

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 6 / Брой 1 / Юни 2015



Съдържание

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Симеон Петров
ЛОГИКАТА НА ВЪЗМОЖНОТО - ВЪЗНИКВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА
ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИКА НА ЗАЕТОСТ

Любимка Андреева
РЕГУЛАТОРНИЯТ МОДЕЛ НА УПРАВЛЕНИЕ НА ЕНЕРГИЙНИТЕ УСЛУГИ В
БЪЛГАРИЯ: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ

ПРАКТИКИ

Алеко Джилджов
МЯСТОТО И РОЛЯТА НА ДОСТАВЧИЦИТЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ В
ЦЯЛОСТНИЯ ПРОЦЕС ПО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ
УСЛУГИ

ДОКТОРАНТИ

Димитър Асенов
РОЛЯТА НА СЕКТОРНА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ” ЗА
РАЗВИТИЕТО НА СИСТЕМАТА НА ПРОФЕСИОНАЛНОТО ОБРАЗОВАНИЕ И
ОБУЧЕНИЕ В ИРЛАНДИЯ, 2007-2010 Г.

Милена Иванова
СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА ЗА ДЕЦА В БЪЛГАРИЯ

Contents

Simeon Petrov

THE LOGIC OF THE POSSIBLE - EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN EMPLOYMENT POLICY

Lyubimka Andreeva

THE REGULATORY MODEL OF GOVERNANCE ELECTRICITY SERVICES IN BULGARIA: CHALLENGES AND PERSPECTIVES

Aleko Djildjov

PLACE AND ROLE OF PUBLIC SERVICE PROVIDERS IN THE OVERALL PROCESS OF PROVIDING SERVICES ADMINISTRATIVE

Dimitar Assenov

THE ROLE OF “LEONARDO DA VINCI PROGRAMME” FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING IN IRELAND, 2007-2010

Milena Ivanova

SOCIAL POLICY FOR CHILDREN IN BULGARIA

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ЛОГИКАТА НА ВЪЗМОЖНОТО - ВЪЗНИКВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИКА НА ЗАЕТОСТ

Симеон Петров

Резюме

Настоящата статия е посветена на същността, възникването и развитието на Европейската политика на заетост. Акцентът е поставен върху Европейската стратегия по заетостта като най-важната и съдържателна сърцевина на политиката по заетостта на европейско равнище. За разлика от преобладаващата част от изследванията, които оценяват и обясняват ЕСЗ към даден момент тук е възприет по-динамичен подход. По този начин по-добре са отчетени фактори като ролята на Европейската комисия, значението на разширяванията на ЕС, промяната в структурата на доминиращата коалиция, значението на господстващата парадигма по отношение на заетостта.

Ключови думи: публични политики, европейска политика на заетост, активни политики, отворен метод на координация, прозорец на възможностите, общност на политиките;

THE LOGIC OF THE POSSIBLE - EMERGENCE AND DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN EMPLOYMENT POLICY

Simeon Petrov

Abstract

This article is dedicated to the nature, emergence and development of the European Employment Policy. The focus is on the European Employment Strategy as the most important and meaningful core of the employment policy at European level. In contrast to the majority of studies that assess and explain the European Employment Strategy at the relevant moment this article adopts a more dynamic approach. Thus the factors such as the role of the European Commission, the importance of EU enlargement, changes in the structure of the dominant coalition and the importance of the dominant paradigm in terms of employment are better taken into account.

Key words: public policy, European Employment Policy, active policy, Open Method of Coordination, windows of opportunity, policy community

Въведение

Появата на Европейската стратегия по заетостта през 90-те години представлява сериозна промяна на европейско равнище в поне три посоки. От една страна, се появява нова политика на европейско ниво, която не може да се обясни нито само като „секторен разлив”, нито като рационална воля на националните страни. От друга страна, това съвпада с промяната в парадигмата за заетостта, защото разбирането за заетост прокарано чрез *ЕСЗ се различава от господстващите до тогава кейнсиански разбирания и заетостта не влиза в европейския дневен ред толкова като продължение на социалната политика, колкото като свързващо (междинно) звено между свободния европейски пазар и все още нереформираната социална политика в европейските страни.*

Не на последно място е важен и друг аспект на промяната, който касае не съдържанието, а процеса – на ниво ЕС постепенно се появява (със своите плюсове и минуси) нов начин на вземане на решения, който е различен от превърналите се в конвенционални процедури – **Отвореният метод на координация**, който след въвеждането си в последствие и в редица други области, очевидно заслужава сериозно изследователско внимание.

1. Европейската политика на заетост – изграждане на нова общност на политиката

В настоящата статия Европейската политика на заетостта се разглежда като изграждане на нова общност на политиката. Изследването на общността на политиката включва два съществени въпроса: за политическите актьори и за взаимодействието между тях. *Този подход променя напълно разбирането за общия интерес: от абстрактен, свързан с общата полза, той се превръща в конкретно „договарян” в рамките на възможност за тези актьори в този пространствено времеви континуум.* В това „договаряне” участват различни интереси, получаващи достъп до властта чрез специфични механизми. Те чрез организациите, които ги представляват, влизат във взаимодействие, зависещо от макрополитическото разпределение на властта и от ситуационната му проява (Брайкова, 2003, 28-9).

