта в две последователни Съобщения от 1996 и 2000 година. В рамките на Съобщението от 1996 г. Комисията постановява, че изграждането и развитието на висококачествени услуги е съвместимо с правилата на ЕС, като същевременно признава нарастващата нужда от законодателна защита на държавите – членки в някои специфични области. Съобщението от 2000 г. пък обръща внимание на правилата, които съществуват в Договора по отношение на конкуренцията. Така тези две известия поставят в известен смисъл началото на доразвития в последствие дебат в доклада от Лаакен, Зелената и Бяла книги за бъдещето на публичните услуги. Докладът от Лаакен (2001г.) има основна роля за развитието бъдещето на публичните услуги, тъй като чрез него за пръв път се заговаря за необходимостта от приемането на Рамкова директива по отношение на услугите от общ интерес. Поставя се въпросът за разделянето на компетенциите и за ролята на националните правителства.

Нарастващото значение на публичните услуги и повишената активност на европейските институции за изграждане на законодателна рамка в областта води до публикуването през 2003 г. на Зелена книга за услугите от общ интерес, в която Комисията поставя на дневен ред множество въпроси за дискусия. Отправна точка е разнообразието на публичните услуги – от пощите, транспорта и енергията, до здравеопазването и образованието. Следва нивото на предоставяне – европейско, национално или локално? Организацията на услугите също се различава. Тя зависи както от характера на услугата (пазарна или непазарна), така и от националните, културни и исторически специфики на отделната държава. Дискусията е доразвита в публикуваната година по-късно Бяла книга на Комисията.

Секторно законодателство или обща правна рамка

Въпросът дали да се търси обща правна рамка или да се прилага секторното законодателство е един от най – сложните предвид разнообразието от услуги и спецификите на отделните държави. Разделянето на компетенциите между ЕС и националната държава и разделянето на публичните услуги на *такива от общ икономически интерес* и на *непазарни услуги* е важно, тъй като те не са предмет на едни и същи правила на регулация, което разбира се допълнително усложнява намирането на подходящ подход на управление. Именно поради тази причина неслучайно на конференцията в Лаакен (2001) сериозно се поставя въпросът за разделянето на компетенциите. Високото качество на публичните услуги и гарантирането на европейските граждани спазването на принципите записани в член 16 от Договора изискват сериозен дебат как да се разпределят отговорностите между ЕС и националните власти. До момента Европейската общност се позовава главно на услугите от *общ икономически интерес*. Тя прилага законодателство по отношение на услугите от общ икономически интерес, основано на секторно равнище, което означава, че се изработва и развива законодателство за отделни сектори или цели индустрии, какъвто е сличият с телекомуникациите, транспорта, пощите. В този контекст и в резултат на настъпилата промяна в ролята на политиките, поради отварянето на секторите за конкуренция, поради стемежът за по-качествени и същевременно по – достъпни услуги за европейските граждани, в резултат на търсене на икономическо и социално сближаване на държавите

¹¹ Виж Манжно, Мишел. ”Публична администрация и услугите от общ интерес: Каква европеизация?”, European Institute of Public Administration, 2005

логично се поставя въпросът дали да се „върви“ към обща правна рамка, основана на общи принципи и елементи. Консолидирането на Общностното право може да се основава на общи елементи от съществуването на секторното законодателство, които да се приложими както за икономическите, така и за т. нар. непазарни услуги.

В светлината на динамиката в развитието на ЕС и поради важната роля която публичните услуги оказват за икономическото сближаване на държавите – членки е редно да отделим специално внимание на разделянето на компетенциите между Съюза и националната държава.

Както вече неведнъж беше споменато публичните услуги се делят на две групи- такива от общ икономически интерес и неикономически (непазарни) услуги. В категорията на първата група попадат големи индустрии като пощите, железниците, електоснабвяването и др. Това са услуги, които могат да бъдат доставяни както от частния сектор, така и съвместно между частния сектор и държавните органи на отделните държави. Не така стоят нещата обаче с т. нар. *чисто публични блага* като националната сигурност например. В този случай компетенцията за регулиране е изцяло в ръцете на националните власти. Поради тази причина да се даде еднозначен отговор дали да се прилага секторно законодателство или обща правна рамка е почти невъзможно.

Към момента разпределението на отговорностите при доставката на услуги на населението между ЕС и държавите – членки изглежда по следния начин – Европейската Общност може да и изработва политики в областта на публичните услуги, но в правомощията на съответната национална, регионална или местна власт е да дефинира, организира, финансира и контролира доставката на услуги от общ интерес.¹² Това означава, че докато предлагането на услуги може да бъде организирано съвместно с частия сектор или споделено между публични и частни предприятия, регулирането на съответната услуга остава в обсега на публичната власт от най – релевантното ниво на управление. Необходимо е обаче това ниво да разполага със съответните инструменти, приложими за ситуацията. Към момента съществуващите секторно - специфични общностни правила предоставят такива законодателни инструменти и власт, която позволява на националните правителства да следват целите на политиките в областта на публичните услуги. Независимо от достиженията на националните политики в областта обаче те (националните власти) би следвало да се съобразяват дори допълват с целите на Общността, което произтича и от самия член 86(2). Тъй като услугите от общ интерес като цяло имат фундаментално значение за социалното и икономическо сближаване между отделните държави, няма как те да не са предмет и на общностно законодателство, т.е да излезат от рамките на националните граници. Следователно, политиките, които ЕС развива в областта на услугите от общ интерес водят в една или друга степен до отпадане на част от правомощията на националната държава (което произтича и от самия договор - член 86), като в крайна сметка се цели да се постигне един общ пазар на стоки и услуги, който да гарантира по - качествен и добър живот на европейските граждани на цялата територия на Общността.

Заклучение

Изборът на подход при регулирането на услугите от общ интерес зависи от множество фактори. На първо място следва да се отчете промяната, която настъпва в ролята на публичните политики. Традиционният подход при доставката на услуги, основаващ се на държавните власти и техните монополи, сега е заменен от либералния. Започват да се развиват процесите на приватизация и дерегулация, в резултат на което се появяват редица частни оператори. Наред с тези процеси в средата на 80-те години на миналия век

¹² Бяла книга относно услугите от общ интерес- Brussels, 2004g.

значението на услугите от общ интерес нараства, поради ролята която те оказват за икономическото и социално сближаване между държавите - членки. Търсенето на подход за регулация е съпътстван и от специфичното делене на услугите от общ интерес на икономически и непазарни. Това разделяне на услугите на услуги от общ икономически интерес и на непазарни има своето значение, защото се прилагат различни правила за регулиране. В резултат на споменатите дотук причини в края на хх век за пръв път се поставя въпросът за това как да бъде регулирана тази област от общественния живот, така че да се намери най- подходящият управленски подход водещ до по- високо качество и достъпност на европейските граждани до тези услуги. Заговаря се за влиянието, което Европа оказва върху услугите от общ интерес, за европейската интеграцията насочена към изграждането на общ пазар на услуги, за гарантирането в крайна сметка, че секторите предлагащи тези услуги навсякъде в Европа работят за общото благо на европейските граждани.

Търсенето на възможната намеса - секторно законодателство или обща правна рамка по същество представлява една от най – сложните дискусии пред които е изправена Европейската общност. От една страна услугите от общ интерес са обект на общностното законодателство, което ясно личи от член 16 и 86(2) от Договора за ЕО, но от друга някои видове услуги като националната защита са обект изцяло на националната държава. Разделянето на компетенциите между Европейската общност и държавите - членки все пак зависи както от националните специфики, така и от Общностните цели.

ЛИТЕРАТУРА:

Брайкова, Т. "Публични политики. Подходи и методология на изследването и анализа.", Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, София 2003г.

Бяла книга на Европейската Комисия за услуги от общ интерес от 12.05. 2004г;

Договор за създаване на Европейска Общност;

Доклад от Лаакен, 2001г;

Зелена книга на Европейската Комисия за услуги от общ интерес от 25.05.2003г;

Манжно, Мишел. „ Публична администрация и услуги от общ интерес: Каква европейзация? ”, European Institute of Public Administration, 2005;

Семов, А. превод „Учредителни договори на ЕО и ЕС от Рим и Маастрихт. Конституцията за Европа, подписана в Рим на 29. 10. 2004г.”, Университетско издателство „Свети Климент Охридски”, София 2005г;

Статов, Ст. „Икономика и публичен сектор”, Университетско издателство стопанство, София 2001г;

Томова, Т. „Концепцията за политиките между идеологията на свободната конкуренция и рационалността на публичното управление”, сп. Публични политики, бр.2, май 2011г.;

Бяла книга на Европейската Комисия за услуги от общ интерес от 12.05. 2004г;

Договор за създаване на Европейска Общност;

Доклад от Лаакен, 2001г;

Зелена книга на Европейската Комисия за услуги от общ интерес от 25.05.2003г;

Parsons, Wayne. „Public policy: An introduction to the theory and the practice of policy analysis.”, 2003 Социална библиотека СУ сиф: 32.01/ P 28;

Pressman, Jeffrey L, Wildavsky, A. ”Implementation”, University of California Press, Ltd. London, England 1984;

Wallace, Helen, Wallace, William and Pollac, Mark. „ Policy making in the European Union”, Oxford university press, 2005;

ПОДХОДЪТ КЪМ УПРАВЛЕНИЕТО НА КОНФЛИКТИТЕ НА ИНТЕРЕСИ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Петя Благова,

Докторант към катедра „Публична администрация“

Проблемната област „конфликт на интереси“ е обект на особено внимание на обществото, медиите и законодателите през последните години. Разбира се, не защото не е съществувала до сега или не е била позната, но към конфликтите на интереси се е подхождало периферно. Свидетелство за това са кратките определения в основни нормативни документи: Закона за администрацията, Закона за държавния служител и др. В допълнение, там не са предвидени, а още по-малко прилагани, конкретни техники за овладяване и превенция на този проблем.

От 01.01.2009 година у нас е в сила Закон за разкриване и предотвратяване на конфликтите на интереси. Въпреки направените още в началото корекции в него остава пространство за допълнителни търсения на начини за справянето с посочения проблем и обосноваване на тяхната ефективност.

Проблематиката на конфликтите на интереси е важна, тъй като изразява симптоми на неетичност в публичното управление; липса на етическа култура в дадена администрация, организация или в обществото като цяло.

Имайки предвид същността на конфликтите на интереси и тяхното отражение върху обществото, смятам че, тези явления трябва да бъдат разглеждани и да се търси решението им на основата на съвременната концепция за „доброто управление“ („good governance“).

1. Същност на „доброто управление“

Доброто управление е всъщност общественото управление. То не се основава и не борава с монополна власт, а изразява, според концепцията на проф. Т. Танев за доброто управление, „... силна вътрешна кооперативност.“¹ Бих добавила - и я гарантира. Водещите му принципи подчертават единството между политиците, служителите и администрацията и гражданите, тяхното непрестанно взаимодействие при обмяната на идеи, даването на оценка и на насоката на развитие на дадената организация.

Ръководейки се от тази характеристика можем да посочим по-конкретно следните принципи на доброто управление:

Принципът на откритостта, който предполага управление и обслужване достъпни за гражданско наблюдение и контрол. Гражданското общество е пряко ангажираното от посочените действия и резултатите от тях. Този принцип е въведен в Европа още с Договора от Маастрихт, за да отговори риска от т.нар. „демократичен дефицит“² и е основен, в световен мащаб, за фундаменталния демократичен принцип – **принципът на участието**. При доброто управление той е гарантиращият осъществяването му.

¹ Танев, Т. „Доброто управление: основен фактор за сигурността на обществото през новия век“

² Впоследствие Договора от Амстердам, член А, параграф втори подчертава ангажимента на Европейския съюз решенията да се вземат при възможно най-голямо зачитане на този принцип и възможно най-близко до гражданите.

Откритостта е свързана с възможността на гражданите активно да участват при вземането на решения от обществен интерес, освен това осигурява и необходимата прозрачност. От нея произтичат достъпността, контрола, отчетността, отговорността и безпристрастността на публичната власт. В този аспект прозрачността е обслужваща принципа на откритостта.

Принципът на прозрачността дава възможност да се следят отблизо дейностите и действията на публичните органи и техните служители. Дава възможност за тяхното оценяване, за извършване на контрол чрез който да им се търси отговорност. Прозрачността осигурява на гражданите свобода на изразяване и участие в обществени прояви.³ Тук е необходимо да се направи разясняване от терминологично естество, тъй като понятията „публичност“ и „прозрачност“ дори да звучат по сходен начин не би следвало да се разглеждат като синоними. Под „публично“ ще се разбира „достъпно до обществото“, доколкото прозрачността отразява по-скоро принципите на достъпността, отчетността и отговорността. Принципи, които отразяват връзката между публичната власт и обществото.

Принципът на отговорността, в случая с администрацията, се проявява като обществена отговорност. Това ни представя задължението на дадена администрация, на звено в нея и на самия служител да взема решения и да предприема действия, доколкото по този начин обслужва интерес на организацията, от една страна и на обществото, съобразно своята основна насоченост.

Следенето на поетата отговорност е също част от управленския процес и се осъществява чрез контрол върху дейността на администрацията. При него бива обменяна информация в няколко линии и посоки. Такава представят органите в своите отчети за извършена дейност, в свои декларации, подаването на които е изискуемо от закона, но такава може да бъде предоставяна и от контролните органи, за да запознаят служителите и гражданите с изискваните правила за спазване, с изискванията за протичането на трудовите отношения вътре в една организация и между служителите ѝ и гражданите в ролята им на клиенти.⁴ Контролът изпълнява следните задачи:

- а/ да отчете съотношенията между поставената задача и нейното изпълнение;
- б/ да разкрие постигането на определен резултат;
- в/ да разкрие дали постигнатият резултат е желан такъв, т.е се концентрира върху оценката на самото решение;
- г/ да определи качеството на решението

Можем да говорим за вътрешен контрол, осъществяването на който е определено чрез вътрешни правила и съобразно структурата на организацията, който е нормативно определен и регламентиран и външен контрол, какъвто се осъществява при парламентарния контрол; който е част от функциите на общинския съвет и какъвто осъществяват и административните юрисдикции.

С оглед етапа на дейностите, върху които се осъществява контрол, той може да бъде предварителен, когато бива прилаган при подготовката за вземане на решение или идвършване на действие. Върху планираните задачи също се осъществява такъв.

³ В Европейския съюз и страните членки този принцип е установен с Регламент 1049/2001г.

⁴ Концепцията за обслужване на клиент се сбъсква с трудността от различното езиково тълкуване на понятието. Във Франция, например то е коренно различно от понятието „гражданин“. Важността обаче за употреба на този термин е подчертана още в 1987г. от страните –членки на OCDE: "... изоставяне на понятието за отношението между администратор и администриран, за да се прецени, че администрацията е една услуга, чийто клиент е обществен."

Контролът може да бъде и върху изпълнението, т.е текущ и последващ, когато е насочен към резултатите. Като всяко задължение не е пропусната и наказателната мяра при нарушаването му. Главен аспект тук има административнонаказателната отговорност, но доброто управление, съобразно с дотук посочените характеристики, неговата идея и участници, търси и политическа, морална и етична отговорност. Контролът допринася за прозрачността в работата на администрациите и спомага за осигуряване на принципа на отговорността.

Доброто управление дава възможност за обществен контрол, който бива осъществяван от структури на гражданското общество. Този контрол дава възможност за прилагането на превантивни мерки за недопускане на нарушения. Гражданският контрол е пряко насочен към даването на оценка на дейността на администрацията и на служителите ѝ при конкретни действия. Освен това съдейства за позитивното развитие на управленския процес като не се създават ситуации, предполагащи налагането на наказания, има информационна и превантивна роля, тъй като освен извличане на информация при него е осъществява и предоставяне на такава, доколкото изразява интересите и нуждите на обществото. В този смисъл общественият контрол е проява и на принципа на участието. Такъв тип контрол е медийният контрол, осъществявания чрез медийни съвети, неправителствени организации и др. В нашата страна общественият контрол постепенно получава все по-сериозно развитие. Създадох се редица структури, които да следят работата на администрацията, например Асоциация „Прозрачност без граници”, българското представителство на Transparency International и др.

В своята дейност администрацията залага също така на **лоялността, толерантността, въздействието, взаимодействието и съпричастността** и не на последно място – на обективността, която е важен елемент при изграждане на прозрачността в работата ѝ.

Принципът на обективността е точно този, който внася изискването в администрацията вземането на решения да става независимо от субективните възприятия на вземащия решение, а единствено и само въз основа на събраните факти и доказателства свързани с търсеното решение, избора на стратегия и закона. Спазването на този принцип е под особено внимание при предотвратяването и управлението на конфликта на интереси в публичната администрация.

В чл.2, ал.1 на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси е посочено наличието именно на „...частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното изпълнение на правомощията или задълженията му по служба.”

В проект от 2002г. за „Етичен кодекс на служителите в съдебната администрация” посочването на този принцип също е намерило своето място в чл.4, който постановява, че „Служителят е длъжен да изпълнява задълженията си компетентно, добросъвестно и безпристрастно, вземайки предвид само обществения интерес...”

Впечатление прави вниманието, което се обръща на понятието **„безпристрастно”**. Докато „обективност” визира по-общия, засягащ всички, например законов, параметър, то „безпристрастност” насочва по-скоро към субекта, личността на служителя, който може да бъде изложен, в процеса на своята работа, на различни рискове продиктувани от частния му интерес. „Частен интерес” е друго ключово понятие при разкриването на конфликт на интереси, тъй като именно той е едно от нещата, които трябва да бъдат декларирани от служителите и при двата случая – при подозрение, че би могло да се изпадне в ситуация на конфликт на интереси и при изпадането в евентуален такъв. Моралът на човека в тези ситуации е ръководещ и действията, съобразно него отново ни насочват към посочените принципи като отговорността, публичността и честността. Този акцент на субективните действия и отговорност недопускат предприемането на **своеволни действия** или на

такива ръководени от **личен, семеен или национален интерес или политически натиск**, а при вземането на решения изключва от разглеждане всички **ирелевантни фактори**.⁵

Принципът за справедливостта е също принцип на доброто управление и „Европейския кодекс за добро поведение в администрацията“ също реферира към него в чл.11. Справедливостта е основна етическа и философска категория и в повечето случаи обяснението ѝ е ценностно обуславено. Съобразно това е трудно обяснимо в какви измерения точно се прилага при административното обслужване, защото тя именно е точката за правилност, оправданост и съразмерност. Може да се приеме, че се обективира от правото като нормативна обществена система.

Структурната отвореност на доброто управление в единорядност с тези принципи осигурява възможността за овластяване на гражданите, доколкото под това понятие, в контекста на „доброто управление“, би трябвало да се разбира активно гражданско участие. То трябва да бъде засвидетелствано при обсъждане на проблемите; в процеса на взимане на решения и при реализиране на публичните политики. Доброто управление разчита на активността и ангажираността на гражданите и след това, а именно при оценката и контрола на извършваната дейност.

2. Етическата обоснованост - предпоставка за добро управление

Характеристиките, принципите, критериите на „доброто управление“ подсказват, че основните фактори, ориентир за дейността на участниците в управленския процес са етичните ценности.

Етичността е изискваната и изискващата от дейността на администрацията. Мерило е за нейния капацитет и култура. „Доброто управление“ се основава именно на добре развитите такива и на високото им експониране.

Административната етика е съвременна и актуална област с подчертана практическа насока и значение. Представя съвкупност от идеали, формиращи общата култура в държавната администрация и държавната служба; възприетите принципи и стандарти, ръководещи преценката кое е добро и кое е лошо, освен това и правилата трансформиращи и внедряващи общоприетите идеали и етоса в ежедневната практика. Особено силен авторитет ѝ отдават в САЩ, Скандинавските страни, Нова Зеландия, Франция, Австралия. В посочените държави и региони отдавна са създадени, приети и функционират етични рамки, установяващи принципи, норми, критерии за дефиниране и разпознаване на проблемите, а също очертават и инструментариума за справяне с тях.

Интерпретирани през призмата на теорията за „доброто управление“ конфликтът на интереси се оказват в групата на същностни професионални и етични дилеми, в които са изложени на риск да попаднат държавните служители. Оперативната самостоятелност, с която боравят те ги поставя пред правото на избор. Това естествено повишава изискванията към тях във връзка с поеманата по-висока отговорност. Степента, до която бива поемана влияе върху ефективността⁶ на административната дейност.

Барометър е за степента на извършената работа, при атестирането на служителите и за правилността на структурните промени. Възприета по този начин тя се очертава като белег за добро административно поведение, доколкото демонстрира ефективно и ефикасно

⁵ Чл.8, ал.1 ал.2; чл.9 от „Европейски кодекс за добро поведение в администрацията“

⁶ Понятието „ефективност“ е въведено в науката за управлението от германския учен Харингтън Емерсън (1853 - 1931). Той използва понятието като основен критерий за оценяване на равнището на рационалност във всяка дейност, разбирайки го като „максимално изгодното съотношение между съвкупните разходи и икономическите резултати“

изпълнение на задачите, предоставяне на услугите и гаранция за поддържане на доверието към дадена институция конкретно и държавната служба като цяло.

Етичното е свързано с категориите Свобода и Справедливост, които Джеймс Макгрегър Бърнс поставя в основата на защитата на човешките права и свободи. Проблемите на Публичната култура и етика предполагат обвързаността ѝ и с управлението на човешките ресурси и с лидерството. Добрият лидер днес е не само имащият харизма, както го е определял Макс Вебер. Той трябва и да е компетентен, умеещ да общува, да е стратег, за да има визия за развитието на организацията и на отношенията ѝ с хората, които я обслужват и които тя обслужва. При разглеждането на предизвикателствата пред публичната култура и етика не бива да се забравя, че става дума за структури от органи, занимаващи се с административна дейност – правителство, министерства, служби, управления, които са ангажирани с административното обслужване на населението, с планиране, финансиране, спазване на обществения ред и безопасност, борба с престъпността, образованието, здравеопазването. Все дейности по постигане на публични цели, на резултати от обществен интерес.

Според испанския експерт в Европейския съюз Мануел Вилория в „Публична етика и корупция“: „Основна цел на публичните организации не е изпълнение на целите и удовлетворение на очакванията на клиентите, а уважение към процесите и конституционните ценности и защита на демократичните вярвания във всекидневната работа.”⁷ По определение на същия автор, в цитираното вече произведение, трябва да възприемаме етичното поведение като сбор от процеси за вземане на решение.