В продължение на няколко десетилетия осъществяваната интеграция в областта на политиката по заетостта е насочена предимно към премахването на нормативните и институционални пречки пред свободното движение на хората, стоките и капиталите. След средата на 90-те години на ХХ век започва да се говори за сближаване и сходни модели за развитие на пазарите на труда в страните от ЕС. Така с Договора от Амстердам проблемите на заетостта са реално включени в европейския политически дневен ред. *Съществуващите големи различия в регулациите и структурата на пазара на труда в отделните страни обективно не позволяват осъществяването на общоевропейска политика на заетост, но е създаден нов модел за координация, обсъждане и обмяна на практики на европейско ниво.*

Още първите насоки по заетостта на ниво ЕС, които са групирани в четирите стълба на ЕСЗ от 1997 г., са формулирани в рамките на един по-голям политически избор. Този избор за политиката по заетост води до модел, който е компромис между либералната и северната традиция. Акцентът поставен върху предприемачеството и адаптивността е вдъхновен от либералния модел, наблягащ на дерегулациите на пазара на труда и намаляването на данъците, а от друга страна, фокусирането върху пригодността за заетост чрез обучение и активните мерки на пазара на труда са взаимствани от скандинавския модел.

2. Същност на европейската политика на заетост

Учудващо е колко малко подробни политически анализи са правени на заетостта на европейско равнище и Отворения метод на координация (ОМК) в тази област. Радаели коментира този въпрос така: *„отворената координация съдържа елементи на напрежение – от една страна, тя работи в областта на иновациите и подобряването „случай по случай”. Така се запазва политизацията на ниски нива. От друга страна, целта в рамките на ОМК е да се насърчи сближаване и координация на най-високо политическо равнище, по-специално на ниво Европейски съвет. Това прави неизбежна политизацията.”* (Radaelli, 2003, 5).

Опитите да се изгражда политиката по заетостта на Европейския съюз са оплетени от самото начало, като един от **най-сложните регулаторни механизми** на ЕС: как да се създаде система за регулиране, която събира разнообразието на историческа, правна и

институционална традиция на държавите-членки и продължаващия конфликт за целесъобразността на новите форми на регулиране на пазара на труда, както и прехвърлянето към ЕС на политически правомощия в тази област (Rhodes, 2005, 280). Независимо от това в последните няколко десетилетия се създава регулаторна система основана на три стълба, всеки с различен начин на изготвяне на политиката и управление:

(1) *законодателството на ЕС насърчава трудовите права - една версия на „общностния метод“;*

(2) *„нормите за колективен трудов договор“ е алтернатива на първия стълб и включва споразумение между социалните партньори преди законодателството, и*

(3) *по-новата и по-радикална промяна е от твърдия закон към актове с незадължителна юридическа сила в рамките на Европейската стратегия по заетостта (Rhodes, 2005, 280).*

Трите институционални стълба на европейската политика по заетостта са изградени след 1960 г. Първият стълб се изпълнява чрез директиви, в които възможностите за различия в изпълнението е ограничен. Вторият стълб има своите корени в спорадични случаи на социално насърчаване на диалога от Комисията на европейско равнище между работодателя и синдикалните конфедерации през 1980 г. Това е подкрепено от член 138 от ДЕО и официално се институционализира в споразумението за социална политика (чл. 4, чл. 139 от ДЕО) от Маастрихтския договор. Третият стълб е ЕСЗ.

Всеки стълб свързва една особена форма на правене на политики със специфичен начин на управление. В първи стълб работят обвързващи правни инструменти (директиви) с твърда форма на изпълнение чрез трудовото законодателство, подкрепени от съдилищата (национални и европейски). Това представлява най-принудителната форма на управление (Rhodes, 2005, 283).

Вторият стълб произвежда задължителни, но гъвкави инструменти (например законодателство, което предлага алтернативи, между които държавите-членки избират), тъй като има необвързващи, но строги инструменти (напр. целенасочени препоръки, които съдържат изрични правила за поведение на наетите и работодателите). Този подход разчита силно на водене на преговори, както на европейско, така и на национално равнище между социалните участници. Третият стълб е Европейската стратегия по заетостта.