Административният човек, описан от Вебер, носи със себе си питането има ли място етиката при него, доколкото той се отличава със стабилност в позицията и работата си, предвидимост, субординация. Бюрокрачните идеали – точност, бързина, непрекъсваемост, единствено компенсират безличността, в която се възприема че е потопен. Неговият създател описва публичната администрация като бюрокрация, отъждествявайки потози начин общественото действие на рационално организиран акт характерен за признатата организация с определени цели.

Въпреки тази конкретност и предначертаност, в науката постепенно се внедрява и разглеждането на ръководните принципи относно поведението в администрацията, контролът му, отношението между администрацията и обществото, ценностите им, а също и тези на социалните групи, съобразно семейния, етническият им характер. Вече става ясно, че този човек избира официалните цели и формалната рационалност на организацията, тъй като добре осъзнава ценността на благополучието на общото, от което е част, но и че има собствени цели и рационалност.

Умението да се възприемаш като част от цялото и това да бъде твоя изконна ценност има своя онтология още от Аристотел. Етичното му учение се основава на учението му за душата и е насочено към възпитание в учението за държавата /Полития/. Откривайки дълбините ѝ в човешката природа тя подпомага израстването на човешкото гражданско съзнание. Възпитане, което учи че всички ние живеем в общото, за общото и за бесспорността на неговата важност и ценност.

Служене за общото благо впоследствие развива и Им. Кант, чиято основна идея е емблематично представена в Категорическият Императив: „Към човека трябва да се подхожда винаги като към цел и никога като към средство!”. Ю. Хабермас основава участието на човека в етиката именно на развитите лични убеждения.

Динамичността в развитието на публичния сектор и мобилността на неговите взаимоотношения изправят пред истинско предизвикателство публичната култура и етика, а и държавните служители, носещи товара по защитата и демонстрацията им.

⁷ Villoria M. “Etica publica y corrupcion” curso de etica administrativa “Tecnos”p.113

Автори в направлението на „Новото публично управление“ задават въпроса, „Защо ни интересува точно сега така силно Публичната етика след като тя пренадлежи към философията, ценностите и морала?“. Отговорите им ориентират към характерното за съвременността ни преосмисляне на ценностите и отношенията ни, към търсене на нови ценности, дори, защита на културните ни корени. Новата етична инфраструктура включва политическия компромис, а според професор Мария Ферия Ромеро е важно изискването за кодекси на поведение, чието наличие и приемането на документи с подобен характер ще възпитат и обединят.

Експерт Вилория също подчертава позитивния им ефект относно приемането като лични и спазването на общите критерии за предлагане на обществени услуги. Подобни критерии според испанския Закон за организациите и дейността на централната администрация на държавата са : **ефективност, йерархичност, децентрализация, деконцентрация, координация, простота и близост за/до гражданите, програмиране на методите, развитие на целите и контрол, отговорност за управлението, рационализация и подвижност, обективност и прозрачност, обединение и координиране между всички публични администрации, ефективни услуги и етика.**

Друг испански документ – „Основен устав на публичната служба“ в чл.7 установява следните ценности: **цялостност, неутралност, неделимост, прозрачност в управлението, възприемчивост, професионална отговорност, услуга на гражданите.**

Конфликтът на интереси и корупционните практики са измерителите на обективността на всички принципи, от които се ръководи в дейността си администрацията. По своята същност те са отрицателни измерители – колкото по-нерегулирани и присъстващи в работата на администрацията са, толкова е по-слабо прилагането на принципите. Конфликтът на интереси често бива посочван като форма на корупция, от други бива възприеман като предпоставка за такава. Доколкото в една управленска система и практика „участниците“ са взаимно обуславени, при отделни, частни случаи на конфликт на интереси, биха могли да се намерят взаимодействия и обуславености и от двата аспекта. Според мен конфликтът на интереси би трябвало да се възприема и разглежда сам по себе си като самотоятелен феномен, с който е ангажирана управленската практика. Защиатавам това твърдение, защото в центъра на всеки един случай на конфликт на интереси стои конкретен човек със свои мисли, близки отношения, лични цели и потребности, които са напълно разбираеми, но които трябва да бъдат преодоляни в процеса на изпълнение на служебните задължения, а това как ще бъдат изпълнени последните е също точно лична отговорност на човека, облечен вече в образа на служител. Перфектното им, законно и чисто изпълнение е също задача на тази личността, тъй като по този начин ще представи служебния си облик и ще защити правото на задоволяване на служебните му и длъжностни цели.

3. Управлението на конфликтите на интереси

Конфликтът на интереси е класическа етична дилема при разполагането с власт и заемайки висока йерархична позиция. През 1984г. Йорк Уилбърн предлага квалификационна схема за анализиране на типовете и нивата на обществена етичност. Сред тях е и конфликтът на интереси, който според автора въздейства върху облика на съответния администратор, който във фокуса на различни интереси – негови служебни, лични; интереси на службата, на организацията, на държавата и тези на гражданите ползватели трябва да запази своята моралност и достойнство и да не наруши законността и правилността.

В испанския Закон №5/2006г. за регулация на Конфликтите на интереси сред членовете на правителството и високите постове в Централната администрация на

държавата е отбелязано, че за Конфликт на интереси се говори, когато лицата, заемащи висши длъжности намесват, при вземането на служебни решения, лични интереси. Необходимо е да се подчертае ключовата роля на личната воля за това. Евентуалното смесване на обществената позиция и собствени, преки или непреки, интереси се възприема като неетично и незаконно. Доц. Д. Сотирова го определя като изискване към държавните служители да избягват лични дейности и финансово участие, които могат да бъдат в конфликт с интересите на институцията, а в частния сектор на фирмата или нейните клиенти.

Справянето с конфликтите на интереси, корупцията и други форми на злоупотреба със служебно положение е една от ключовите цели и очакван резултат на административната реформа, тъй като заплашват стабилността на/в управлението. Гаранция за ефективното им управление е изработването на цялостна система, предполагаща добро познаване на същността им, причините, които ги предизвикват, резултатите до които водят, отношението на служителите, от една страна, и на гражданите, от друга, към тях. По този начин би могло да се изработи добра управленска политика за предотвратяването и разкриването на конфликтите на интереси. Необходима е стратегия за справянето с тях, тъй като именно стратегическото управление е доброто.

Съобразно целта си, справянето с лоши практики при извършването на административната дейност, повишаване на ефективността и повишаване на етичното поведение, предвижданата управленска политика би могла да използва също такива подходи. Законодателят е предвидил и наказателни и административни мерки за целта. Те трябва да запазват личното и професионално достойнство на служителя и да дават пример за силата си, обосноваването си и резултатността.

Във връзка с предотвратяването и разкриването на конфликтите на интереси в много европейски държави, в нашата също, се създава център, в който да бъдат подавани сигнали за евентуални такива практики. Действащият принцип тук при получаване на информация и при действие е конфиденциалността относно източника ѝ. Това обаче не противоречи на прозрачността, на която също се основава работата на центъра, доколкото биват обявявани различни случаи и обяснявано тяхното естество. В Испания, където също е създаден такъв център, функционира Регистър за имуществата и наследствените хонорари и Център на съветника по етика.

Общественият посредник е другата институция натоварена с решаването на този проблем. Необходимостта от създаване на подобна длъжност посочва и българският министър на държавната администрация и административната реформа през 2008г, говорейки за въвеждането на длъжност на висш държавен служител, който се занимава със съответствието на поведението на служителите с общоприетите норми, закони, етичния кодекс в съответната институция. Във всички държави Омбудсманът осъществява надзор върху дейността на органите на изпълнителната власт, организацията и управлението на администрацията на съдебната власт, всички лица и организации, осъществяващи публична дейност.

Подходът към управлението на конфликтите на интереси в държавната администрация предполага активна дейност, която осъществяват самите служители обект на наблюдение. Законът за разкриване и предотвратяване на конфликтите на интереси предвижда трикратно подаване на декларации от държавните служители, въз основа на чиято информация да бъде преценяван риска от възникване на ситуация на конфликти на интереси.

Декларация за имотното си състояние е длъжен да подаде държавния служител при назначаването си. Всяка година държавните служители имат задължението до месец март да подадат друга такава. Трети път, при който се изисква е при освобождаването на

служителя от длъжност. За невярна информация са предвидени наказателни мерки. Подобни влизат в сила и при разкриване на вече действащ такъв конфликт.

Личната отговорност за предоставяне на достоверна информация е особено важна, както и при обсъждането на различни въпроси, при които трябва да се вземе решение за действие в дадена област. Служителят, имащ лична заинтересованост от него, би трябвало да не участва в обсъждането и гласуването му.

Възможността за постигане на всичко това не би могла да се гарантира от личната култура на всеки един, ето защо са предвидени обучения на служителите по етично поведение. Те се предвиждат и съобразно нарасналото неетично такова, тъй като то води до спад в доверието към управлението.

Етичните кодекси, чието изработване е изискване към всяка институция и организация от публичния или частния сектор, го регулират. Много често те съдържат указания и за справянето с конфликтите на интереси, но в редица случаи биват изработвани специални такива кодекси, центриращи вниманието към посочения проблем.

4. Заключение

Доброто управление подчертава значението на прозрачността и общественото доверие при решаването на конфликтите на интереси и другите етични дилеми, пред които са поставени държаните служители в условията на социалните, политическите промени, „размяната” на роли и промяната на ценности в публичния сектор. Упражняваната индивидуална отговорност, спазването на организационна култура, поддържането на прозрачността и отчетността, и действието в полза на публичния интерес са базисни моменти в подхода към управлението на конфликтите на интереси в държавната администрация, предвидени и в основни стратегически документи като например в „Насоки за управление на конфликтите на интереси в публичния сектор” на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

Държавните служители е необходимо да действат съобразно справедливостта, общественото равновесие. При управлението не трябва да бъде допускан елемента на задължителност. Прозрачността е именно демонстрираща позитивното отношение на управниците към обществото без да губят своя авторитет. Ценност, която обединява и стабилизира, а не дистанцира и монополизира.

БИБЛИОГРАФИЯ:**Литература:**

Танев, Т. „Доброто управление: основен фактор за сигурността на обществото през новия век”, С., 2010

Сотирова, Д. „Бизнес етика: подходи, практики, перспективи”, С., 2002г. изд. Виртуален център за музика, култура и научни изследвания

Villoria M. “Etica publica y corrupcion” curso de etica administrativa “Tecnos”

Нормативни документи:

Закон за администрацията

Закон за държавния служител

Закон за разкриване и предотвратяване на конфликтите на интереси

Европейски кодекс за добро поведение в администрацията

Етичен кодекс на служителите в съдебната администрация

Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulacion de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la administracion Central del Estado

БЪЛГАРИЯ В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПЕТ ГОДИНИ СЛЕД ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО

Милица Йорданова¹³

Резюме

Статията е посветена на участието на Република България в процеса на вземане на решения в Европейския съюз (ЕС). Тя си поставя за цел да бъде представен механизмът за организация и координация по въпросите на Европейския съюз, чрез който се съгласуват българските рамкови позиции, указания и позиции за заседания на Съвета на ЕС и другите институции, както и да се потърси отговор на въпроса дали този механизъм създава възможност както за ефективно участие на България в процеса на вземане на решения в ЕС, така и за ефективното отстояване на национални позиции. Накратко ще бъде представен и процесът на вземане на решения в ЕС.

Ключови думи: Европейски съюз, вземане на решения, координационен механизъм, институции, администрация, рамкови позиции.

BULGARIA IN THE PROCESS OF DECISION MAKING IN THE EUROPEAN UNION FIVE YEARS AFTER THE ACCESSION

Militsa Yordanova

Doctoral Student in the Department of Public Administration, SU

Abstract

This article is dedicated to the participation of Bulgaria in the process of decision making in the European Union (EU). It aims to present the mechanism for organization and coordination of the European Union affairs that aligns the Bulgarian framework positions, positions and instructions for meetings of the Council of the EU and other institutions, and to try to answer the question whether this mechanism gives the opportunity for effective participation of Bulgaria in the process of decision making in the EU and the effective assertion of national positions. In short, the process of decision making in the EU will be also presented.

Keywords: European Union, decision making, mechanism for coordination, institutions, administration, framework positions.

Членството в Европейския съюз (ЕС) е предизвикателство за всяка една страна в Европа, пожелала да стане част от него. То поставя високи изисквания, зад които стоят добри перспективи за успешно обществено развитие. Дали обаче всяка една държава, станала вече член, ще оползотвори тези възможности зависи само и единствено от нея и от

¹³ Милица Йорданова е задочен докторант в Софийския университет „Свети Климент Охридски“, Философски факултет, катедра Публична администрация. Темата на дисертацията ѝ е „Капацитет на местните власти на Република България за участие в политиките на Европейския съюз“. Милица Йорданова е магистър по Европейска интеграция и бакалавър по Публична администрация в същия университет. Темата на магистърската ѝ теза е „Координацията при формулирането на националните позиции на Република България в процеса на вземане на решения в Европейския съюз“. Научните ѝ интереси са в областта на изработване на политики в ЕС, законодателство на ЕС, децентрализация в България, местни власти и местно самоуправление. Милица Йорданова има професионален експертен опит в областта на усвояване на средствата от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС в програмния период 2007-2013 г., както и участия в редица обучения в същата сфера, организирани от Европейския институт по публична администрация в Ирландия, Холандия и Испания.

способността ѝ за ефективно участие в процеса на вземане на решения в ЕС и прилагането на изработените и приети на ниво ЕС политики.

Членството на България в ЕС по категоричен начин промени статута на страната. По време на предприсъединителния период страната ни е трябвала само да въвежда и прилага създадените политики и законодателство на ниво ЕС, а след присъединяването към ЕС се превръща в една от държавите, които вече активно участват в създаването на такива. Това изисква отлично познаване на институционалния механизъм на ЕС и създаването на такъв на национално ниво, с който РБ ефективно да спомага за спазването на ценностите и постигането на целите, посочените в чл. 2 и чл. 3 на Договора за Европейски съюз (ДЕС) и чрез който да изпълнява задълженията си, произтичащи от членството.

Вече пет години България е член на ЕС. Нормално е да бъде направен опит за равностойност дали за това време сме успели да създадем такъв институционален механизъм и нещо повече – този механизъм да бъде работещ.

В настоящата статия ще бъде представен изграденият механизъм за организация и координация по въпросите на ЕС, чрез който се съгласуват българските рамкови позиции, указания и позиции за заседания на Съвета и другите институции, но най-вече ще бъде направен опит да се потърси отговор дали той създава възможност както за ефективно участие на България в процеса на вземане на решения в ЕС, така и за ефективното отстояване на национални позиции. Ще бъдат представени положителните страни и предизвикателствата пред координационния механизъм, ще бъде представено как са разпределени отговорностите в рамките на координационния механизъм и ще се потърси отговор доколко гражданите и представителите на бизнеса могат да вземат участие в него. В заключението, ще бъдат дадени препоръки за бъдещето развитие на координационния механизъм по европейски въпроси.

1. Понятие за процес на вземане на решения в ЕС

За целите на настоящия текст още в началото следва да бъде изяснето какво представлява процесът на вземане на решения в ЕС.

Процесът на вземане на решения в ЕС е механизмът, по който се приемат актовете на вторичното законодателство¹⁴ – регламенти, директиви и решения, както и

¹⁴ Първичното право по същество се състои от Учредителните договори на ЕС. Тези учредителни актове са международни договори, договорени и сключени между държавите членки, които се представят като „господари на договорите”. *Източник: Жан Пол Жаке „Институционно право на Европейския съюз”, София 2007.* Първичното право на ЕС включва Учредителните договори – **Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана** (т.нар. Парижки договор), подписан на 18 април 1951 г. (в сила от 25 юли 1952 г. до 25 юли 2002 г.), **Договора за създаване на Европейската икономическа общност** (през 1993 г. преименувана на Европейска общност (ЕО) (ДЕО) и **Договора за създаване на Европейска общност за атомна енергия** (т.нар. Римски договори), подписани на 25 март 1957 г. в сила от 1 януари 1958 г., както и генералните им ревизии – **Единния европейски акт** (подписан на 17 февруари 1986 г. в Люксембург и на 28 февруари 1986 г. в Хага, в сила от 1 юли 1987 г.), **Договора за Европейския съюз (ДЕС)** (т.нар. Договор от Маастрихт), подписан на 7 февруари 1992 г., в сила от 1 ноември 1993 г., **Договора от Амстердам**, подписан на 2 октомври 1997 г., в сила от 1 май 1999 г., **Договора от Ница**, подписан на 26 февруари 2001 г., в сила от 1 февруари 2003 г. Договорите се приемат в рамките на Междуправителствени конференции, на които са представени държавите-членки; *Източник: Симеонов, К., Томов, К., Преславски, Кр.*; *“Ръководство за участие в работата на институциите на Европейския съюз”, София, декември 2007.* Към източниците на първичното право трябва да се добави и *Договорът от Лисабон за изменение на Договора за ЕС и на Договора за създаване на ЕО* (ДЕО се преименува на Договор за функционирането на

прилагащото законодателство – актовете, които се одобряват в рамките на процедурата по комитология. Вторичното законодателство, наречено още производно, се приема на основата на първичното. Вторичното право обхваща различни видове актове на институциите и органите на ЕС, приемани при упражняването на тяхната компетентност.

Процесът на вземане на решения обхваща три етапа – изготвяне на законодателни проектопредложения (*drafting*), приемане на законодателни проектопредложения (*adoption*) и прилагане на приетите законодателни предложения (*implementation/execution*).

Договорът от Лисабон¹⁵ запазва статута на Европейската комисия (ЕК) на изпълнителен орган с право на законодателна инициатива. Към настоящия момент ЕК има монопол върху процеса на вземане на решения и върху законодателната инициатива.¹⁶

Във втория етап на процеса участие вземат Съветът и Европейският парламент (ЕП). До преди влизането в сила на Договора от Лисабон, приемането на законодателното проектопредложение се осъществява най-често посредством три процедури – на консултации, на одобрение или съвместно вземане на решения. Процедурата по сътрудничество се използваше по-рядко. Ключово нововъведение с Лисабонския договор е това, че гласуването с квалифицирано мнозинство става общо правило в Съвета като са увеличени сферите, по които решения се вземат с квалифицирано мнозинство. Целта е да се намали възможността на отделните страни членки, независимо от тяхната тежест и влияние, да използват вето при вземането на решения, принуждавайки ги в случай на нужда да прокарат вижданията си по съответната обща политика чрез коалиране с други държави-членки и търсене на общ компромис.

Третият етап в процеса се осъществява от Съвета. Договорът от Лисабон отменя до преди това действащия чл. 202 от ДЕО, според който Съветът делегира правомощия по изпълнението на ЕК и го заменя по същество с чл. 16¹⁷, параграф 1 от Договора за ЕС и членове 290 и 291 от ДФЕС¹⁸.

Европейския съюз), подписан на 13 декември 2007 г., който влиза в сила на 01.12.2009 г. *Източник:* www.europe.bg.

Този договор се изработва след като *Договорът за създаване на конституция на Европа*, създаден съгласно решението на Европейския съвет от Лаакен от 2001 г. от Европейски конвент, не влиза в сила след отрицателен референдум в Холандия и Франция. *Източник:* „Учредителните договори на ЕО и ЕС от Рим и Маастрихт. Ревизиите от Амстердам и Ница. Най-важните протоколи и декларации. Конституцията за Европа, подписана в Рим на 29 октомври 2004 г.“, **Коментар: доц. Юлия Захариева.**

Към *източниците на правото* спадат и международните договори с трети страни, договорите между държави-членки, както и правните обичаи, общите принципи на правото и практиката на Съда на ЕС.

¹⁵ Със закон, приет на 21.03.2008 г. и обнародван в Държавен вестник, брой 36 от 2008 г, РБ приема Закон за ратифициране на Договора от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност.

¹⁶ Член 17, параграф 2 от ДЕС категорично постановява, че „Законодателен акт на Съюза може да бъде приет единствено по предложение на Комисията, освен ако в Договорите не е предвидено друго. Другите актове се приемат по предложение на Комисията, когато това е предвидено в Договорите.“

¹⁷ Чл. 16, параграф 1 от ДЕС „Съветът съвместно с Европейския парламент осъществява законодателни и бюджетни функции. Той осъществява функции по определяне на политиките и координиране, в съответствие с условията предвидени в Договора“.

¹⁸ Чл. 290, параграф 1 от ДФЕС гласи: „Законодателен акт може да делегира на Комисията правомощието да приеме незаконодателни актове от общ характер, които допълват или изменят определени несъществени елементи от законодателния акт. Законодателните актове определят изрично целите, съдържанието, обхвата и продължителността на делегирането. Съществените елементи на една област се запазват за законодателния акт и съответно не могат да бъдат предмет на делегиране на правомощие“.

Според чл. 291 от ДФЕС „Държавите-членки предприемат всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на правнообвързващите актове на Съюза. Когато са необходими еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза, тези актове предоставят изпълнителни правомощия на Комисията,

Описаното по-горе съставлява само “видимата” част от процеса на вземане на решения в ЕС, тази която е разписана в Договорите. В действителност огромен брой комитети и експертни групи подпомагат дейността на европейските институции по време на трите етапа на вземане на решения.¹⁹ В процеса по изготвяне на законодателното проектопредложение ЕК се подпомага от консултативни комитети, експертни групи и научни комитети. При приемането Съветът се подпомага от работни групи към Съвета, специализирани комитети и Комитета на постоянните представители – КОРЕПЕР^{20 21}. В третата фаза ЕК се подпомага от комитетите в рамките на процедурата по комитология – консултативни, регулаторни и управленски.

Трите етапа няма да бъдат подробно представяни. Тяхното най-общо очертаване е необходимо за по-голяма яснота като то ще подпомогне представянето на участието на България в този процес, което на практика е и целта на настоящия текст.

2. Определение за координационен механизъм по европейски въпроси

Координационният механизъм по европейски въпроси в България е механизмът за организация и координация по въпросите на Европейския съюз, чрез който се съгласуват българските рамкови позиции, указания и позиции за заседния на Съвета и другите институции на ЕС. Посредством координационния механизъм по европейски въпроси се осигурява постигането на единна и съгласувана българска позиция по политиките и темите, които се обсъждат на равнище ЕС. В механизма, освен институциите на изпълнителната власт, участват също и независимите институции, например Българската народна банка, Комисията за защита на конкуренцията и други, а също така и представители на неправителствените и браншовите организации.²²

2.1. Необходимост от координационен механизъм европейски въпроси

От 1 януари 2007 г. статутът на Република България се променя от такъв на активен наблюдател (т.е. без право на глас) в пълноправен член, който има права за участие в процеса на изготвяне и промени на европейския дневен ред, разбира се, чрез отредените ни след оразмеряване гласове. Постепенната трансформация на съществуващите още по времето на допреговорния и преговорен процес правила на организация и координация по европейските въпроси следва характера на отношенията на страната с ЕС. С подписването на Договора за присъединяване на Република България, приетото преди това Постановление на Министерския съвет (ПМС) № 145 от 2005 г. за организация и координация по въпросите на ЕС, става база за разработването на новото ПМС № 85 от 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз, регламентиращо участието на България вече като пълноправен член на ЕС в процеса на вземане на решения. С него се изгражда и регламентира координационният механизъм по европейските въпроси.

или, в някои специфични надлежно обосновани случаи, както и в случаите, предвидени в членове 24 и 26 от Договора за Европейския съюз, на Съвета.”

¹⁹ Gueguen, D., Rosberg, C.; “Comitology and other committees and expert groups; The hidden power of the EU: finally a clear explanation”

²⁰ КОРЕПЕР не е институция на ЕС, а помощен орган на Съвета.

²¹ „КОРЕПЕР заседава в два формата: КОРЕПЕР I – състоящ се от заместниците на постоянни представители, и КОРЕПЕР II – форум на самите представители на държавите-членки в ЕС, които имат ранг посланици.” Източник: Попова, Ж.: „Право на ЕС”, 2009 г. (вж. стр. 178).

²² Томов К., Преслвски К., Симеонов К., Станева Ж., Велева З., „Ръководство за участие в работата на институциите на Европейския съюз” София 2007.

2.2. Структура на координационния механизъм след 1 януари 2007 г.

Структурата на координационния механизъм по европейски въпроси се базира на съществуващия по-рано механизъм за участие в преговорите за членство в ЕС, а също така и на проучването на механизмите за координация на редица държави-членки. **Целта на настоящия механизъм по европейски въпроси е да осигури доброто взаимодействие и координация между различните институции, което да позволи защитаването на съгласувани и последователни български позиции в рамките на процеса на вземане на решения в Европейския съюз.**

Основните промени, които са направени от предходния координационен механизъм, който действа по времето на преговорите за членството в ЕС, са:

- **Децентрализация при вземането на решения** в рамките на координационния механизъм. Отчитайки обема и обхвата на въпросите, които всяка една държава-членка решава ежедневно в рамките на вземането на решения на европейско ниво, и с цел да се осигури своевременна подготовка и представяне на българската позиция, новият механизъм осигурява възможност за **децентрализация** на нивата на вземане на решения. Преобладаващата част от рамковите позиции за заседанията на работните групи към Съвета (формати, на които въпросите се обсъждат в ЕС на експертно равнище) се приемат от съответната **работна група (РГ)** към Съвета по европейски въпроси (СЕВ). Това се отнася за рамковите позиции, които са от компетентността само на едно ведомство и/или, за които се постигнато съгласие на равнище работна група. На по-високо ниво – **СЕВ**, се обсъждат рамковите позиции, които са от координационен характер и с важно значение, а също така и рамковите позиции, за които не е постигнато съгласие на съответната работна група. Съгласуването на рамковите позиции на **ниво Министерски съвет (МС)** е по-скоро изключение и се прилага единствено в случаите, когато въпросите са от приоритетно национално значение или когато не е постигнато съгласие в рамките на СЕВ. МС задължително одобрява позициите за заседания на форматите на Съвета. Министрите са длъжни да предоставят писмен отчет след такова участие.

- **Опростяване на координационния механизъм - трите нива на вземане на решения** са: **работни групи → СЕВ → МС**, като с опростяването се търси по-бързо вземане на решения при ясно разграничаване на отговорностите и задачите на участниците.

- **Промяна на работните групи** към координационния механизъм и техния състав с оглед преориентирането им от преговорния процес към процеса на вземане на решения в ЕС. Към настоящия момент броят на работните групи е 35.

- **Промяна видовете документите**, одобрявани в рамките на координационния механизъм – рамкови позиции, указания и позиции. Продължава да се изготвя Годишна програма, вече за участие на Република България в процеса на вземане на решения в ЕС.²³

²³ Според допълнителните разпоредби на ПМС № 85, § 1, т. 1., "Годишна програма за участие на Република България в процеса на вземане на решения на Европейския съюз" е документ, който съдържа приоритети и

С приеждането на координационен механизъм по европейски въпроси в началото на 2007 г. се цели отчитане на новия статут на страната като държава-членка на ЕС. Той се стреми да отговори на новите условия, в които България действа като пълноправен член на ЕС и вече не е „получател” на европейските норми и политики, а е активен участник при тяхното формиране. **До голяма степен начинът, по който е структуриран координационният механизъм е сходен до начина, по който се вземат решения в ЕС и по-конкретно в Съвета.**

2.3. Участници в координационния механизъм

Координационния по европейски въпроси има тристепенна структура, въведена с ПМС № 85. Тя включва работните групи и съответните водещи ведомства, междуведомствения Съвет по европейските въпроси и Министерския съвет. Това са **трите нива на вземане на решения**, последното от които е МС.

2.3.1. Работни групи (чл. 7, чл. 8 и чл. 9 от ПМС № 85)- Основната дейност в рамките на механизма по европейските въпроси, свързана с анализиране и провеждане на съгласувана политика в дадена област, се извършва от междуведомствените работни групи, които се създават към министерствата или някои ведомства. Поименният състав на работните групи се предлага от заинтересуваните министри или ръководители на ведомства, или администрации и се определя със заповед на водещия министър или на ръководителя на водещите по проблематиката ведомство или администрация.

Работната група се състои от ръководител, заместник-ръководител/и, секретар и членове. Работните групи се председателстват от ръководител на работната група, който най-често е на ниво директор.

- **Основни функции на работните групи** – да разработват проекти на рамкови позиции и политики, които се разглеждат от Европейския съвет, Съвета и неговите спомагателни органи, както и в процеса на комитология; да разработват указания за изпълнение на рамковите позиции; да разработват предложения за мерки и действия, които се включват в програмата по приемане и актуализиране на Годишна програма за участие на Република България в процеса на вземане на решения на Европейския съюз и други.

Основната дейност в координационния механизъм се осъществява на практика именно в работните групи към СЕВ, като по-голямата част от решенията се вземат именно на това ниво. **Тук се прави и съгласуването на българските позиции с неправителствените и браншовите организации.**

2.3.2. Съвет по европейски въпроси (Чл. 6, чл. 6а, чл. 6б и чл. 6в от ПМС № 85) – той на практика е един консултативен орган, в който са представени едновременно както политическото, така и експертното ниво с ръководни функции в съответните администрации.

обща насока на българските позиции по стратегически въпроси на Европейския съюз за период една календарна година. Програмата се разработва в съответствие с приоритетите на съответните председателства на Европейския съюз и в съответствие с програмите на Европейската комисия”.

Съставът на СЕВ включва председател, който към настоящия момент е заместник-министър на външните работи и членове.

- **Основни функции на СЕВ** - да одобрява проекти на рамкови позиции на Република България по въпросите, които се разглеждат от Европейския съвет, Съвета и спомагателните му органи, както и в процеса на комитология, с изключение на рамкови позиции, които се отнасят до въпроси, по които е постигнато съгласие в съответната работна група и/или които попадат единствено в сферата на компетентност на водещото проблематиката ведомство. Тези рамкови позиции се утвърждават от ресорния заместник-министър или заместник-председател на държавна агенция, съответно на комисия. Да одобрява проекти за изменение и допълнение на рамкови позиции. Да одобрява проектите на позиции за заседанията на Европейския съвет и на Съвета преди тяхното разглеждане от Министерския съвет и други.
- **Заседания на СЕВ** - Редовните заседания²⁴ на СЕВ се провеждат веднъж седмично. Те могат да бъдат отменени по решение на неговия председател. По правило редовните заседания на СЕВ се провеждат всеки понеделник в сградата на Министерския съвет. По този начин един спешен документ или въпрос, който е подготвен и съгласуван в началото на дадена седмица в съответната работна група към СЕВ, а в последствие и на СЕВ, може още същата седмица да бъде внесен за обсъждане на заседание на Министерския съвет, което обикновено се провежда в сряда. **Това е показателно за ефективността на координационния механизъм от гледна точка на подготовката на националните позиции на РБ.** Одобрените в понеделник позиции се изпълват при подготовката на заседанията на КОРЕПЕР. По този начин спешни и приоритетни въпроси, които са свързани с ЕС, могат да бъдат приети по т.н. „бърза писта“ (работна група – СЕВ – МС) само за няколко дни, което е в съответствие с необходимостта от бърза реакция при съгласуването на българските позиции в рамките на процеса на вземане на решения в ЕС.²⁵

Така създадената структура и организация на СЕВ и на координационния механизъм го превръщат в един от най-работещите механизми в България до сега. СЕВ е един натоварен Съвет, който заседава минимум 4 пъти в месеца.

2.3.3. *Министерски съвет (Чл. 1 от ПМС № 85)* - Третото и последно ниво на вземане на решения по европейски въпроси е Министерският съвет. На практика само най-важните и политически въпроси се решават на това ниво. Стремехът е повечето въпроси да се решават на ниво работна група и СЕВ.

²⁴ ПМС № 85 допуска и провеждането на извънредни заседания.

²⁵ Томов, К., Преславски, Кр., Симеонов, К., Станева, Ж., Велева, З.; *“Ръководство за участие в работата на институциите на Европейския съюз”*, София, декември 2007 (вж. стр. 82).

Освен трите нива на вземане на решения, ПМС № 85 регламентира и участието и ролята на министрите²⁶ и министъра на външните работи²⁷ в работата на координационния механизъм по европейски въпроси.

Говорейки за участниците в координационния механизъм и организацията на негово функциониране, няма как да не бъдат отбелязани координиращи звена на механизма по европейски въпроси. Има две **координиращи звена** в администрацията, които спомагат за успешното сътрудничество между всички участници в изготвянето и съгласуването на националните позиции. Това са дирекция „Координация по въпросите на ЕС“ в администрацията на МС и дирекция „Европейски съюз“ в администрацията на Министерството на външните работи.

На практика координацията по европейские въпроси е разделена условно на вътрешна и външна.

- **Вътрешната координация** е с ресорните министерства и ведомства в България, като тя се осъществява от дирекция „Координация по въпросите на ЕС“ в администрацията на МС. Дирекцията изпълнява и функциите на Секретариат.
- **Външната координация** е с Постоянното представителство на Република България към ЕС, което е друго важно звено в механизма по европейските въпроси и с посолствата на държавите-членки на ЕС. Тази външна координация се осъществява от дирекция „Европейски съюз“ в Министерството на външните работи²⁸.

Интересно е да бъде отбелязано, че в правилника за организацията и дейността на Народното събрание е определено, че се създава Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове (КЕВКЕФ). В чл. 103 до чл. 113 от правилника на Парламента подробно са представени функциите му по отношение въпросите на ЕС. В настоящата статия няма да се спираме подробно на това каква е ролята на КЕВКЕФ при формулиране на националната позиция на РБ в процеса на вземане на решения в ЕС, но считам ще дори констатираното терминологично разминаване в ПМС № 85 и правилника за организацията и дейността на Народното събрание, глава десета „Парламентарно наблюдение и контрол по въпросите на Европейския съюз“ показва недобра координация. В ПМС № 85 се казва, че в рамките на координационния механизъм се приемат *рамкови позиции, позиции и указания*, а в правилника на НС се използва терминът „*становища*“.

2.4. Документи, приемани в рамките на координационния механизъм

План за действие с мерките, произтичащи от членството на страната в ЕС, Годишна програма за участие на Република България в процеса на вземане на решение в Европейския съюз и Шестмесечна програма с приоритетните за Република България теми

²⁶ Чл. 3 от ПМС № 85.

²⁷ Чл. 2 от ПМС № 85.

²⁸ **Томов, К., Преславски, Кр., Симеонов, К., Станева, Ж., Велева, З.;** „Ръководство за участие в работата на институциите на Европейския съюз“, София, декември 2007 (вж. стр. 85)

и досиета за съответното Председателство на Съвета на Европейския съюз са основните документи, които се изготвят и използват в рамките на координационния механизъм. Въз основа на тях се изготвят рамкови позиции, позиции и указания.

- **Рамкови позиции**²⁹ – Това е основният документ, който трябва да бъде одобрен на национално ниво в началото на обсъждане на даден въпрос в ЕС за заседание на РГ към СЕВ. **Рамковата позиция се изготвя по определен формат.** Това са документи, които се подготвят по всеки въпрос, който се разглежда от Европейския съвет, Съвета и спомагателните му органи, както и в процеса на комитология. Съществена част от рамковата позиция е извършването на **оценка на въздействието (ОВ)** от приемането на съответния въпрос на ниво ЕС. След това е необходимо да бъде разписан текстът на рамковата позиция, в които освен дали България подкрепя или не обсъждания на ниво ЕС въпрос е необходимо да бъдат посочени основните насоки, които да бъдат защитавани от българските представители в рамките на процеса на вземане на решения в ЕС.

В случай, че по даден проект на рамкова позиция на заседание на СЕВ не може да бъде постигнато съгласие или проектът на рамкова позиция се отнася до приоритетни въпроси от национално значение, той се внася от ресорния министър или заместник министър-председател за разглеждане на заседание на Министерския съвет.

- **Указания**³⁰ - ПМС № 85 **не разписва единен формат за изготвянето на указанието.** Това е направено, за да има по-голяма свобода при оформянето му в зависимост от обсъждания въпрос. То се изготвя за заседанията на спомагателните органи на Съвета и заседанията в процеса на комитология. Указанието трябва да се базира на одобрената по-рано в координационния механизъм рамкова позиция и да не излиза от нейния обхват. В случай, че изготвеното указание противоречи или излиза от обхвата на рамковата позиция, е необходимо да се одобри актуализация на самата рамкова позиция.
- **Позиция**³¹ - Тя е документ за редовно или неформално заседание на Европейския съвет и на Съвета. Подобно на указанието, позицията също трябва да е съобразена с рамковите позиции по отделните точки от дневния ред на заседанието. Тя представлява обобщение на позицията, която до момента е заемала страната по различните въпроси. **Позициите за Съвета на практика представляват мандат за участието на българските министри в Съвета.** Те се подготвя в рамките на работните групи и се одобряват от СЕВ, след което се одобряват от МС.

²⁹ Чл. 10а и чл. 11 от ПМС № 85.

³⁰ Чл. 12 от ПМС № 85.

³¹ Чл. 11(3), ПМС № 85.

3. Обобщени резултати и изводи от изследване на функционирането на координационния механизъм по европейски въпроси³²

До тук в настоящата статия бе представена накратко организационна структура на координационния механизъм по европейски въпроси, която всъщност позволява да бъде изпълнена целта на статията – да се провери до колко така създаденият координационен механизъм по европейски въпроси, дава възможност както за ефективно участие на България в процеса на вземане на решения в ЕС, така и за ефективното отстояване на национални позиции.

По-долу ще бъдат представени обобщени резултати и изводи за начина на функциониране на координационния механизъм от

Най-важният въпрос, поставен още в началото на провеждането на изследването, всъщност е дали на практика *изграденият координационен механизъм по европейски въпроси създаде възможност за ефективно участие на България в процеса на вземане на решения в ЕС, както и за ефективното отстояване на национални позиции.*

Получените отговори, в рамките на изследването, са **категорични**, че така изграденият координационен механизъм по европейски въпроси **създава възможност за ефективно участие на България в процеса на вземане на решения в ЕС, както и за ефективното отстояване на националните позиции.** Основните мотиви за това да се даде положителен отговор на този въпрос са, че съществуващият координационен механизъм създава възможност за:

- Навременна подготовка на позициите за Съвета, в това число за неформалните срещи и министерските конференции, както и осигуряване на голяма степен на съгласуваност между политическото и експертното ниво. Каквато е практиката и в рамките на ЕС, повечето въпроси от експертен и технически характер се решават на експертно ниво, а при наличие на специфични междусекторни и координационни въпроси, както и такива от политически характер, е гарантирана адекватна намеса на съответното административно/политическо ниво. При СЕВ има и експертен, и политически характер (директори на дирекции и заместник-министри). Само въпросите, които не могат да бъдат решени на ниво СЕВ се разглеждат на заседание на МС, но това се случва рядко;
- Ясни отговорности и непрекъснат мониторинг на РГ към СЕВ;
- Формулиране и проследяване на развитието на приоритетите за РБ досиета и въпроси към дневния ред в ЕС.

От 1 януари 2009 г., в рамките на координационния механизъм по европейски въпроси, се приема шестмесечна програма с приоритетните области за страната в контекста на даденото председателство на ЕС. При подготовката на позициите по тези области се полагат особени усилия и по тях винаги се докладва на СЕВ.

³² Обобщените резултати и изводи за начина на функциониране на координационния механизъм са направени на база проведено от автора изследване чрез интервюта на експерти от централната администрация (администрацията на Министерския съвет и Министерство на икономиката, енергетиката и туризма), които реално работят и осъществяват разписания механизъм. Важно е да се отбележи, че това е възможно, защото експертите, участвали в проведените интервюта, са отговаряли на едни и същи въпроси.

Макар че всички експерти са единни в мнението си, че координационният механизъм позволява ефективно участие в процеса на вземане на решения в ЕС и ефективно отстояване на националните позиции, част от тях отбелязват и **някои сериозни проблеми**.

Първият от тях е, че в много от случаите, когато се подготвят националните позиции, се реагира по спешност или както самите интервюирани се изразяват „*на пожар*”.

Вторият основен проблем е свързан с това, че не се проследява по какъв начин изразената национална позиция на РБ по даден въпрос, се отразява в крайния текст на взетото решение от институциите на ЕС.

В процеса на вземане на решения в ЕС, България много трудно може да бъде създател на политики. Ние се съизмерваме с малките страни членки. Въпреки въвеждането на шестмесечната програма с приоритетни области, в много от случаите не може да бъде ясно определен и формулиран националният ни интерес, което прави **координационния механизъм бавен, а позициите тромави**. Това е третият основен проблем, свързан с ефективното функциониране на координационния механизъм по европейски въпроси.

Последният отбелязан проблем, определен като пречка пред ефективното функциониране на координационния механизъм е, че той не е достатъчно гъвкав, тоест след като една позиция за Съвети е одобрена, тя много трудно се променя.

По-горе в статията бе посочено, че една от основните промени в координационния механизъм след присъединяването на България към ЕС, е неговата децентрализация. Оказва се, че в практиката тази схема е работеща и е предпоставка за ефективното функциониране на механизма. Децентрализацията способства за формирането на ясни задължения и отговорности.

Към настоящия момент, решенията се вземат на най-ниското ниво – работната група. Това спомага за по-ефективното функциониране на координационния механизъм, защото по този начин се избягва съгласуването на много нива. Всяка една от работните групи е тематична и строго специализирана и дневният ред от Брюксел лесно се разпределя между тях. **РГ поема задълженията за подготовката за националната позиция и тя носи отговорност за нея като се разчита много на експертизата, която е именно в рамките на ресорните министерства**. Двете координационни звена упражняват контрол върху дейността на работната група.

По въпроса за **децентрализацията** обаче, част от интервюираните изразиха мнение, че тя **не е** предпоставка за по-ефективното функциониране на механизма, защото той е изграден върху общото разбиране за администрацията, където трябва да има **централизация**. Това, да създаваш механизъм, където има децентрализация обръква администрацията, защото тя няма самостоятелно мислене и това е основният проблем с търсенето на ефективност чрез децентрализацията на координационния механизъм. Какъв е изводът- сам по себе си координационният механизъм е правилно изграден и чрез децентрализацията той е успял да намери верния начин за вземане на бързи решения, без това да води до липсата на контрол. Той обаче се сблъсква с цялостната, все още нереформирана система и манталитет в българската администрация и точно това създава трудности пред неговото ефективно функциониране.

Интересен е фактът, че тук се забелязва проблем, който не се отнася директно към изградения механизъм, а е по-скоро проблем, свързан с начина на функциониране на българската администрация. Това показва, че дори и добре изграден, координационният механизъм не може да остане в страни от проблемите на администрацията като цяло. За в

бъдеще трябва да се търсят и да се правят реформи именно в сферата на това администрацията да има повече правомощия при вземането на решения, а не да се чака всички въпроси да бъдат решени на най-високо политическо равнище. Децентрализацията на координационния механизъм избягва и постига именно това – само нерешени въпроси на ниво РГ или СЕВ да се разглеждат на ниво МС. Затова може да се направи цялостното заключение, че децентрализацията на вземане на решения в рамките на координационния механизъм, способства за неговото по-добро и ефективно функциониране. Освен това въведената децентрализация дори би могла да се определи като нещо новаторско в цялостното функциониране на българската администрация, резултат от нейното все пак европеизиране. Нещо повече, децентрализацията е един от основните положителни моменти в работата на механизма.

Наред с децентрализацията, други положителни моменти са:

- ясно разписани функции, отговорности и задължения в ПМС № 85 на всички участници в координационния механизъм по европейските въпроси;
- координационният механизъм функционира, така че създава възможност за изготвяне на навременна подготовка на позициите за Съвета, в това число за неформалните срещи и министерските конференции, осигуряване на висока степен на съгласуваност в рамките на СЕВ;
- осигуряване на политическа подкрепа на позициите за заседанията на Съвета чрез одобряване на мандата от Министерския съвет;
- изискването за изготвяне на рамкови позиции по досиетата в срок от един месец от разпределението им допринася за осигуряването на участие на страната в процеса на вземане на решения в ЕС на ранен етап;
- **процесът на комитологията** е нормативно уреден в ПМС № 85;
- нормативно разписани задължителни елементи на оценката на въздействието на рамковите позиции, от анализа на които произтича самата рамкова позиция;
- съществуването на системата EUnet още от 2005 г., обхващаща значителния поток от информация, постъпваща от Генералния секретариат на Съвета;
- НПО и бизнес организации могат да вземат участие в целия процес и **това реално се случва**;
- добре работещ координационен механизъм при започнали процедури за нарушение, намиращи се в досъдебна фаза. **Няма съдебна процедура за неизпълнение на задълженията, която да е влязла в Съда и това е много важен показател, че координационният механизъм работи ефективно**³³;
- наличието на план за действие с мерките, произтичащи от членството на РБ в ЕС, разработван по инициатива на дирекция „КВЕС” в администрацията на МС³⁴.

³³ Този факт е отбелязан и от министъра на външните работи по време на организираната пресконференция на 11.01.2012 г., посветена на пет години от членството на България в ЕС. *Източник:* http://www.euaffairs.government.bg/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=177&cntnt01origid=160&cntnt01lang=bg_BG&cntnt01returnid=160

³⁴ Планът за действие се одобрява от СЕВ, след което и от МС. Там се включват конкретни мерки – законодателни или подзаконови нормативни актове, индивидуални административни актове, както и мерки от административен или политически характер, свързани с прилагането на законодателството, с конкретни срокове и отговорни ведомства за разработването, приемането и изпълнението им. В него се включват не само национални изпълнителни мерки (НИМ) за въвеждането на директивите в националното

В следните области, обаче могат да се очертаят **недостатъците и предизвикателствата** пред координационния механизъм:

- необходимо е да се засили вниманието по отношение на предложенията на ЕК още преди тяхното внасяне в Съвета. Българската страна следва активно да участва още в обществените консултации по предложенията на ЕК, като използва този период за подготовка на националната си позиция. Оказва се, че при подготовката ѝ се отделя повече внимание на по-високите нива на вземане на решения в ЕС (работни групи към КОРЕПЕР). Проблемът е, че в България започва да се следи даден въпрос именно, когато той вече е достигнал до това ниво. **На практика, обаче няма задължение различните министерства да следят какво се случва в ЕК.** Това е един от основните недостатъци в рамките на координационния механизъм, на който за бъдеще трябва да се търси решение, ако искаме нашите позиции да отразяват и да обхващат напълно националните интереси;

- Понякога България дефинира прекалено късно националните си интереси. Поради това работните групи не следят активно позициите от началото на дадена политика. С цел преодоляване на този недостатък, едно предизвикателство пред координационния механизъм е да се работи по това ясно да се формулират българските интереси в Годишната програма, за да знаят експертите какво да следят и това да доведе до ефективното отстояване на националните позиции на РБ. Този процес вече е започнал с приемането на шестмесечната програма, тоест за бъдеще това трябва да се продължи и доразвие с цел ясно и точно формулирани национални интереси и тяхното защитаване;

- **необходимост да се развият допълнително възможностите за договаряне на позиции с други държави-членки и за формиране на коалиции с тях на основата на сходни национални интереси.** Това е нещо изключително важно, за което капацитетът на българските експерти тепърва трябва да се развива и чрез обучения, и чрез обмяна на опит;

- при изготвянето на рамковите позиции, особено внимание да се обръща на оценката на въздействието с всички нейни елементи;

- рамковите позиции да очертават българската визия по всички основни и най-важни за страната елементи от досието, а не да посочват само факта дали България принципно подкрепя или не предложението на Комисията. Освен това е необходимо и да се следят и позициите на останалите държави-членки, тъй като е възможно те да засегнат нашите интереси. **На този етап това все още не се прави и това е недостатък в процеса на отстояване на националните позиции.**

законодателство, но и мерки, необходими за пълното прилагане на регламентите и решенията на институциите на ЕС, както и ангажиментите, залегнали в Договора за присъединяване на РБ към ЕС.

Същевременно протича и текущо разпределение на новоприетите директиви, които не са включени в ПзД, за да бъде осигурено и тяхното навременно транспониране.

В рамките на СЕВ дирекция „КВЕС“ периодично осъществява мониторинг на напредъка по приемането на НИМ на директивите с изтичащ срок за нотифициране. На РГ се изпраща списък на директивите с изтичащ или изтекъл срок за нотифициране (по които не е започнала процедура по изпълнение). В рамките на СЕВ работните групи докладват относно напредъка и биват призовани за приемането на необходимите НИМ в най-кратки срокове с цел избягване на евентуално започване на процедура по изпълнение.

До този момент, на няколко пъти като важен елемент за ефективното функциониране на координационния механизъм, беше отбелязано извършването на оценка на въздействието. В процеса на изследването, на нея бе обърнато специално внимание и интервюираните бяха попитани дали въвеждането на изискване за извършване на оценка на въздействието на рамковите позиции води ли до повишаване на качеството при изготвянето им.

Тук резултатите показват, че оценката на въздействието води до повишаване на качеството на рамковите позиции. Нещо повече – **не може да има позиция без нея**. Държи се на това тя да бъде **съгласувана и с неправителствения сектор**. Според ПМС №85, оценката на въздействието има задължителен характер, а не се прави по преценка на администрацията като обаче не е задължително да се прави задълбочена такава за досиетата, които не са приоритетни, тоест тези, които не са включени в шестмесечната програма. Целта на анализа при оценката на въздействието към рамковите позиции е изготвянето на аргументирана позиция, която да подпомогне ефективната защита на интересите на РБ в процеса на вземане на решения в ЕС. Тя е инструмент за информирано вземане на решения при определяне на позицията на България в процеса на вземане на решения и е инструмент за аргументирано водене на преговори в рамките на този същия процес.³⁵

Въпреки важността на оценката на въздействието за качеството на българските рамкови позиции, се установяват някои тревожни проблеми в процеса на нейното изготвяне. Всъщност, оказва се много трудно за българската администрация да направи качествена оценка на въздействие и затова **много често се преписва тази на ЕК**. Има две основни обяснения за тази практика. Първото е, че страната ни, в резултат на прехода и силно централизирания модел преди това, все още не е подготвена за подобен тип дейност. Второто е, че има „изтичане на мозъци” от администрацията и тези, които могат да правят оценка на въздействието са извън нея, тоест все още няма устойчив административен капацитет, който да я извършва.

В заключение по отношение на оценката на въздействието може да се направи категоричният извод, че тя безспорно е много важна за качествените рамкови позиции, но това е практика, която тепърва ще се налага.

По време на изследването специално внимание бе обърнато на възможността за активното участие на представителите на обществеността при формирането и прилагането на политики и законодателство, както на това по какъв начин представители на гражданското общество (ГО) и НПО могат да вземат участие на заседание на работните групи към СЕВ и каква е тежестта на тяхната позиция при вземането на решения.

Участие на неправителствените организации в процеса на вземане на решения в ЕС посредством координационния механизъм се извършва чрез включването им в:

³⁵ Специално внимание на ОБ е обърнато в рамките на проекта „За по-добро обществено управление: институционализиране процеса на оценка на въздействието в държавната администрация”, финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансиран от Европейския социален фонд на Европейския съюз, по III. обособена позиция „Подобряване на капацитета за оценка на въздействието в подготовката на позиции при участие в процеса на вземане на решения в ЕС”.

- състава на работните групи към СЕВ;
- изготвянето и съгласуването на националните позиции;
- съгласуването на българските нормативни актове;
- прилагането на политиките и законодателството на ЕС и други.

Основната възможност за участие на неправителствения сектор в координационния механизъм е в рамките на РГ към СЕВ. Според чл. 8, ал. 1 от ПМС № 85 „ръководителите на работните групи свикват редовни и извънредни заседания, на които се канят представители на гражданското общество, включително представители на Икономическия и социален съвет”. На практика, участието се осъществява като в заповедта за формиране на РГ, издавана от съответния ресорен министър или ръководител на ведомство, се включат представители на различни неправителствени организации. По този начин те имат възможност да участват във всички дейности на РГ наравно с останалите членове, излъчени от министерства и ведомства. Представителите на НПО и ГО могат да дават бележки, становища и предложения. При хипотеза, че те не са членове на РГ, те се канят на публични обсъждания по различни теми, извършват се консултации по въпроси, в които те са се специализирали. Тук тежестта на позицията им при вземането на решения не е така голяма и зависи от водещото ведомство дали ще се съобрази с нея или не.

Практиката показва, че **все повече се цени мнението на бизнеса и НПО**. Ведомствата са наясно, че включването им на възможно най-ранния етап при обсъждането на рамкови позиции или проекти на нормативни актове, ще ги направи по-ангажирани към проблемите и ще създаде възможност за ефективно използване на натрупаната в тези организации експертиза.

Реално повечето от политиките, които се приемат имат влияние върху бизнеса и ГО. В много от работните групи в рамките на СЕВ има практика в мейлинг листите да се включват и представители на ГО и НПО, които биват информирани относно тематиката, която ги засяга пряко. Важно е тези НПО да отделят време на по-ранен етап от формулирането на националната позиция по даден въпрос и да преценят кое би било по-изгодно за тях, какви биха били последиците от едно или друго развитие на тематиката, за да не осъзнаят в последствие, че приетата вече нормативна база ги засяга и то неприятно. Много често се забелязва, че РГ изпращат материали за съгласуване с ГО и НПО, но **ответният интерес е много слаб и реакция липсва**.

В рамките на СЕВ, представителите на ГО и НПО могат да бъдат канени по необходимост и съответно да бъдат изслушвани.

Като цяло може да се каже, че представителите на ГО и НПО са **реален участник в координационния механизъм по европейски въпроси**. Тук обаче се констатира проблем, който не е свързан с начина на функциониране на координационния механизъм. **Той произтича от липсата на заинтересованост от страна на ГО и НПО при формулирането на националните политики в контекста на членството на РБ в ЕС**. Много често в практиката се наблюдава слаб интерес и слаба активност от тяхна страна, а рамковите позиции на България, за да отразява и защитава напълно националния интерес, е необходимо едно активно гражданско общество, което осъзнава, че има глас при формулирането на националните приоритети, което в РБ все още липса.

Към края на изследването беше поставен и въпросът за това: „*Каква е ролята на председателя на Съвета по европейски въпроси за ефективното функциониране на координационния механизъм?* „

Всъщност, това е въпрос от изключителна важност за ефективното функциониране на координационния механизъм по европейски въпроси. Макар и на пръв поглед заместник-министър на външните работи, изпълняващ функциите на председател на СЕВ, да притежава предимно координационни функции, неговата роля е изключително важна с оглед на това, че той е представител на политическото равнище и при липса на консенсус между членовете на СЕВ, той взема решение по отношение на изхода от дискусиата. Именно поради тази причина той има голяма роля затова нещата да се случват политически. От неговата ангажираност и активност зависи доколко решенията на СЕВ няма да се взимат само проформа, а ще се подхожда сериозно и отговорно. Все пак, председателят, подпомаган от Секретариата, е този, който задава основният тон, темпо и изисквания към работата на останалите звена.

По време на управлението на правителството на България, в периода 2005 г. -2009 г., функциите на председател на СЕВ се изпълняваха от министър по европейските въпроси. Настоящото правителство на РБ премахна тази длъжност. В тази връзка, често възниква въпросът затова точно каква трябва да бъде длъжността на човека, председателстващ и ръководещ СЕВ, който реално се стреми да осъществява ефективното членство на РБ в ЕС.

Решението на този въпрос обаче е следствие от нещо, което все още сред управляващите и обществото у нас няма ясен отговор. Най-важното за страната ни като член на ЕС е да бъде открит смисълът от това членство, реалните обществени ползи от него да бъдат ясно разпознати и формулирани, и да се набележат точните мерки за тяхното постигане. След това е необходимо да се направят такива реформи в администрацията ни, които ще доведат до създаването на ефективна институционалност, която да започне да реализира публични политики. Сред българското общество ЕС и европейската интеграция не се радват на особена популярност. Все още европейската кауза не е разпозната като обществено значима кауза. Тази неразпознаваемост граничи с незаинтересованост към целия случващ се социален живот. Липсва дебат за обществения ни интерес в рамките на ЕС. Според обществените разбирания ЕС е преди всичко фондове и пари, а не политики и ценности. Все още липсва яснота за това какво ще правим с членство в ЕС- дали то е самоцел или пък можем все пак да имаме полза от него.

Решаването на тези проблеми, ясното формулиране на обществените интереси и държавните цели ще определи пътя на **политиката в областта на европейската интеграция на България**. След това, каквато и да бъде длъжността на човека, председател на СЕВ (министър или заместник-министър) ще бъде ясно, че той трябва да бъде изключително подготвен, заинтересован и активен в отстояването на вече ясно изразените обществени и националните интереси в рамките на ЕС. Освен това ясно формулираните национални интереси ще направят още по-ефективен координационния механизъм.

3.1. Препоръки към координационния механизъм по европейски въпроси

С цел подобряване на ефективността на координационния механизъм по европейски въпроси биха могли да се дадат следните препоръки:

- да се въведе механизъм за проследяване на това по какъв начин изразената национална позиция на РБ по даден въпрос се отразява в крайния текст на взетото решение от институциите на ЕС. Отразяването на националната позиция на РБ в решението на ЕС само по себе си е показател на ефективността на координационния механизъм и **качеството на позициите на страната ни**. Това проследяване ще покаже тежестта на РБ в процеса на вземане на решения в ЕС (представена не само в брой оразмерени гласове), **способността ѝ за влизане в коалиции и отстояване на общи интереси**. От друга страна, администрацията ще бъде своевременно информирана за най-новите, предстоящи политики, решения и инициативи на ЕС като това ще позволи бърза и качествена реакция в случай на необходимост. Познаването на актуалния дневен ред на ЕС и всички нови решения на институциите му ще помогне и за качествено изграждане и формулиране на националните позиции, политики и интереси;
- да се засили вниманието по отношение на предложенията на ЕК още преди тяхното внасяне в Съвета. Да се създаде механизъм за активно участие още в обществените консултации по предложенията на ЕК, като се използва този период за подготовка на националната позиция на РБ;
- необходимо е за в бъдеще да се полагат максимални усилия за извършване на оценка на въздействието от българската администрация и да се спре практиката на преписване на оценката на въздействие на ЕК, предвид обстоятелството, че оценката на въздействие има задължителен характер и не се прави по преценка на администрацията.

Заклучение

Създаденият и функциониращ координационен механизъм по европейски въпроси в България, пет години след присъединяването, дава възможност за ефективното участие на РБ в процеса на вземане на решения в ЕС и за отстояване на националните позиции. Има сфери, в които е необходимо подобряване на дейността му. Тези сфери бяха очертани чрез направените препоръки. Повечето от тях обаче са продиктувани от факта, че РБ е сравнително нов член на ЕС и тя все още се учи на това как се прави политика на ниво ЕС. Ефективното функциониране на координационния механизъм към настоящия момент създава увереност, че в посочените сфери работата много скоро ще бъде подобрена и трудностите ще бъдат преодоляни.

Механизмът предоставя ясни задължения и отговорности, способства за бързината и гъвкавостта на реакцията спрямо външни изисквания, както и условия за изработване на качествени решения. С участието на България „с право на глас” в работата на институциите на ЕС и техните спомагателни органи тя има възможност да изведе на преден план и своите приоритети и с оглед на тях да си сътрудничи с останалите държави-членки за постигането на компромис по пътя на постигането им в контекста на европейските политики. За да направи това обаче преди всичко в РБ трябва да бъде очертана ясна политика и стратегия относно участието на България в изработването на

политиките на ЕС. Само по този начин страната ни ще може да се възползва от така създадения и ефективно функциониращ координационен механизъм по европейски въпроси.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

Доц. д-р Жасмин Попова; *“Право на Европейския съюз”*; Издателство „Европейски институт“; София, 2009 г.

Калин Томов, Кръстьо Преславски, Калоян Симеонов, Живка Станева, Зинаида Велева; *“Ръководство за участие в работата на институциите на Европейския съюз”*; Институт по публична администрация и европейска интеграция; София, декември 2007

Калоян Симеонов, Мария Тодорова – *„Възможности за гражданско участие във формирането на политиките на Европейския съюз,,* Институт Отворено общество, София 2008 г.

Магистърска теза „Координацията при формулирането на националните позиции на Република България в процеса на вземане на решения в Европейския съюз”, дипломант Милица Йорданова, защита м. март, 2010 г., катедра „Европеистика”, СУ, ФФ

Ръководство за извършване на оценка на въздействието към рамковите позиции на Република България по общностното законодателство и политики на ЕС по проект „За по-добро обществено управление: институционализиране процеса на по оценка на въздействието в държавната администрация”, по III. обособена позиция „Подобряване на капацитета за оценка на въздействието в подготовката на позиции при участие в процеса на вземане на решения в ЕС” - Фондация „Институт за пазарна икономика” и Индъстри Уоч груп ООД

“Учредителните договори на ЕО и ЕС от Рим и Маастрихт. Ревизиите от Амстердам и Ница. Най-важните протоколи и декларации. Конституцията за Европа, подписана в Рим на 29 октомври 2004 г.”; Университетско издателство “Св. Климент Охридски”; Институт по европейско право; София, 2005 г. (Превод: **Атанас Семов**; Коментар: **Доц. Юлия Захариева**)

Daniel Gueguen, Caroline Rosberg; *“Comitology and other committees and expert groups; The hidden power of the EU: finally a clear explanation”*; European Public Affairs Series; Europe Information Service; February 2004

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 212 на МС от 27.08.2009 г. за изменение на Постановление № 85 на Министерския съвет от 2007 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз (обн., ДВ, бр. 35 от 2007 г.; изм. и доп., бр. 53 и 64 от 2008 г. и бр. 34 от 2009 г.)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 85 на МС от 17.04.2007 г. за координация по въпросите на Европейския съюз (Загл. изм. - ДВ, бр. 65 от 2010 г., в сила от 20.08.2010 г.)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 145 на МС от 7.07.2005 г. за организация и координация по въпросите на Европейския съюз; Обн., ДВ, бр. 58 от 15.07.2005 г., изм., бр. 78 от 30.09.2005 г., в сила от 1.10.2005

ИЗПОЛЗВАНИ ИНТЕРНЕТ ИЗТОЧНИЦИ:

www.europe.bg

www.euaffairs.government.bg

<http://www.mfa.bg>

<http://ec.europa.eu/bulgaria>

<http://www.mfa.bg/brussels-eu>

<http://www.corporateeurope.org/lobbyingbycommittee.html> - *“Lobbying the European Union by Committee; The strategies of corporate influence in the Commission’s expert groups, Council’s working groups and comitology committees”*; 2007

ОЦЕНКА НА СЪСТОЯНИЕТО И ТЕНДЕНЦИИТЕ НА РАЗВИТИЕ НА ЗАЕТОСТТА В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОДА 2001-2008 ГОДИНА НА БАЗА НА СТАТИСТИЧЕСКИТЕ ДАННИ

Симеон Петров¹

Резюме

Безспорно, в периода 2001-2008 г. се наблюдават положителни тенденции по отношение на заетостта и цялостното развитие на пазара на труда в България. За да се направи обективна оценка на състоянието и тенденциите на развитие на заетостта, е необходимо да се проследи въздействието върху пазара на труда на цялостното икономическо развитие, на демографските тенденции и разбира се, на политиките осъществявани по отношение на заетостта. За целта е най-правилно да се използват основните индикатори въведени в ЕСЗ и в българските стратегически и оперативни документи за промените в заетостта.

Ключови думи: заетост, безработица, тенденции на пазара на труда, активни мерки

ASSESSMENT OF THE STATUS AND TRENDS OF DEVELOPMENT OF EMPLOYMENT IN BULGARIA IN THE PERIOD 2001-2008 ON THE BASIS OF STATISTICAL DATA

Simeon Petrov

Doctoral Student in the Department of Public Administration, SU

Abstract

Undoubtedly, in the period 2001-2008 positive trends are observed in terms of the employment and the overall development of the labor market in Bulgaria. In order to make an objective assessment of the status and trends of employment, it is necessary to trace the impact on the labor market of the overall economic development, demographic trends and of course, policies implemented in relation to the employment. For this purpose it is more appropriate to use the main indicators introduced in the EES and in Bulgarian strategic and operational documents regarding the changes in the employment.

Keywords: employment, unemployment, trends in the labor market, active measures

¹ Симеон Петров е задочен докторант и асистент в Катедра Публична администрация в Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Завършил е публична администрация, политология, международни отношения и публичен мениджмънт и политики в СУ. Темата на докторската дисертация, която подготвя е „Промяната на публичните политики. Европейска политика на заетост“. Участва в редица изследователски проект, свързани с реформата в публичната администрация, изследването на доходите, политиката по заетостта и др.

Безспорно, в периода 2001-2008 г. се наблюдават положителни тенденции по отношение на заетостта и цялостното развитие на пазара на труда в България. За да се направи обективна оценка на състоянието и тенденциите на развитие на заетостта, е необходимо да се проследи въздействието върху пазара на труда на цялостното икономическо развитие, на демографските тенденции и разбира се, на политиките осъществявани по отношение на заетостта. За целта е най-правилно да се използват основните индикатори въведени в ЕСЗ и в българските стратегически и оперативни документи за промените в заетостта.

Анализът спира до 2008 година по две причини. От една страна това е продиктувано от наличността на окончателни статистически данни, а от друга (и по-важна) – след 2008 година средната за ЕС статистика е повлияна съществено от насъпилата световна финансова и икономическа криза, а българските показатели започват да се „влошават“ чувствително година и половина – две по-късно. В допълнение така проследения период обхваща и два пълни електорални цикъла, а началната 2001 година е избрана и като край на най-големите структурни реформи и начало на бавен, но устойчив период на икономически растеж.

В този контекст, освен цялостните тенденции в развитието на заетостта, трябва да се отчете доколко българският пазар на труда отговаря на съвременните европейски практики за гъвкавост и сигурност, чрез показатели като дял на срочните договори, работа на непълно работно време и ангажираност с втора работа. Освен това, е необходимо да се анализира структурата на заетостта по сектори и икономически дейности, възраст, образование. Не на последно място, трябва да се отчете доколко цялостното икономическо развитие на страната и провежданите политики на пазара на труда допринасят за състоянието и ръста на заетостта.

Анализът на данните само от националната и европейската статистика няма никаква пряка връзка с ефективността и ефикасността на политиките на пазара на труда. Измерването на добавената стойност на българската политика на пазара на труда е усилие, което далеч надхвърля целите и възможностите на настоящия преглед, тъй като промяната в даден индикатор за резултатите далеч не означава, че това е в следствие от „добра“ или „лоша“ политика, от ефективни или не мерки. Така например, заетостта в България би могла да се увеличава, а безработицата да намалява благодарение на намаляването на броя и дела на населението в трудоспособна възраст, а не в резултат на целенасочените усилия на публичните власти на пазара на труда.

1. Развитие на заетостта

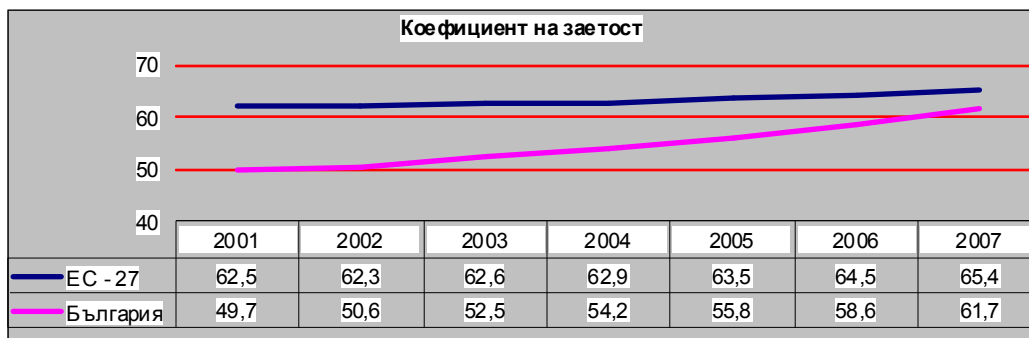
Основните събития, които повлияват на динамиката на трудовия пазар през 90-те години на миналия век и през първите години на настоящия, са преходът от централно планирана към пазарно ориентирана икономика, преустановяването на връзките в СИБ през 1990 г., макроикономическата и финансова криза от втората половина на 1996 г. и началото на 1997 г., както и проведената приватизация, чието най-силно проявление е в годините на периода 1996-2001 г.

Възстановяването на икономиката и постигането на икономически растеж не успяват веднага да доведат до преодоляване на тенденцията на спад на заетостта. Въпреки увеличаването на икономическата активност в страната през периода 1998-2001 г. броят на заетите в страната продължава да намалява. Най-чувствителен спад на заетостта през този период се наблюдава в почти всички промишлени отрасли, където за четири години броят на заетите намалява между 15% и 45%. Основна причина за това е ускоряването на

приватизацията в страната, която допринася за “изчистване” на заварената скрита безработица в преструктуриращите се предприятия.

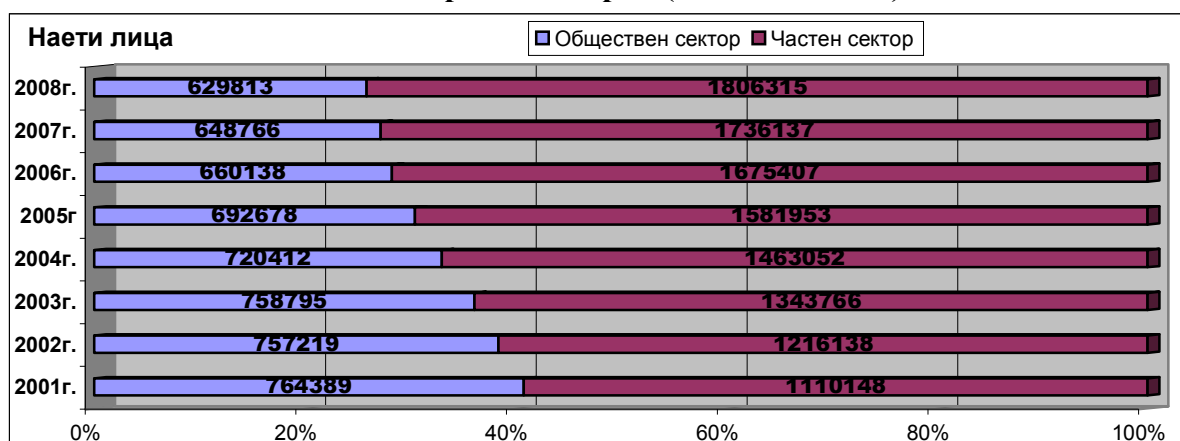
От 2002 г. се наблюдава устойчива тенденция за ускорено нарастване на заетостта в България. В резултат на това, коефициентът на заетост (Методологията на НСИ – прил. 1) нараства от 49,7 през 2001 г. до 61,7 през 2007 г. (фиг.1) При мъжете нарастването в периода е от 52 до 66, а при жените от 46,8 до 57,6. Така коефициентът на заетост при жените остава значително по-нисък, а и процентното изменение при тях през периода е по-малко. Въпреки това ускорено нарастване на заетостта обаче, общият коефициент на заетост, както и нивото при мъжете и жените, остават значително по-нисък от средния за ЕС (прил. 2).

Фиг.1 Коефициент на заетост в България (източник НСИ)



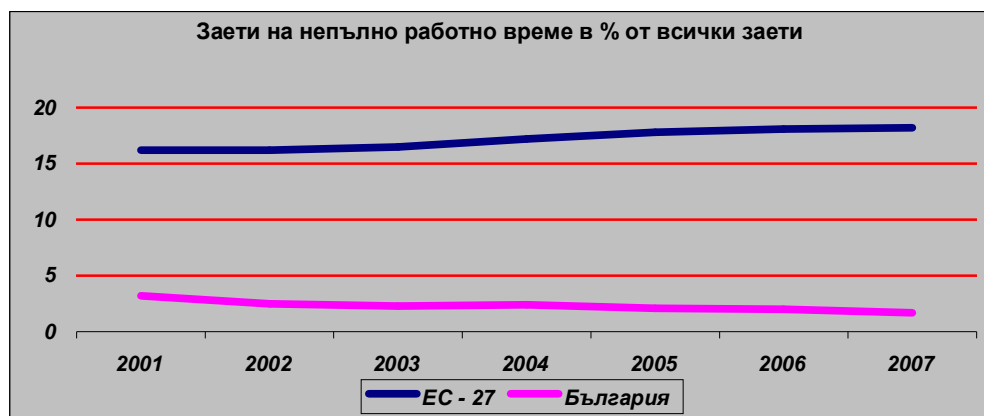
Логично, коефициентът на заетост нараства поради сериозния ръст в общия брой на наетите лица. Той се увеличава с почти 600 000 от 2001 до 2008 г. и то при положение, че населението в трудоспособна възраст е намаляло с почти 400 000 души (прил. 3). Това се дължи на ръста на наетите в частния сектор, тъй като през целия период има намаляване на броя на ангажираните в общественния сектор. Така в края на 2008 г. общият средногодишен брой на наетите достига 2 436 128 души, от тях 1 806 315 – в частния сектор и 629 813 – в общественния (фиг.2). За сравнение, в началото на изследвания период данните на НСИ показват 1 110 148 души работещи в частния и 764 389, които са ангажирани в общественния сектор. Предвид и цялостното общо нарастване на броя на заетите съотношението между частен и обществен сектор се променя чувствително.

Фиг.2 Наети лица по сектори в България (източник НСИ)



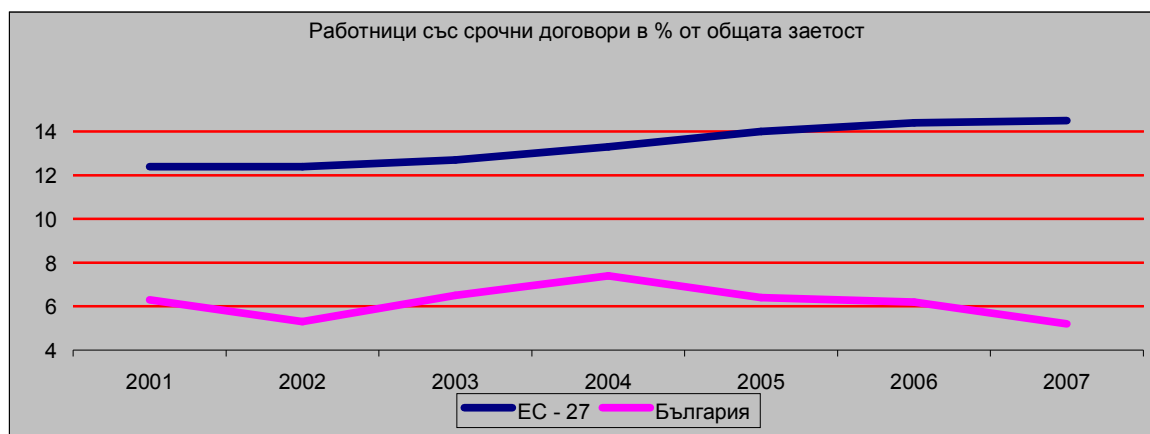
Поради специфичните традиции на българския пазар на труда, делът на заетите на непълно работно време в общата численост на заетите, остава с пъти по-нисък от средното равнище за ЕС. Нещо повече, в периода 2001-2007 г. процентът на заетите на непълно работно време в България намалява, на фона на плавното увеличение в останалите европейски страни. Така наложената с години нагласа за задължителна работа на пълно работно време, поддържана от неуклончивата позиция на синдикатите по този въпрос, не създава предпоставки за реална гъвкавост на работната сила и е сериозно отклонение за страната ни от европейските тенденции (*фиг.3 и прил. 4*).

Фиг.3 Заети на непълно работно време (изт. Евростат)



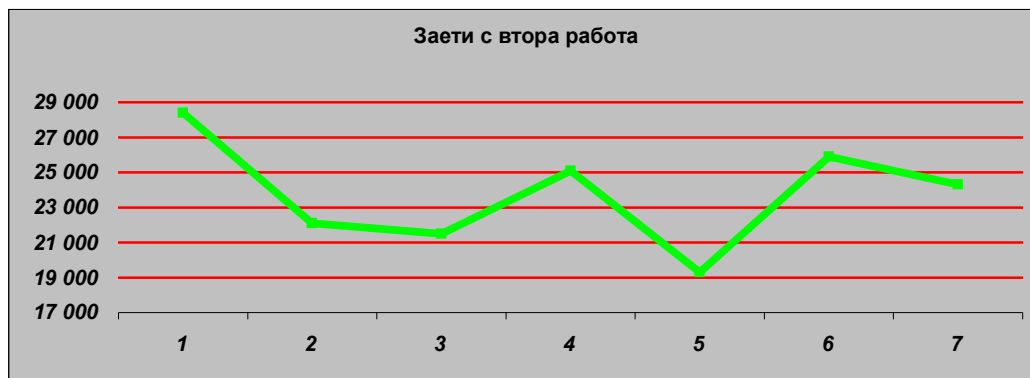
Специфичното развитие на българския пазар на труда по отношение на гъвкавостта се потвърждава и ако се проследи делът на срочните договори. Динамиката на броя на наетите лица на временен договор през последните години се характеризира с много колебания и трудно може да се определи тренд в развитието. Много вероятно е показателят да е бил повлиян не само от цикличните колебания в развитието на българската икономика, но и от административните мерки, които правителството провежда в областта на трудовото законодателство през този период, защото има временно покачване на броя на срочните договори през 2004 г. и после отново спад, за да се достигне до най-ниски нива през 2007 г. Това е годината, за която са последните данни на Евростат и средният дял временните договори в ЕС е над 14% от общата заетост, а в България – малко над 5%, което е разлика от почти три пъти (*фиг.4*).

Фиг.4 Дял на срочните договори (изт. Евростат)



Не може да бъде отчетена устойчива тенденция и на броя на заетите с втора работа средногодишно. Трябва да се има предвид, че равнището на този показател в голяма степен е повлияно от общото ниво на скрития труд в страната. Все пак е необходимо да се отбележи, че нивото на заетите с втора работа е с няколко пъти по-ниско, не само от средното за ЕС, но и от величината наблюдавана в страните от ЦИЕ (в Румъния делът на ангажираните с втора работа е четири пъти по-висок). Според официалната статистика на НСИ през 2007 г. по-малко от 25 000 души работят допълнително извън основната си работа (фиг.5).

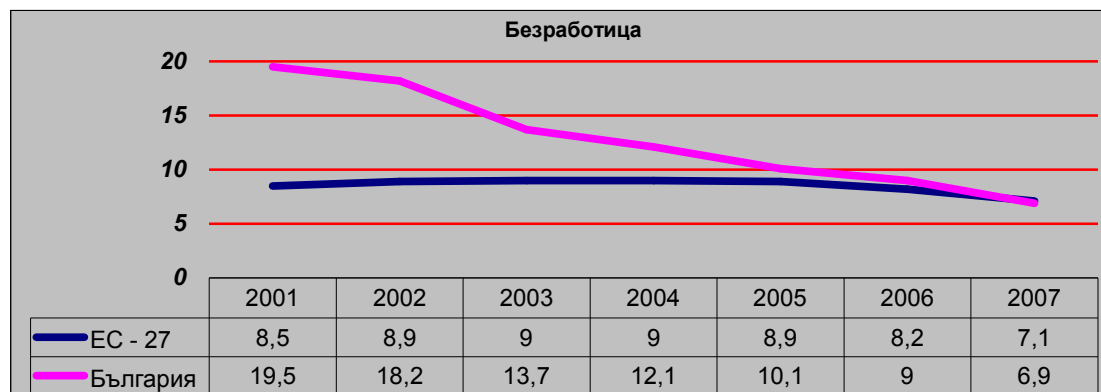
Фиг.5 Заети с втора работа в България (изт. Евростат)



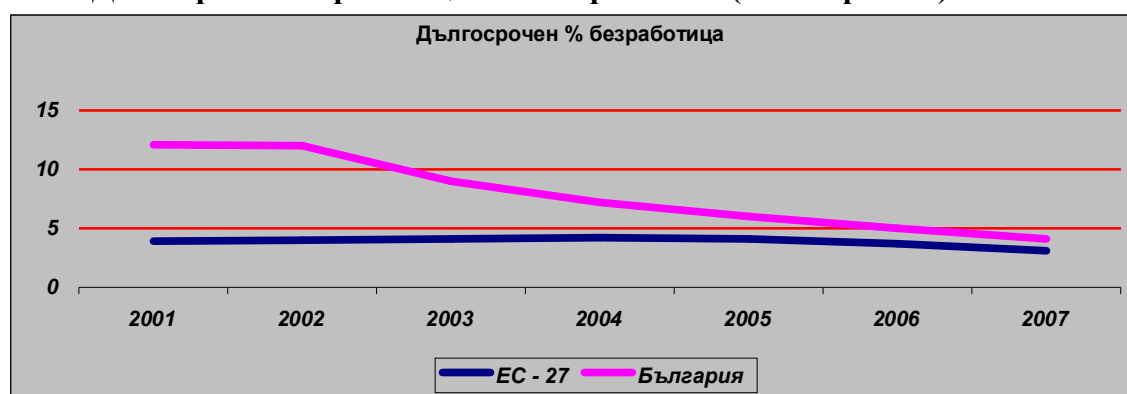
Равнището на заетост не може да бъде разглеждано извън общия контекст на икономическата активност и на нейната друга страна – безработицата. През изследвания период заетостта нараства, както заради общото нарастване на икономически активните лица, така и поради намаляването на безработните лица. Най-сериозно нарастване спрямо предходната година на икономически активните лица има през 2006 и 2007 г. - годишен прираст съответно 3 и 2,1%. По-сериозен фактор за нарастването на заетостта е намаляването на броя на безработните лица.

След 2001 г. приватизационният процес започва да изчерпва своя потенциал и неговото значение, като фактор за динамиката на безработицата в страната, значително намалява. Така през периода 2001-2008 г. основният фактор влияещ на изменението на броя на безработните в страната е степента на активност на агентите в българската икономика. В резултат на това, броят на безработните намалява почти три пъти и през 2008 г. нивото на безработица достига 6,9% от работната сила в страната. През първите години значение за бързото намаление на безработицата в страната имат и активните програми и мерки на правителството на пазара на труда, но през последните години броят на лицата, обхванати от тях, започва да намалява, и подобряването на стойността на показателя се дължи изцяло на доброто развитие на частния сектор на икономиката.

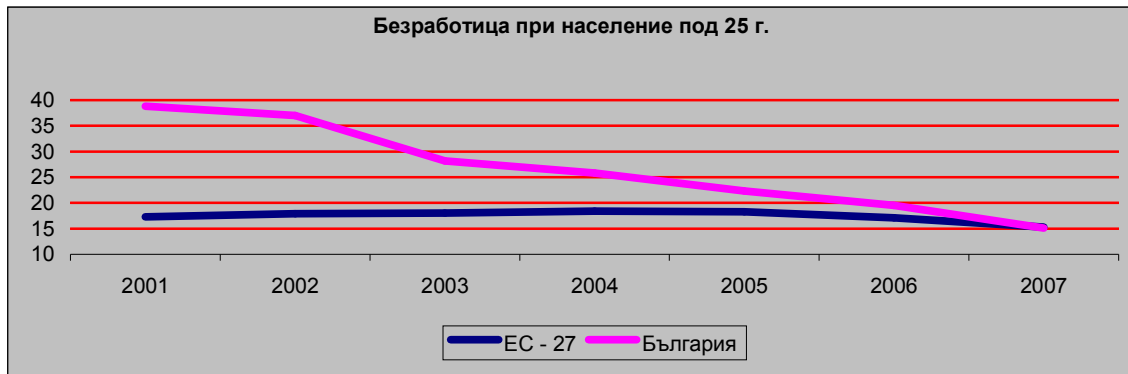
Вследствие на настъпилите промени, картината на пазара на труда показва, че България е решила един от основните си проблеми – високото ниво на безработица. След като през 2001 г. безработицата в България е 19,5%, при 8,5% за ЕС, през 2007г. страната ни за първи път регистрира безработица под средната за европейските страни (фиг.6 и прил. 5)

Фиг.6 Безработица в България и ЕС (изт. Евростат)

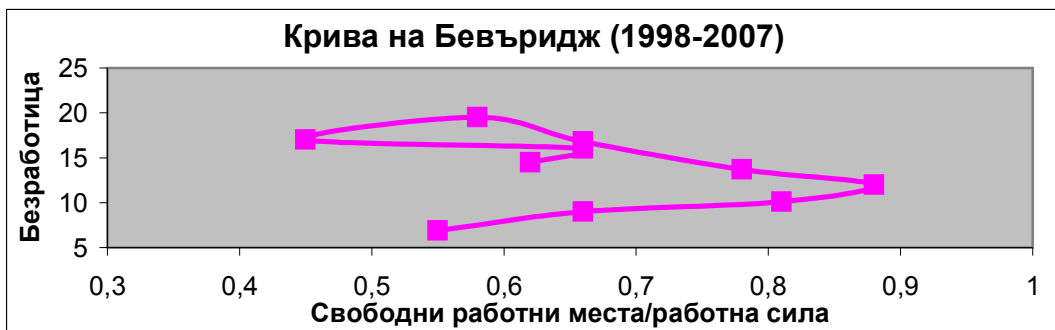
Въпреки изключително положителната тенденция при общото ниво на безработицата, много висок остава дялът в страната на дългосрочно безработните. Повече от две трети от всички безработни се отчитат от статистиката като дългосрочни такива. От 2002 г. има устойчива тенденция за намаляване на дела на дългосрочно безработните, като няма как да не се отчете положителното влияние на предприетите активни политики на пазара на труда. Все пак страната ни остава догонваща по този показател спрямо средноевропейските нива (*фиг. 7 и прил. б*).

Фиг.7 Дългосрочна безработица в България и ЕС (изт. Евростат)

Същевременно, през изследвания период е наваксано сериозното изоставяне на страната ни по отношение на младежката безработица и по-точно за безработицата при населението под 25 годишна възраст, като през 2007 г. страната ни достига средноевропейските равнища от приблизително 15%. Трендът, с който този вид безработица намалява, е устойчив след 2003 г. (*фиг. 8*).

Фиг.8 Безработица при младежите под 25 години (изт. Евростат)

Важен показател за състоянието на пазара на труда е връзката между наличните работни места и нивото на безработица (крива на Бевъридж), която дава основания да се анализира структурния компонент на безработицата. По този начин се добива информация за дефицита на работна сила и структурните изменения в безработица, които се дължат на недостатъчно ефективните механизми на трудовия пазар да съчетае търсенето на труд с предлагания незаеят трудов ресурс. Движения по кривата на Бевъридж се наблюдават при структурни промени, каквито са наблюдавани в българската икономика през последните години, в следствие на които се закриват работни места в даден сектор и се откриват нови позиции в друг. Загубата на работни места в първия сектор допринасят за увеличаването на нивото на безработица, докато създаването на нови работни места във втория увеличава отношението свободни работни места спрямо работната сила и когато няма подходящи лица, които да отговорят на изискванията на новооткритите работни места, се наблюдава шок при преразпределянето на работната сила по икономически сектори и отрасли.

Фиг. 9 Крива на Бевъридж (изт. НСИ и собствени изчисления)

В периода 2000-2004 г. се наблюдава движение на кривата надясно, което показва, че през тези години пазарът на труда в страната не се е справял със задачата си да посредничи успешно при реструктурирането на икономиката. Наблюдава се едновременно нарастване на нивото на безработица и почти постоянно увеличаване на отношението СРМ / РС. Освободените работници от закриваните работни места в секторите, които са съкращавали дейността си, не са успявали веднага да заемат новооткриващите се позиции в секторите, които са преживявали растеж. Между 2001 и 2004 г. се наблюдава намаляване на нивото на безработица и увеличаване на отношението СРМ / РС. Това дава сигнал за известно влошаване на функционирането на пазара на труда при преразпределянето на работен ресурс между секторите, но тук трябва да се отчете фактът, че през 2003 и 2004 г. активните програми и мерки на правителството на пазара на

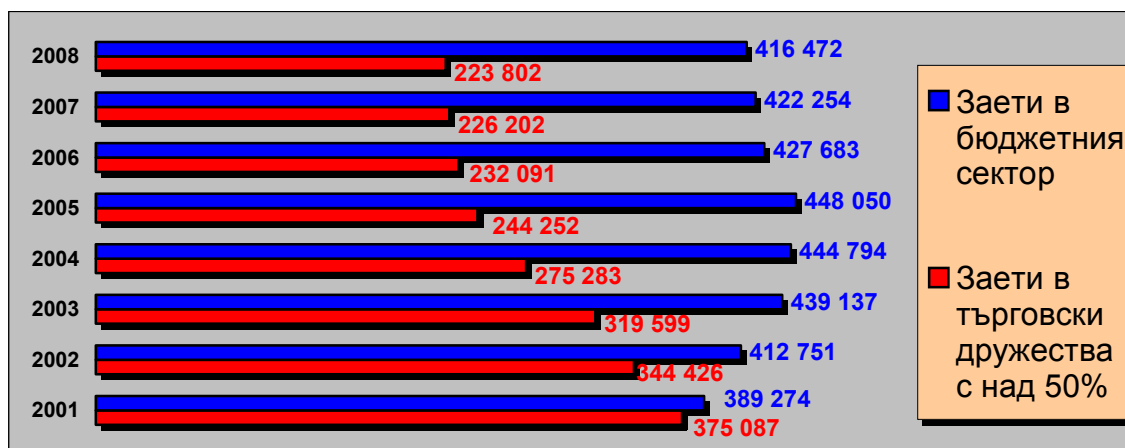
труда имат особено голям обхват и затова са повлияли в голяма степен на данните на АЗ за СРМ. След 2004 г. вече се наблюдава движение на кривата на ляво.

Тези общи тенденции в развитието на заетостта трябва да се проследят и през призмата на различните начини, по които е структурирана тя, според показатели като икономически дейности, възраст и образование.

2. Тенденции на промяна в структурата на заетостта

През 90-те години се наблюдават сериозни дисбаланси в половата, възрастовата, образователната, отрасловата структури на заетостта. След 2001 г. се очертават тенденции за приближаване към средноевропейските равнища на тези показатели. Това е съчетано с постепенното намаляване на заетите в общественния сектор. Когато обаче се разглежда броят на хората заети в бюджетния сектор, се наблюдава по-различна динамика. С известни колебания броят на заетите в бюджетния сектор нараства от 389 274 до 416 472 през 2008г. Това незначително нарастване е комбинирано с поетапно намаляване на заетите в търговските дружества с над 50% държавно участие, чиито брой през 2008 г. пада до 223 802 (фиг.10).

Фиг.10 Заети в бюдж. сектор и дружества с 50% държавно участие (НСИ)



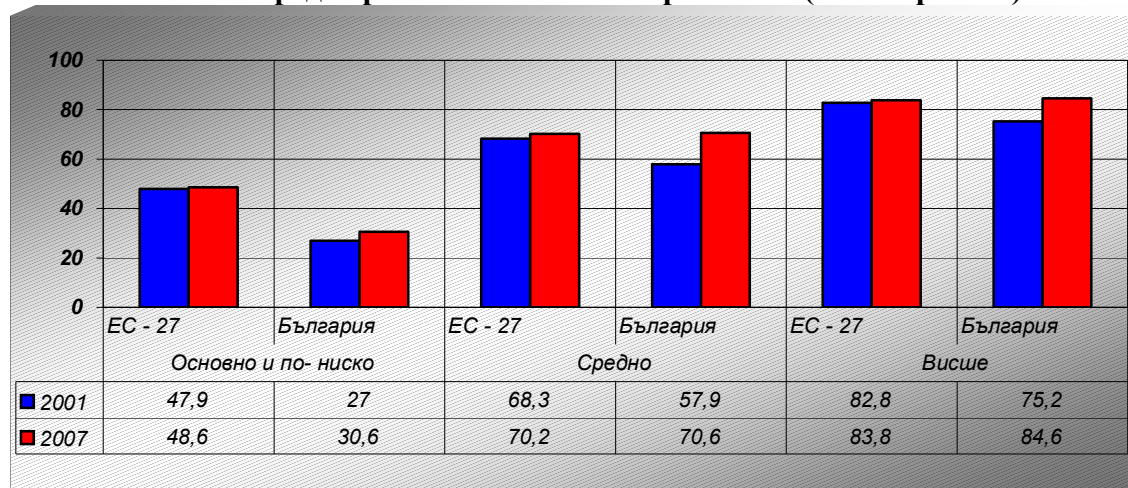
За изменението на заетите през периода 2001-2008 г. може да се счита, че все повече отразява развитието на икономическата активност в отделните дейности и отрасли. Изключително висок растеж на заетостта през този период демонстрират строителството, търговията, финансовото посредничество, хотелският и ресторантьорският бизнес и операциите с недвижими имоти. Без броят на заетите в отрасъла на преработващата промишленост да нараства чувствително, той ангажира най-много заети – 602 349 през 2008 г. На второ място е търговията с 450 297 души в края на изследвания период. В общи линии, относителната тежест на отделните икономически дейности в рамките на структурата на заетостта се запазва. Спад на броя на заетите е регистриран при добивната промишленост, производството и разпределението на електроенергия, образованието и селското стопанство. Специално при селското стопанство, където България все още продължава да поддържа значително по-висока заетост от средноевропейските нива, има повишаване на броя на наетите в периода 2002-2005 г. и спад след 2006 г. (прил. 7). При тази икономическа дейност значително по-голям е дялът на наетите при мъжете. Още по-силно изразено е това явление при строителството, при индустриалните дейности и транспорта. Същевременно, ако се погледне картината на заетите жени, се наблюдава, че

техният дял преобладава при здравеопазването, образованието, търговията и услугите (*прил. 8*).

С най-голяма относителна тежест при заетостта на мъжете е професията на операторите на машини и транспортни средства и квалифицираните производствени работници. Едновременно с това, най-ниска заетост се наблюдава при помощния персонал, който пък заема сериозен дял от женската заетост. През целия изследван период делът на ръководните служители при мъжете е почти два пъти по-висок от този на жените, като през 2007 г. данните показват съответно 8,6 и 4,4%. Професиите с най-голям дял при жените са тези свързани с услуги на населението и търговия (*прил. 9*).

Нивата на икономическа активност и заетост са най-високи при възрастовата група 25-54 години, както при мъжете, така и при жените. Същевременно, при заетостта на тази възрастова група не се наблюдава чувствително нарастване на показателите през изследвания период, каквото има при възрастовата група 55-64 години. Основен проблем остава икономическата активност на младежите до 24 години, чиято стойност се запазва устойчиво на около 30%. Нарастването на заетостта при тази възрастова група е единствено за сметка на намаляване на безработицата. Всъщност, нивото на безработица и при трите възрастови групи, включително ако се направи разрез и по пол, намалява със сходни темпове (*прил. 10*).

През последните години се наблюдава постоянно подобрене на образователната структура на населението и на работната сила в частност. Делът на лицата с по-високо образователно ниво постоянно се увеличава, както в структурата на населението, така и в структурата на работната сила. Съществуват ясно изразени тенденции с повишаване на образователното ниво да се повишават и нивата на икономическа активност и на заетост от една страна, и да се понижава нивото на безработица от друга. Например, работната сила с начално и по-ниско образование поддържа нива на икономическа активност по-ниски от 16% и нива на безработица от над 30%, докато икономически активните с висше образование през 2007 г. са 73,6%, а безработицата при тях е под 4%. В общи линии, съотношението между заетите с различна степен на образование е сходно при мъжете и жените (*прил. 11*). Трябва да се отчита фактът, че статистиката на НСИ, от гледна точка на структурата на безработицата, касае цялото население над 15 години. Статистиката на Евростат от своя страна отчита заетостта според образованието при възрастовата група 15-64 години. Сравнението между България и средните европейски равнища по този показател показва относително изравняване на заетостта при по-високото образование. Коефициентът на заетост в България през 2007 г. при висшистите е дори по-висок от този в ЕС. Същевременно, най-голям проблем остава същественото изоставяне при заетостта на населението с основно и по-ниско образование. През изследвания период този коефициент се увеличава незначително (*фиг. 11*).

Фиг.11 Заетост според образованието в България и ЕС (изт. Евростат)

Важно за преценката на структурата на заетостта е отчитането на регионалните различия. От гледна точка на районите за планиране (NUTS II по класификацията на Евростат) най-чувствителни различия се наблюдават при процента на безработица, като той е най-висок в края на изследвания период в Северния централен район – 13,5. Най-сериозен спад на безработицата през изследвания период има Североизточен и Югоизточен район. По-малки са различията по отношение на коефициента на заетост. И при двата показателя трябва да се има предвид, че данните за Югозападния район за планиране са значително по-благоприятни, поради включването в него на столицата София (прил. 12).

За характеризирание на отклоненията на показателите за трудова активност по области от общата им тенденция за страната след 2002 г. трябва се изчислят съответните им дисперсии (относителни коефициенти на вариация). Те се определят като отношение между стандартната девиация и средната за страната през съответната година. Интензивността на техните промени свидетелства, че сега съществуващите регионални различия в показателите за трудова активност са обусловени главно от промените в коефициентите на безработица. Икономическата активност слабо увеличава регионалните си различия, а коефициентите за заетостта почти се запазват на същите равнища. (фиг. 12)

Фиг.12 Коефициенти на вариация по области (изт. НСИ и АЗ)

	Коефициент на икономическа активност	Коефициент на заетост	Коефициент на безработица
2002	6,2	11,5	31,7
2003	7,1	9,8	35,7
2004	6,4	9,7	41,4
2005	7,3	10,2	46,6
2006	7,5	9,8	44,4

Така очертаното структурно развитие на заетостта е повлияно от цялостното демографско, икономическо и регионално развитие на страната и то следва да бъде обект на самостоятелен анализ.

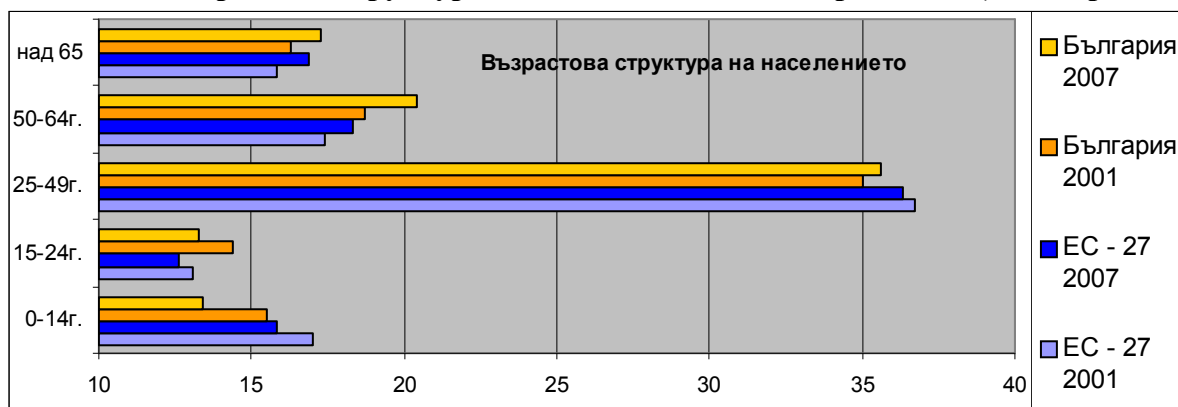
3. Влияние на демографските и икономическите фактори

Промените в заетостта, безработицата и икономическата активност на населението са повлияни и от промените в демографската структура. Тъй като различните възрастови групи

имат различни нива, застаряването на населението би повлияло по определен начин и на работната сила. Може да се очаква, че този процес би довел до известно увеличаване на нивата на заетост и на икономическа активност и до намаляване на нивото на безработица, дори и когато тези показатели се запазват непроменени за отделните възрастови групи през годините.

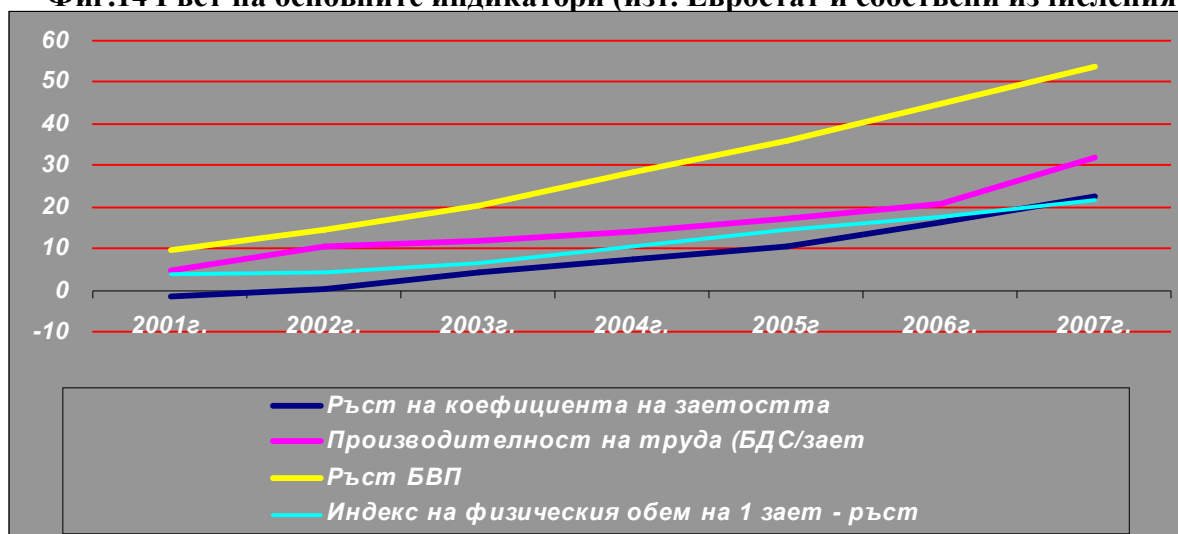
През изследвания период възрастовата структура на населението се влошава както в България, така и в целия ЕС. Изключително притеснителен показател е населението в страната ни между 0 и 14 години – то съставлява едва 13,4% от общото население през 2007 г. Това се дължи както на ниската раждаемост след 1990 г., така и на значителната емиграция от страната на населението от горните две възрастови групи – 15-24 и 25-49 години. В България са по-високи единствено дяловете на населението в групите 50-64 и над 65 години. Това е особено притеснително за последната група, като се има предвид, че продължителността на живот в страната ни е значително по-ниска от средната за ЕС. Така че може да се твърди, че неблагоприятната тенденция на застаряване на населението в Европа е още по-силна в България (фиг.13).

Фиг.13 Възрастова структура на населението в България и ЕС (изт. Евростат)

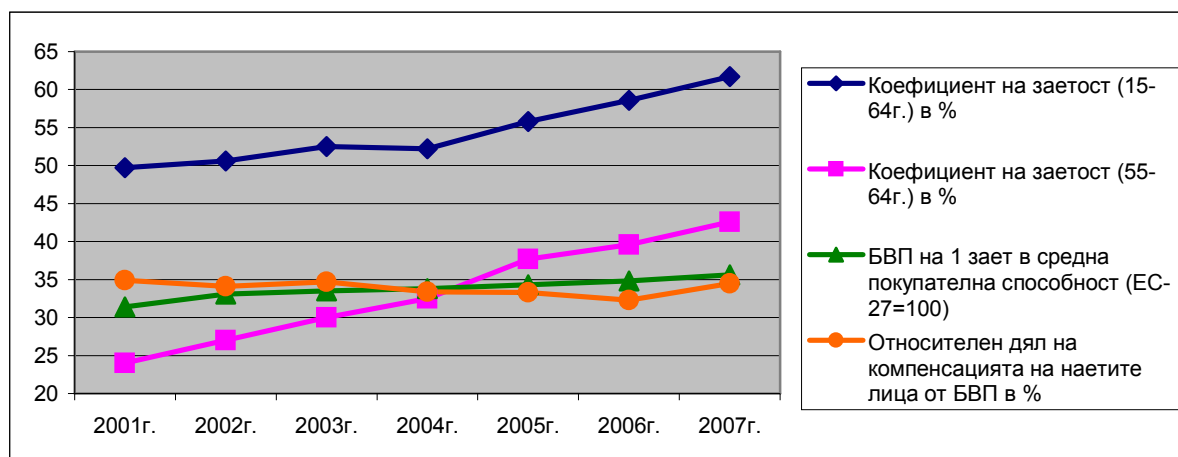


Неблагоприятните демографски тенденции водят до намаляване на населението в страната през изследвания период с повече от половин милион души. Така по официални данни българските граждани през 2008 г. са 7 640 238. Прогнозите на Евростат за динамиката на населението в България са още по-тревожни и предвиждат населението да намалее до 6,5 млн. през 2025 г. и 5,1 млн. през 2050 г. Подобно развитие ще засегне в изключителна степен заетостта и трябва да бъде отчетено при изготвянето на всички политики на национално ниво (прил. 14).

Едновременно с благоприятните в краткосрочен план и притеснителни в дългосрочен данни за демографското развитие на страната, влияние върху ръста и измененията в заетостта оказва ускореното цялостно икономическо развитие на страната. От 2001 г. с най-бързи устойчиви темпове нараства БВП, нарастване, което е като цяло най-високо в ЕС. То обаче е съчетано със сериозни дефицити по текущата сметка и външнотърговското салдо. Ръстът на БВП обаче е значително по-ускорен от повишението при производителността на труда, което не е с необходимите темпове за догонване на средноевропейските равнища. Ръстът на коефициента на заетост е почти паралелен на ръста на производителността на труда, което не говори добре за качеството на новосформираната заетост. Това е предопределено и от факта, че субсидираната и временна заетост, създавана чрез активните мерки на пазара на труда, е ниско продуктивна. Това се потвърждава и от забавения тренд на индекса на физическия обем на един зает в икономиката (фиг.14).

Фиг.14 Ръст на основните индикатори (изт. Евростат и собствени изчисления)

През изследвания период заетостта непрекъснато расте, без това да води до увеличаване на относителния дял на компенсациите за труд като % от БВП. Заетостта нараства като следствие от ускореното развитие на икономиката, при това тя расте по-бързо от компенсациите, което означава, че става дума за икономически обоснована заетост. През 2006 г. ръстът на БВП на един зает нараства по-бързо в сравнение с относителния дял на компенсациите, след което през 2007 г. съотношението в ръста на двата показателя е обратното. Това “догонване” в икономическия ръст се дължи на относителния “скок” на brutните заплати през същата година (фиг.15).

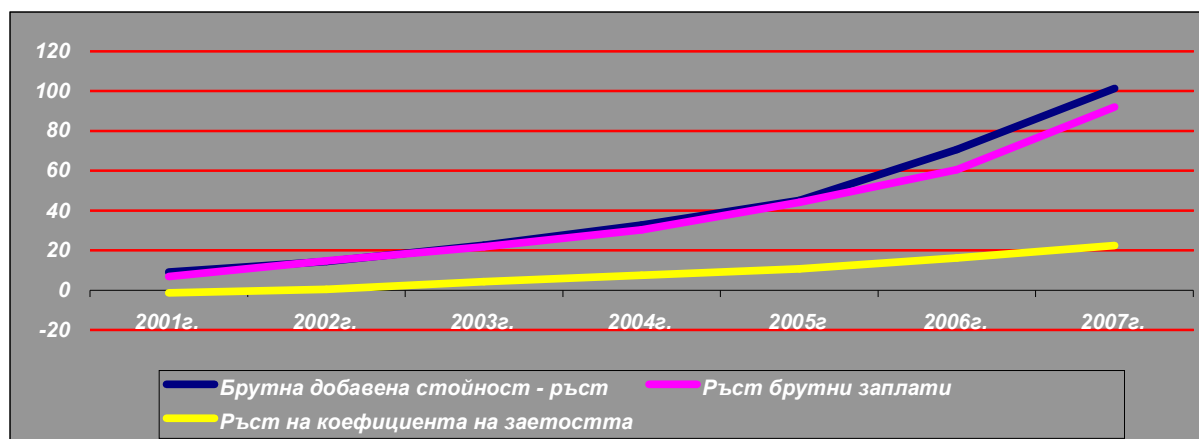
Фиг.15 Промени в коефициента на заетост (изт. МВФ)

Интерес представлява и другата гледна точка за качеството на заетостта – заплащането на труда. В периода 2001-2005 г. brutните заплати в страната нарастват със същото темпо като brutната добавена стойност. От 2006 г. се наблюдава малко по-ускорен темп на нарастване на БДС. Това става на фона на плавно нарастване на коефициента на заетост на населението. Нарастването на заплатите след 2003 г., обаче, е по-бързо от това на производителността на труда, което говори за необвързване на заплащането с икономическите резултати. Едновременно с това, се наблюдава все още разлика спрямо

европейските стандарти при заплащането според образование, квалификация и други фактори (фиг.16).

Най-ускорен е ръстът на заплатите в общественя сектор след 2005 г., докато при частния сектор и оттам при общото ниво, нарастването е малко по-забавено. Това е придружено от последователно намаляване на броя на заетите в общественя сектор и сериозното им увеличение при частния сектор и общото ниво. В този смисъл, има връзка между нивото на заетост и заплащането в общественя сектор (прил. 15).

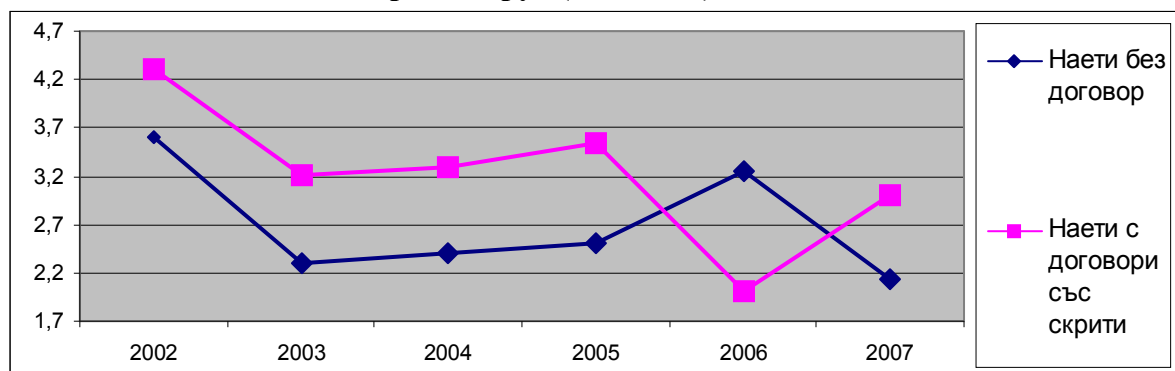
Фиг.16 Ръст на заетостта и БДС (изт. Евростат и собствени изчисления)



Не на последно място трябва да се отчете сериозното влияние на сивата икономика. Не съществуват надеждни методи за нейната оценка. Според експертни изявления сивата икономика в България към началото на 2007 г. е около 20% и е два-три пъти по-голяма от тази в развитите държави-членки на ЕС. Скрытата заетост се дефинира като заетост без трудов договор или заетост без деклариране на пълния размер на заплащаното възнаграждение, неплащане на социални осигуровки или плащането им на минимално равнище. По данни на Центъра за изследване на демокрацията скритият труд е много голям в началото на изследвания период, силно спада през 2003 г., след което относително нараства до 2005 г. без обаче, да достига нивата от 2002. През 2006 г. скритият труд отново спада, а през 2007 г. запазва същите нива.

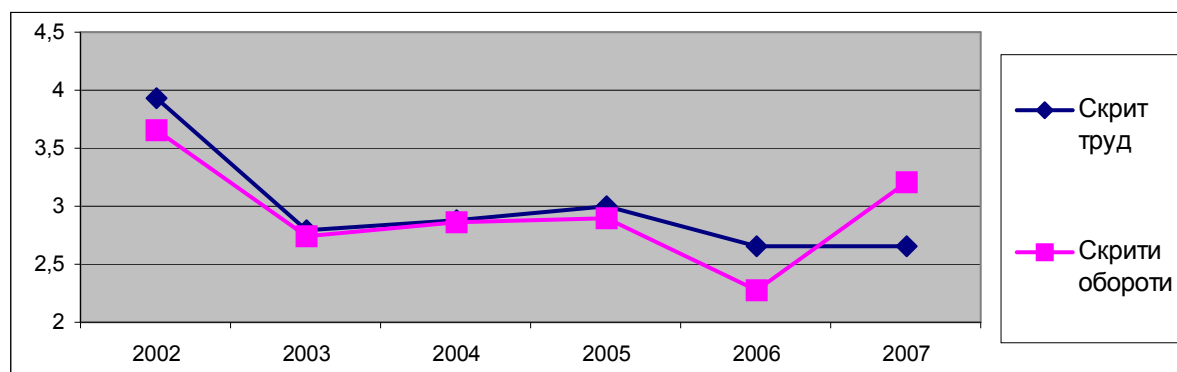
До 2005 г. в групата на скрития труд, наетите без договор са значително повече от наетите на договор със скрити клаузи. През 2006 г. състоянието напълно се променя, като наетите на договори със скрити клаузи нараства изключително много и изпреварва наетите без договори. През 2007 г. се наблюдава нова промяна – възстановява се състоянието от 2005 г., но на по-ниски нива и за двете категории. (фиг.17)

Фиг.17 Динамика на скрития труд (изт. ЦИД)



Като цяло Индексът на скритата икономика спада силно през 2006 г. и отново се покачва през 2007 г., но достига нива значително по-ниски от тези през 2002 г. Големият спад на скритата икономика съвпада с годината на въвеждане на минималните осигурителни прагове. Последващото относително нарастване е следствие от приспособяването към новата регламентация и намирането на нови възможности за избягването ѝ. Така или иначе мярката може да бъде определена като изключително успешна поради факта, че последващите нива на скрит труд остават много по-ниски от изходните. (фиг.18)

Фиг.18 Скрит труд и скрити обороти (изт. ЦИД)



На базата на развитието на показателите на пазара на труда може да се направи равностойка за “догонването” на средноевропейските равнища през изследвания период. Показателите, по които България приближава или дори е достигнала средните за ЕС нива са цялостната заетост, коефициентите на заетост при жените и възрастните. Особено големи са постигнатите резултати по отношение на безработицата, включително и тази при младежите до 25 години. Едновременно с това обаче, показателите за гъвкавост на пазара на труда са притеснителни. Делът на заетите на срочен договор, непълно работно време и втора работа остава с пъти по-нисък от данните за ЕС и дори не бележи тенденция към повишаване. В същото време, показатели като БВП на глава от населението и производителност на труда на един човеко-час, остават три пъти по-ниски от осреднените данни за ЕС. Все още твърде различна от структурата на заетостта на европейските пазари, от гледна точка на дела на заетите в услугите, е структурата на българския пазар. Това е за сметка на все още високите дялове заето население в индустрията и в ниско продуктивния сектор на селското стопанство. Преодоляването на тези дисбаланси зависи пряко от провежданите политики на пазара на труда и тяхната ефективност.

4. Активни политики на пазара на труда

Още в началото на изследвания период се преминава към тенденция за категоричен приоритет на активните пред пасивните политики на пазара на труда. Използва се широк диапазон от програми и мерки, които в голямата си част са взаймствани от успешни чужди практики. Ползата от активните политики в периода трудно може да бъде оспорена. В този смисъл, основният дискуссионен въпрос остава не толкова за съдържанието на самите политики, а за оценката на тяхната ефективност. Едва в края на изследвания период започва да се обръща внимание на това и се правят опити да се анализира ползата от политиките над това, което пазарните механизми създават и то при ясна сметка за направените разходи.

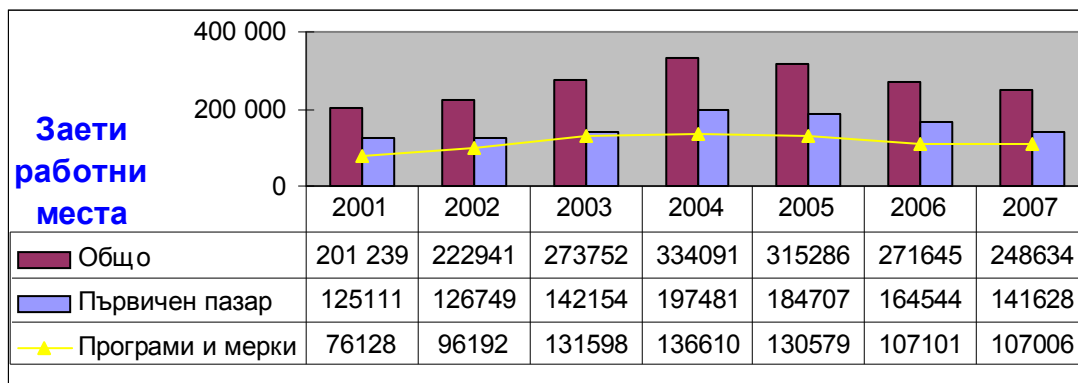
4.1. Развитие на активните политики и оценка на тяхната нетна полза

Оценката на активната политика представлява важна форма, чрез която на практика се извършва систематична проверка на постигането на нейните цели и тяхното практическо приложение, както и се констатира проблеми при реализацията на политиката. Чрез извършването на такава оценка се цели вземането на адекватни и навременни решения при управление на процесите, което рефлектира върху качеството на заетостта и нивото на безработицата.

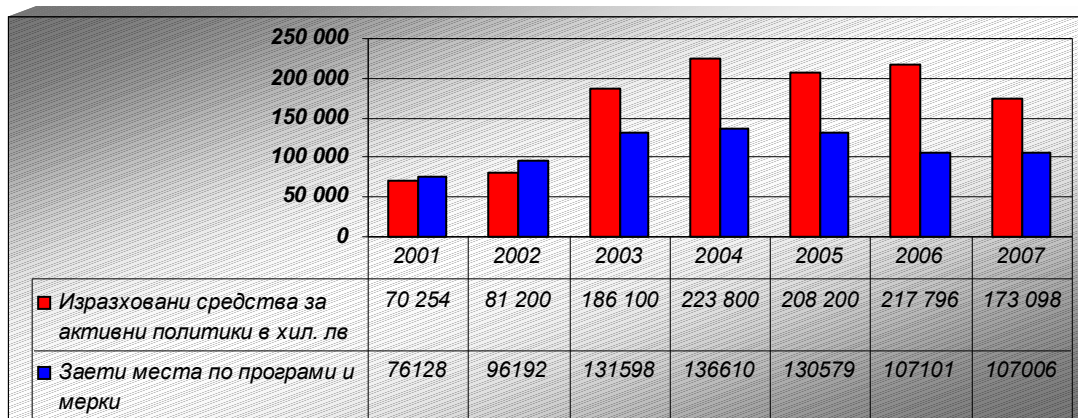
Преди самото изготвяне на инструментите на активната политика е необходим анализ на причините за неактивност и безработица. Цялостни предварителни данни за това, обаче, липсват при анализите на МТСП и АЗ. Първи по сериозни изследвания и то на независими експерти се появяват едва след 2005 г. В тях са отчетени причините желаещите да работят да не търсят активно работа и факторите повлияли на нежелаещите да работят. (прил. 16)

Първият показател за активните политики е свързан с нивото на предлаганите и заетите свободни работни места на пазара на труда. (прил. 17). Важно в този смисъл е каква част от заетите места са създадени от първичния пазар на труда и каква чрез инструментите на програмите и мерките на активната политика. Нивото на местата заети в следствие на програми и мерки се увеличава рязко в периода 2003-2005 г. в следствие широкия обхват най-вече на програма ОСПОЗ и спада след 2006 г. поради ограничаването в някаква степен на временната и субсидираната заетост. Много висок е относителният дял на местата създадени чрез активни политики през 2002 и 2007 г., а през 2003 г. те са почти равни на тези заети по чисто пазарни механизми. (фиг.19)

Фиг.19 Заети работни места (изт. АЗ и собствени изчисления)



Така заетите места по програми и мерки следва да се съпоставят с изразходваните средства. Тенденцията на тези средства не показва да съществува сериозна зависимост между тях и заетите места. Това подсказва, че оценката за ефективност през изследвания период е повърхностна или липсва. Липсва дори обобщение на данните за нетен ефект. (фиг.20)

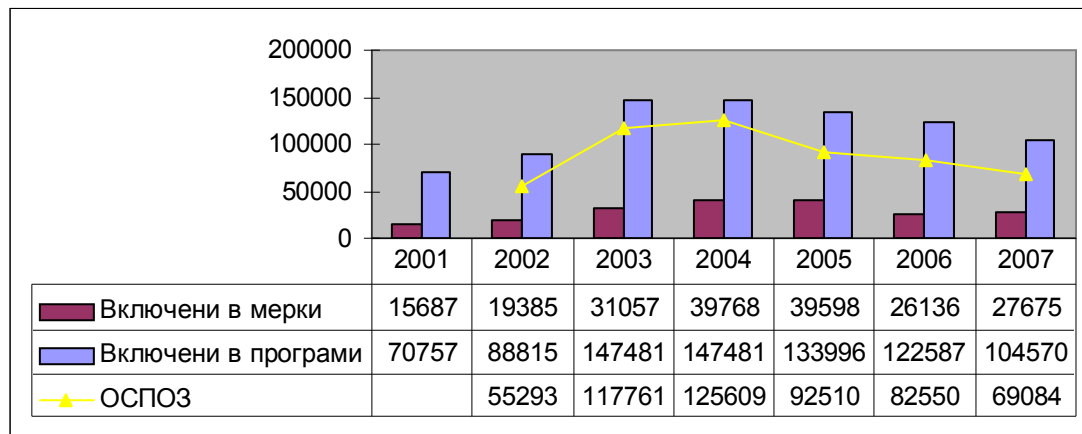
Фиг.20 Изразходвани средства и заети места (изт. АЗ)

Пълната оценка на ефекта, обаче, е възможна само при набавянето на информация чрез провеждането на допълнителни анкетни проучвания сред участниците, по отношение намирането на работа след участие в конкретна програма, мярка или квалификационно обучение. Активната политика на пазара на труда е обект на засилен интерес и анализи не само поради очакванията за висок ефект, но и поради сравнително високия размер на финансовите средства, осигурявани предимно от държавния бюджет, които са необходими за осъществяването ѝ. Ефективното изразходване на средствата придобива по-голяма актуалност в текущата ситуация на ограничени финансови възможности за провеждане на социална политика в условията на валутен борд и строга финансова дисциплина.

През 2007 г. са представени резултатите от социологически изследвания за оценка на различни направления на активната политика. Пример за такова е по проект “Развитие на човешките ресурси и насърчаване на заетостта” по програма ФАР, който е реализиран от WYG International. За оценка са подбрани определени от МТСП и АЗ мерки и програми, отличаващи се с по-голяма мащабност. Резултатите като цяло сочат, че почти всички изследвани програми и мерки увеличават шансовете на участниците да си намерят работа на първичния пазар на труда. Според резултатите от оценката на шестте групи програми с най-висок нетен ефект са програмите, насочени към възрастните безработни и продължително безработните, следвани от мерките, подкрепящи стартирането на бизнес и мярката за безработни самотни родители или майки с деца до 3 годишна възраст. Участието на безработните младежи в мерки и програми, насърчаващи тяхната заетост, подобрява шансовете им за започване на работа на първичния пазар към момента на изследването. Положителните стойности на нетния ефект от реализацията на изследваните програми и мерки дават основание да се счита, че провежданата политика по заетостта е правилно насочена.

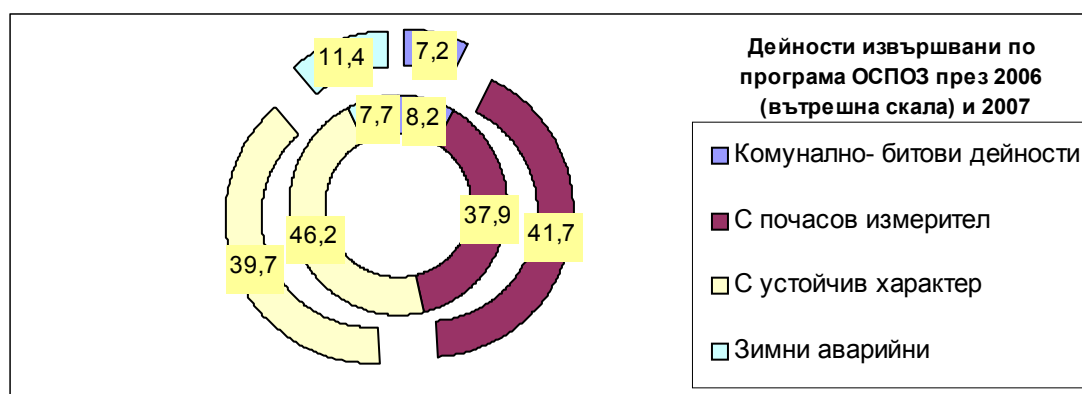
4.2. Програма “От социални помощи към осигуряване на заетост”

Най-широкообхватната и обсъждана програма, която се провежда, е ОСПОЗ. Нейното осъществяване стартира пилотно през 2002 г., а мащабното включване на безработни започва през 2003 г. Повече от две трети от лицата, включени в програми през изследвания период, участват именно в ОСПОЗ. Все пак след 2005 г. се наблюдава спад в тази тенденция. (фиг.21)

Фиг.21 Включени лица в програми, мерки и ОСПОЗ (изт. АЗ)

За съжаление, независимо от усилията и вложените ресурси, действителното въздействие на програмата върху трудовия пазар остава неясно. Това е така и защото липсва официална методика за оценка на това въздействие. От една страна, част от участниците в схемите за субсидирана заетост, които формално не се отчитат като безработни, реално се възприемат като такива и продължават да си търсят работа. От друга страна, участието в подобна програма може да обезкуражи търсенето на постоянна работа. Трябва да се отчете и фактът, че част от заетостта би била реализирана и без наличието на субсидирана схема. В този смисъл е и обобщението на ефекта на активните мерки на пазара на труда направено от ЕК през 2006 г. В него се препоръчва подобни програми да са насочени към определени социални групи и задължително да са придружени с добре организирани услуги за трудово консултиране (*прил. 18*).

Може би най-сериозният недостатък на ОСПОЗ е, че създадените работни места са временни и че става въпрос за работни позиции, които са с по-ниска производителност от средната за страната. Това е така, защото дейностите извършвани по програмата включват комунално-битови, зимни-аварийни и други ниско продуктивни дейности. (*фиг.22*)

Фиг. 22 Дейности по програма ОСПОЗ (изт. АЗ)

Освен това, най-голямата част от заетостта по програмата е от общините в ролята им на работодатели. В този смисъл, става въпрос за временна и дори формална заетост. Още повече, че такава заетост зависи не от производителността на труда, а от допълнителните субсидии от правителството. Този факт и желанието на общинските администрации да не изразходват допълнителни средства, води до нископроизводителна заетост.

Така, въпреки безспорните положителни ефекти от програма ОСПОЗ за увеличаване на заетостта, трябва да се посочат и редица нейни негативи. Сред тях е фактът, че се осъществява краткосрочно ограничаване на предлагането на труд в следствие на “изкуствена” заетост в общините. Освен това, се увеличава зависимостта на част от нискоквалифицирания труд от правителствените решения и следователно се създават известни трудности за интегрирането на тези хора в пазара на труда. Не на последно място, има потенциален риск от социално напрежение от концентрирането на значителни социални функции в ръцете на местните власти.

Като цяло може да се заключи, че активната политика на пазара на труда страда от липса на предварителна и последваща оценка на положителните и отрицателните ефекти. Нейната добавена стойност е неоспорима, но не е подложена на мониторинг за нетна полза. Съществува и известно разминаване между приоритетите на политиката по заетост в страната и акцентите на активната политика.

Приложение 1. Методологични бележки на НСИ за основните индикатори за развитие на заетостта

Заети са лицата на 15 и повече навършени години, които през наблюдавания период:

- извършват работа дори за един час, за което получават работна заплата;
- не работят, но имат работа, от която временно отсъстват поради болест, годишен отпуск, отпуск при раждане на дете, родителски отпуск, стачка или друг трудов спор и други.

Наети лица - лицата, работещи за дадена институционална единица резидент и получавайки възнаграждение за вложения труд.

Самонаети лица - лицата, които са еднолични собственици или съсобственици на некорпорирани предприятия, в които те работят. Самонаетите лица се класифицират като такива, ако не се считат за наети. Като самонаети лица се третират следните категории:

- неплатени семейни работници, включително тези, работещи в некорпорирани предприятия и ангажирани напълно или частично в производствения процес;
- надомни работници, чиито доход е функция от стойността на продукцията от даден производствен процес, за който те са отговорни;
- лицата, заети в предприятие изцяло за тяхно крайно потребление.

Безработни са лицата на възраст от 15 до 74 навършени години, които:

- нямат работа през наблюдавания период;
- активно търсят работа през период от четири седмици, вкл. наблюдавания период, или вече са намерили работа, която очакват да започнат до три месеца след края на наблюдавания период;
- имат възможност да започнат работа до две седмици след края на наблюдавания период.

Продължително безработни са лицата, които са безработни от една или повече години.

Икономически неактивни (лица извън работната сила) са лицата на 15 и повече навършени години, които не са нито заети, нито безработни.

Обезкуражени лица са лицата извън работната сила, които желаят да работят, но не търсят активно работа, защото не вярват, че ще намерят работа.

Коефициент на икономическа активност - представлява относителният дял на икономически активните лица от населението на същата възраст.

Коефициент на заетост - представлява относителният дял на заетите лица от населението на същата възраст.

Коефициент на безработица - представлява относителният дял на безработните лица от икономически активното население.

Коефициент на продължителна безработица - представлява относителният дял на продължително безработните лица от икономически активното население.

Коефициент на неактивност - представлява относителният дял на икономически неактивните лица от населението.

Приложение 2. Коефициент на заетост във възрастова група 15- 64 години по пол за България и ЕС (изт. Евростат)

Коефициент на заетост						
	Общо		Мъже		Жени	
	ЕС - 27	България	ЕС - 27	България	ЕС - 27	България
2001	62,5	49,7	70,9	52,7	54,3	46,8
2002	62,3	50,6	70,3	53,7	54,4	47,5
2003	62,6	52,5	70,3	56	54,9	49
2004	62,9	54,2	70,4	57,9	55,5	50,6
2005	63,5	55,8	70,8	60	56,3	52,7
2006	64,5	58,6	71,6	62,8	57,3	54,6
2007	65,4	61,7	72,5	66	58,3	57,6

Приложение 3. Основни показатели на пазара на труда за населението над 15 години (изт. НСИ)

Показатели	2001г.	2000г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Работна сила - хиляди	3 264.7	3 248.6	3 283.1	3 322.0	3 314.2	3 415.7	3 492.8	3 602.4
Мъже			1 746.1	1 772.2	1 773.9	1 809.2	1 852.2	1 922.4
Жени			1 537.0	1 549.8	1 540.3	1 606.5	1 640.6	1 679.9
Коефициент на икономическа активност - %	48.1	48.4	49.2	49.7	49.7	51.3	52.6	54.4
Мъже			54.5	55.3	55.4	56.7	58.2	60.6
Жени			44.2	44.6	44.4	46.3	47.5	48.8
Заети - хиляди	2 628.2	2 704.4	2 834.0	2 922.2	2 980.0	3 110.0	3 252.6	3 417.3
Мъже			1 500.0	1 550.7	1 591.4	1 652.8	1 731.5	1 825.7
Жени			1 334.0	1 371.5	1 388.7	1 457.2	1 640.6	1 591.6
Коефициент на заетост - %	38.7	40.3	42.4	43.7	44.7	46.7	49.0	51.6
Мъже			46.8	48.4	49.7	51.8	54.4	57.5
Жени			38.4	39.5	40.0	42.0	44.0	46.2
Безработни - хиляди	636.5	544.2	449.1	399.8	334.2	305.7	240.2	185.1
Мъже			246.1	221.6	182.5	156.4	120.7	96.8
Жени			203.0	178.2	151.6	149.3	119.5	88.3
Коефициент на безработица - %	19.5	16.8	13.7	12.0	10.1	9.0	6.9	5.1
Мъже			14.1	12.5	10.3	8.6	6.5	5.0
Жени			13.2	11.5	9.8	9.3	7.3	5.3
Младежи до 24 навършени години	38,8	37	28.2	25.8	22.3	19.5	15.1	11.4
Относителен дял на продължително безработните лица - %	62,1	71	65.4	59.3	59.7	55.8	59	59
Обезкуражени - хиляди	375.5	391.6	434.5	392.6	344.5	270.5	205.4	143.5

Приложение 4. Заети на непълно работно време по пол в България и ЕС (изт. Евростат)

Заети на непълно работно време като % от общата заетост						
	ЕС - 27			България		
	ОБЩО	Мъже	Жени	Общо	Мъже	Жени
2001	16.2	6.6	28.6	3.2	2.9	3.6
2002	16.2	6.6	28.5	2.5	2.1	3.0
2003	16.5	6.7	29.0	2.3	1.9	2.6
2004	17.2	7.0	30.0	2.4	2.1	2.7
2005	17.8	7.4	30.9	2.1	1.7	2.5
2006	18.1	7.7	31.2	2.0	1.5	2.5
2007	18.2	7.7	31.2	1.7	1.3	2.1

Приложение 5. Процент на безработица по пол в България и ЕС (изт. Евростат)

Процент на безработица						
	Общо		Мъже		Жени	
	ЕС - 27	България	ЕС - 27	България	ЕС - 27	България
2001	8,5	19,5	7,7	20,2	9,4	18,6
2002	8,9	18,2	8,3	18,9	9,7	17,3
2003	9	13,7	8,4	14,1	9,7	13,2
2004	9	12,1	8,4	12,6	9,8	11,5
2005	8,9	10,1	8,3	10,3	9,6	9,8
2006	8,2	9	7,6	8,7	8,9	9,3
2007	7,1	6,9	6,6	6,5	7,8	7,3

Приложение 6. Дългосрочна безработица по пол за България и ЕС (изт. Евростат)

Дългосрочно безработни в % от активното население						
	ЕС - 27			България		
	Общо	Мъже	Жени	Общо	Мъже	Жени
2001	3,9	3,5	4,4	12,1	12,6	11,4
2002	4	3,6	4,5	12	12,5	11,4
2003	4,1	3,8	4,5	9	9,2	8,7
2004	4,2	3,8	4,6	7,2	7,3	7,1
2005	4,1	3,8	4,4	6	6,1	6
2006	3,7	3,5	4	5	4,8	5,3
2007	3,1	2,8	3,3	4,1	3,7	4,5

Приложение 7. Заети по икономически дейности в България (изт. НСИ)

Икономическа дейност	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Общо	1 874 537	1 973 357	2 102 561	2 183 464	2 274 631	2 335 545	2 384 903	2 436 128
Селско, ловно, горско и рибно стопанство	61 987	68 488	65 854	65 587	65 815	60 956	61 018	60 105
Добивна промишленост	34 140	33 604	31 039	29 481	28 361	28 043	27 616	27 387
Преработваща промишленост	559 843	578 787	597 047	609 917	620 908	642 258	619 656	602 349
Производство и разпределение на електроенергия, газ и вода	58 422	57 650	58 500	57 329	56 156	54 838	53 930	51 437
Строителство	93 219	98 769	112 326	127 558	152 879	175 578	189 490	192 449
Търговия, ремонт на автомобили, лични вещи и стоки за домакинството	226 950	252 858	297 356	324 069	347 539	366 777	396 574	450 297
Хотели и ресторанти	52 253	58 535	72 194	77 347	86 618	91 261	97 335	106 383
Транспорт, складиране и съобщения	162 117	162 058	161 903	157 724	163 292	166 157	169 625	166 167
Финансово посредничество	27 623	28 064	28 785	32 503	34 228	39 371	47 816	53 751
Операции с недвижими имоти и бизнес услуги	100 786	114 883	122 553	134 585	145 057	155 121	168 782	179 885
Държавно управление; задължително обществено осигуряване	96 364	98 059	111 840	118 843	133 571	133 665	133 909	134 447
Образование	204 005	197 972	196 271	195 905	195 857	191 844	184 870	175 562
Здравеопазване и социални дейности	133 047	135 040	135 240	137 968	131 504	130 570	131 374	132 029
Други дейности, обслужващи обществото и личността	63 781	88 590	111 653	114 648	112 846	99 106	102 908	103 880

Бюджетни организации и фондове управлявани от държавата	389 274	412 751	439 137	444 794	448 050	427 683	422 254	409 829
Търговски дружества, предприятия и организации с приходи от стопанска дейност	1 472 411	1 546 995	1 655 378	1 721 238	1 807 504	1 889 659	1 943 347	2 005 349

Приложение 8. Дял на зетите по икономически дейности в България спрямо пола като процент от общата заетост (изт. НСИ)

Икономически дейности	2003		2004		2005		2006		2007	
	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
Общо	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100
<i>Селско, ловно, горско и рибно стопанство</i>	13,5	9,1	13	8,3	11	7,1	8,2	4,7	8,6	4,5
<i>Индустрия</i>	36,3	28	37	28,5	38,4	29,2	40,2	28,8	41,4	28,4
Добивна промишленост	2	0,4	2	0,4	1,9	0,2	2,1	0,5	1,6	0,5
Преработваща промишл.	22	25,6	22	25,8	22,9	26,5	23,5	26,4	23	25,3
1-во и разпределение на ел.енергия, газ и вода	3	0,9	3	1,1	3,1	1,2	2,7	1	2,9	0,9
Строителство	9,3	1,1	9,6	1,2	10,5	1,3	11,9	0,9	14,9	1,7
<i>Услуги</i>	50,2	62,9	50	63,2	50,6	63,4	51,6	66,5	50	67,1
Търговия, ремонт на автомобили, лични вещи и стоки за домакинството	13,5	15,2	14	16,1	13,3	16,3	14,9	17,4	14	17,9
Hotели и ресторанти	3,3	6,5	3,5	5,9	3,8	6,5	3,3	6,2	3	6,7
Транспорт, складиране и съобщения	10,3	4,4	10,1	4,0	10,3	4,1	10,4	4,2	9,7	3,7
Финансово посредничество	0,7	1,5	0,7	1,7	1,1	1,5	0,7	1,4	0,7	2,2
Операции с недвижими имоти и бизнес услуги	4,3	3,6	5	4,3	5,4	4,4	5,4	4,3	5,5	4,5
Държавно управление; задължително общ. осигуряване	9,2	6,6	8,3	5,8	8,3	6,1	7,5	6,4	8	6,8
Образование	3,2	11,6	3,1	12,2	2,7	11,6	3	12,4	2,6	12,0
Здравеопазване и социални дейности	2,4	8,9	2,2	8,1	2,2	8,6	2,3	9,3	2,3	8,5
Други услуги	3,3	4,6	3,8	5,1	3,5	4,3	3,4	4,8	3,2	4,8

Приложение 9. Дял на зетите по класове професии според пола като процент от общата заетост (изт. НСИ)

Класове професии	2003		2004		2005		2006		2007	
	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
Общо	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ръководни служители	9,7	4,7	8,9	5,3	8,1	5,0	8,1	4,5	8,6	4,4
Аналитични специалисти	7,6	15,6	7,5	11,3	7,8	15,8	7,6	18,3	8,2	18,6
Приложни специалисти	9,5	12,7	9,5	13,5	9,7	13,4	7,3	10,7	8,4	11,8
Помощен персонал	3,3	10,3	3,1	10,0	3,6	9,5	1,3	11,5	3,4	11,8
Персонал, зает с услуги за населението, охрана и търговия	8,9	19,3	9,5	13,5	9,5	21,1	12,3	20,9	11,8	20,9
Производители в сея, горското и рибното стопанство	8,5	7,4	8,2	6,7	6,6	5,9	0,5	3,4	4,6	3,5
Квалифицирани производ. работници	18,7	8,9	19,4	8,3	19,9	7,9	21,3	8,7	21,8	8,5
Оператори на съоръжения машини и транспортни средства	19,1	9,7	18,4	9,8	20,1	10,6	20,1	11,1	18,8	9,4
Ниско квалифицирани работници	13,6	11,2	13,6	11,3	13,1	10,7	13,3	10,7	13	10,7

Приложение 10. Показатели на пазара на труда според възрастовата група (изт. НСИ)

	Нива на икономическа активност			Нива на заетост			Нива на безработица		
	15-24 год.	25-54 год.	55-64 год.	15-24 год.	25-54 год.	55-64 год.	15-24 год.	25-54 год.	55-64 год.
2000	29.1	80.5	24.0	18.8	68.5	20.8	35.3	14.9	13.3
2001	31.3	81.4	28.9	18.9	67.1	23.9	39.5	17.6	17.2
2002	29.7	80.3	31.6	18.9	67.5	26.9	36.5	16.0	14.8
2003	28.8	79.1	34.0	20.7	69.2	30.1	28.2	12.5	11.5
2004	29.0	79.8	36.2	21.5	71.2	32.5	25.8	10.9	10.2
2005	27.8	80.2	38.0	21.6	72.9	34.7	22.4	9.0	8.6
2006	28.9	82.3	43.0	23.3	75.7	39.6	19.5	8.0	7.9
2007	29.3	83	46	25.1	77	42.3	15.1	7.1	7

Заетост	Общо		15-24		25-34		35-44		45-54		55-64		65 и повече	
	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
2003	44,5	36,9	21,1	19,3	67,7	59,0	70,7	72,5	65,7	64,2	37,0	17,5	4,9	1,2
2004	46,2	39,7	21,9	18,7	69,7	56,9	74,5	71,2	67,6	57,9	39,5	22,2	5,2	1,8
2005	47,2	38,2	22,5	18,3	71,6	60,9	74,6	71,9	69,9	69,2	42,0	23,6	4,3	1,4
2006	49,0	39,7	23,5	18,3	74,4	61,7	76,6	75,5	73,1	71,0	46,9	27,7	3,9	1,1
2007	52,4	42,5	25,3	21,7	80,4	69,0	82,2	78,5	78,5	73,0	50,4	32,0	4,1	1,3

Приложение 11. Показатели на пазара на труда според образованието (изт. НСИ)

	Нива на икономическа активност				Нива на заетост				Нива на безработица			
	Висше	Средно	Основно	Начално и по-ниско	Висше	Средно	Основно	Начално и по-ниско	Висше	Средно	Основно	Начално и по-ниско
2000	74.1	63.8	30.1	14.5	68.7	53.6	22.3	9.0	7.2	16.0	25.9	37.8
2001	72.6	63.6	29.8	13.5	66.2	51.4	20.6	7.1	8.9	19.2	30.9	47.6
2002	72.6	63.3	28.9	14.3	66.6	52.5	20.9	7.7	8.3	17.1	27.9	45.9
2003	72.8	63.7	28.6	14.3	67.8	55.7	22.0	9.5	6.8	12.6	22.9	33.5
2004	73.5	64.2	28.5	15.9	69.3	57.1	22.8	10.8	5.7	11.1	19.8	31.9
2005	72.4	64.3	27.7	15.9	69.3	58.3	23.0	10.7	4.3	9.2	16.9	32.6
2006	73.3	66.2	27.8	13.2	70.4	61.1	23.0	8.6	4.0	7.7	17.3	34.9
2007	73,6	66,5	28	14	72,6	63	23,4	9,9	3,9	7	17	33

Заетост	ОБЩО		Висше		Средно		Основно		Начално и по-ниско	
	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж	М	Ж
Пол										
2003	48,5	39,7	70,4	67,1	61,4	51,4	28,5	19,8	16,9	8,8
2004	49,1	40,2	70,2	69,2	69,6	56,4	28,4	19,8	16,5	7,8
2005	50,1	40,5	70,8	69,4	64,5	52,9	28,1	18,8	15,8	7,9
2006	49,0	39,7	68,6	69,5	63,9	52,5	26,3	16,2	13,7	4,9
2007	52,4	42,5	71,7	73,6	67,8	54,6	24,0	14,8	13,5	5,7

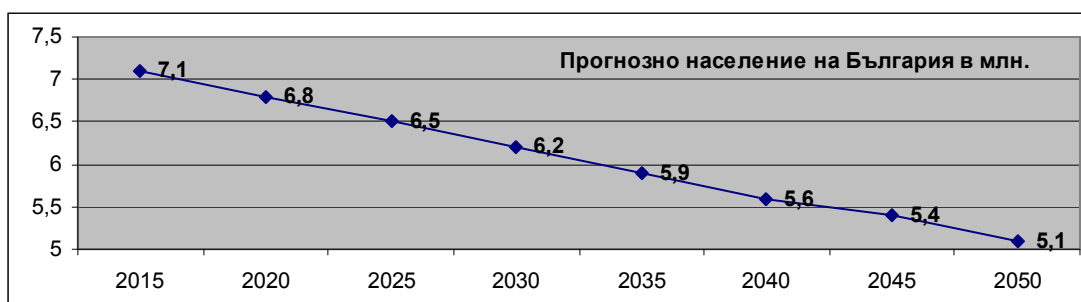
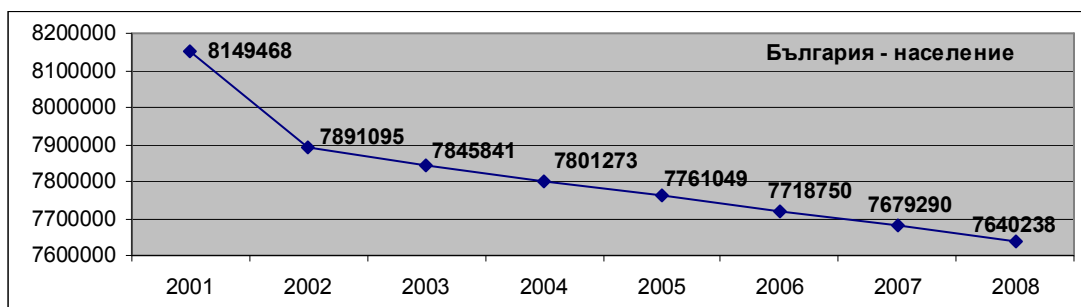
Приложение 12. Заетост и безработица по райони за планиране – NUTS II (изт. Евростат)

Район за планиране	Коефициент на заетост			% безработица					
	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Северозападен	49.0	49.4	53.5	24	22	14	12,7	12,5	11
Северен централен	51.6	52.5	53.8	22,4	19,6	15,3	14,1	12,5	13,5
Североизточен	51.3	55.6	58.2	23	21,4	20,1	17,4	12,1	11
Югоизточен	54.2	55.3	58.1	22	19	14,7	11,9	8,3	8,1
Югозападен	59.7	61.5	65.0	14,4	12,8	11,2	9,3	7,6	6,5
Южен централен	53.4	54.0	56.3	19,3	17,8	11,1	11	11	8,2

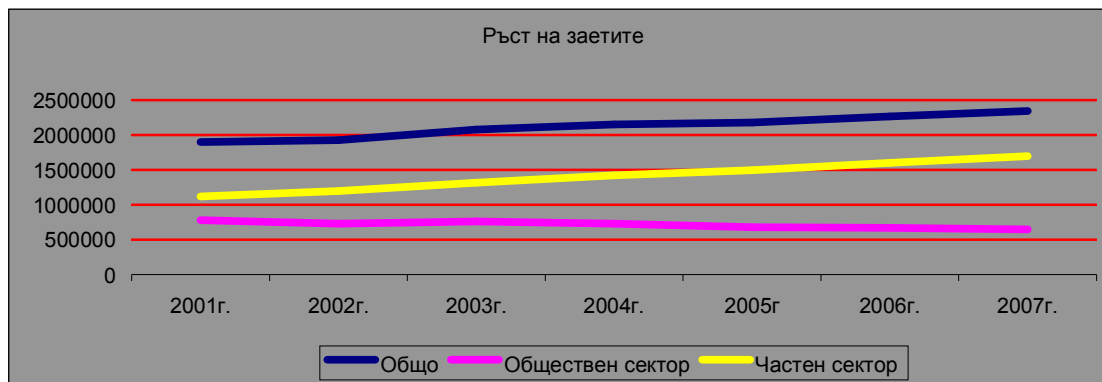
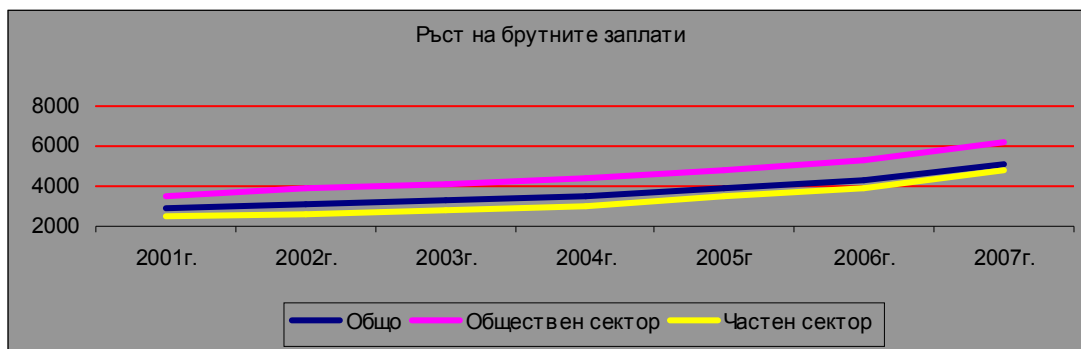
Приложение 13. Обобщени данни за развитието на пазара на труда за ЕС и България (изт. Евростат)

	ЕС-27		България	
	2001	2007	2001	2007
Заетост	62,5	65,4	49,7	61,7
Заетост на възрастни (55-64)	36,9	44,2	20,8	42,6
Заетост на жени	54,4	57,3	47,5	54,6
Заетост на непълно раб. време	16,2	18,2	3,2	1,7
Заетост на срочен договор	12,4	14,5	6,3	5,2
Безработица	8,5	7,1	19,5	6,9
Безработица при младежи до 25 г.	17,3	15,3	38,8	15,1
Индекс на разходите за труд за един човекочас	100	133,7	100	177,3
Индекс на БВП на глава от населението	100	100	27,9	38,3
Индекс на ПТ на един човеко-час	100	100	27,5	31,4
Общо заети (%)	100	100	100	100
-селско стопанство	7,9	6,1	10,1	8,1
-индустрия	26,5	25,1	32,7	34,6
-услуги	65,6	68,8	57,2	57,3

Приложение 14. Намаляване на Население в България в периода 2001- 2008г. и прогнозни данни в дългосрочен период (изт. Евростат)



Приложение 15. Ръст на brutните средногодишни заплати и на заетостта в частния и общественния сектор (изт. НСИ)



Приложение 16. Причини за неактивност (изт. АЗ)

Видове програми и мерки	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Общ брой участници	86,244	108,200	178,262	100.0	100.0	100.0
Участници в активни програми и мерки, от които в:	7,728	19,385	31,057	8.9	17.9	17.4
Младежи, участващи в програми	3,612	7,047	8,830	4.1	6.5	4.8
Дългосрочно безработни, участващи в програми	2,257	2,108	1,289	2.6	1.9	0.7
Квалификация и мотивационно обучение за безработни	4,557	14,239	22,117	5.2	13.2	12.4
Териториална мобилност	694	128	362	0.8	0.1	0.2
Мерки за samozаетост	820	583	704	0.9	0.5	0.3
Субсидирана заетост по различни програми и мерки	4,854	6,244	5,087	5.6	5.7	2.8
Участници в активни програми и мерки, общо и от които в:	70,557	88,815	147,205	81.8	82.1	82.5
Програма "От социални помощи към заетост"		55,293	117,761	—	51.1	66.0
Регионални програми за заетост	24,922	11,009		28.9	10.2	—
Програми за временна заетост	31,797	654		36.8	0.6	
Национална програма "Помощ за пенсиониране"		96	80	—	0.0	0.4
Проект "повишаване на пригодността за заетост и samozаетост сред младежите"		148	80		0.1	0.4
Клубове за заетост и структурно развитие	7,767	5,229	10,647	9.0	4.8	5.9
Програма "От социално подпомагане към заетост"	5,505	9,497		6.3	8.7	—
Активни програми в сътрудничество с международни организации	35,672	25,73	12,584	41.4	23.82	7.0

Причини за неактивност	2005		2006		2007	
	М	Ж	М	Ж	М	Ж
Общо	924,6	1194,7	880,8	1140,7	783,2	1038,2
От тях						
Желаещи да работят в т.ч. по причини да не търсят работа:	29823	282,5	272,4	260,4	187,8	197,7
- обезкуражени	205,0	173,1	175,4	145,5	114,6	107,3
- посещават УЗ или курсове за квалификация	4,8	4,5	8,4	10,0	3,7	3,6
- недобро здраве	6,4	6,3	8,2	7,6	6,0	5,9
- лични причини или семейни ангажименти	8,0	33,8	12,4	31,3	5,4	29,5
Нежелаещи да работят в т.ч. по причини:	626,4	912,2	608,4	880,2	595,4	840,5
- недобро здравословно състояние или инвалидност	108,2	97,8	114,6	113,0	107,2	113,7
- посещават УЗ или курсове за квалификация	284,7	277,9	285,9	277,2	299,6	285,3
Лични, семейни ангажименти	14,7	166,4	22,8	173,7	27,0	167,6
Напреднала възраст	166,0	324,6	135,2	278,9	122,1	236,6

Приложение 17. Свободни и заети места на пазара на труда средногодишно (изт. АЗ)

	Изразходвани средства за активни политики в хил. лв	Свободни работни места			Заети работни места		
		Общо	Първичен пазар	Програми и мерки	Общо	Първичен пазар	Програми и мерки
2001	70 254	227210	150281	76929	201 239	125111	76128
2002	81 200	256457	151594	104863	222941	126749	96192
2003	186 100	307835	163325	144510	273752	142154	131598
2004	223 800	352752	209654	143098	334091	197481	136610
2005	208 200	323791	193115	130676	315286	184707	130579
2006	217 796	286289	175886	110403	271645	164544	107101
2007	173 098	256507	149289	107218	248634	141628	107006

Приложение 18. Обобщение на Европейската комисия на общото въздействие на интервенциите на пазара на труда (изт. ЕК)

Интервенция	Обобщение на общото въздействие	Коментар
Помощ при търсене на работа (трудова посредничество и консултиране)	Съществен положителен ефект върху прехода от социално подпомагане към заетост	Постигат се по-добри резултати, когато (а) се съчетае с мониторинг и прилагане на критерии за получаване на обезщетения за безработица, и (б) дейностите по търсене на работа са обвързани с участие и в други програми, като например а обучение.
(Пре)квалификация на безработните	Ефективна при някои целеви групи (възрастни жени), но не при всички (възрастни мъже или младежи)	Ефективността на тези програми може да бъде повишена от следните им характеристики: (а) малък мащаб; (б) насочени към групи в неравностойно положение; (в) тясно сътрудничество с местни работодатели; (г) сертифицирано обучение с признаване на сертификатите от пазара.
Мерки за младежка заетост	Обезкуражаващи резултати	По-добър ефект се постига чрез интервенции, насочени към предучилищното образование, мерки за намаляване на отпаданите от училище, подобряване на базисните умения и формиране на адекватни компетенции чрез образователната система.
Субсидии за заетост	Носят положителен ефект за евентуална бъдеща несубсидирана заетост	Постига се финансова ефективност, ако субсидираната заетост е насочена към определени социални групи (млади образовани мъже) и е съчетана с услуги за трудово консултиране.
Създаване на работни места	Рядко има положителен ефект	Ако се прилага подобна мярка, то тя трябва да има краткосрочен характер и да бъде насочена към групи в най-тежко социално положение.