Може да се възприеме, че основата на единната политика по заетостта на ЕС реално води *началото си от „Бялата книга“* за растеж, конкурентоспособност и заетост, публикувана през 1993 г., която е приета по инициатива на тогавашния председател на ЕК Жак Делор. С нея се поставят политическите и аналитичните основи за разработване на европейския подход към заетостта. „Бялата книга“ бележи първия опит за интегриране на политиката по заетостта с останалите политики и за фокусиране на вниманието върху проблема с безработицата в общоевропейски план (Владиминова, 2008). В продължение на така прокламираната инициатива една година по-късно, на Европейския съвет в Есен от 1994 г., се поставя началото на практическите стъпки на Европейската политика за заетост (ЕПЗ). Въпреки силната политическа подкрепа, обаче, изпълнението се нуждае от разработване на ясна нормативна база, изграждане на структури и дългосрочна визия, каквито на този първоначален етап липсват.

Основната причина за *разнообразната и нестабилна архитектура на европейската политика на заетост* е самото разнообразие в институционалната традиция на държавите-членки, както и в същественото различие на съществуващите на държавно равнище институции на пазара на труда. Останалите причини, които имат допълнителен характер са: промяна в характер на заетостта, разнообразието на европейския трудов пазар и организацията на индустриалните отношения, както и по същество оспорваният характер на трудовото законодателство.

Системите на европейски индустриални отношения се разделят на: такива, в които държавата играе централна роля чрез конституционни разпоредби за правата на наетите и всеобхватно законодателство в областта на пазара на труда (Белгия, Франция, Германия, Холандия, Люксембург, Италия, и Гърция); такива, в които държавата по традиция се въздържа от регулиране на индустриалните отношения чрез кодекси и законодателство (Великобритания и Ирландия), както и тези, в които функционалните еквиваленти на правни и законодателни рамки се осигуряват от корпоративен тип споразумения между работодатели и синдикати (Дания и Швеция). Ако работодателите в Германия, Холандия, Белгия и Скандинавските страни са силно ограничени от наемане, уволнения, но се наслаждават и на гъвкавост (поради високите нива на умения и правилото за определяне на консенсусно работно място), тези във Великобритания и Ирландия се радват на по-високи нива на вътрешна и външна гъвкавост, а южните страни (Италия, Гърция, Португалия и Испания) обикновено не ползват нито едното, нито другото, поради сериозните ограничения. Разширяването на Изток добавя четвърти модел, в който намесата на държавата, близка до тази на южните страни, се комбинира със слабите нива на инициативност (Rhodes, 2005, 281-282).

3. Появата и развитието на Европейската стратегия по заетостта

Причина за нестабилността в заетостта като област на политиката е, че неизбежно засяга основни идеологически различия относно въпроса за заетостта - съответните степени на икономическото регулиране и нивата, на които тя се прилага. По този начин процесът на ЕС за развитие на политиката по заетостта е разкъсан от двупосочен конфликт или двойно разцепване, от ранните дни на европейския проект и по-специално от 70-те години между поддръжници и противници на социалното измерение на ЕС, което да увеличи разпределителните политики, както и между конкуриращи се концепции как трябва да бъдат организирани пазара на труда и социалните системи (в общи линии между социалистите/социалдемократите и пазарните либерали).

Казаното дотук е полезна стъпка в разбирането на природата на коалициите, които са мобилизирани за или против политиката на заетостта в ЕС през последните няколко десетилетия. Повечето от съществуващите изследвания, в които се анализира ЕСЗ се фокусират върху определен времеви момент. Същевременно, изглежда по-защитимо и даващо цялостен поглед ЕСЗ да бъде анализирана в рамките на нейното развитие във времето, като разликата между появата (преди пълното установяване), еволюцията във времето и развитата към момента рамка за координация на политиките, задължително трябва да се отчита. **Така, за целта на настоящата статия европейската политика на заетост е систематизирана в следните периоди:**

- **Ранни идеи за заетостта** – от 1957 до началото на 90-те години – слабо развитие на негативната интеграция, оформяне на първи и втори стълб на заетостта. През периода практически липсва дискурс за общоевропейски действия по заетостта;
- **Поява, еволюция и оформяне на Европейската стратегия за заетостта** – от началото на 90-те години на миналия век, период, който се характеризира с поява на идеи за позитивна интеграция и постепенно утвърждаване на Отворения метод на координация. **Разгледани са три етапа в развитието на Европейската стратегия за заетост:**
 - **Първи етап – поява и утвърждаване** – 1992 – 1999 г.;
 - **Втори етап – еволюция на идеите и структурата на ОМК**, включително с оглед на Лисабонската стратегия – 2000 – 2004 г.;
 - **Трети етап – съвременен характер** – след 2005 г. – тригодишни, интегрирани с останалите икономически аспекти, насоки за заетостта.

3.1. Ранна история на политиката по заетостта на европейско равнище

Договорът от Рим (ДСЕИО) има само силно двусмислена разпоредба за социалната политика и политиката по заетостта на ЕС. Членове 117-122 (социални разпоредби), предоставят няколко реални правомощия на институциите на ЕС. Съгласно член 117 (ДСЕИО) условията на труд трябва да са гарантирани. Член 118 (ДСЕИО) просто изисква Комисията да насърчава сътрудничеството между държавите-членки посредством проучвания, становища и консултации. Като се има предвид пазарно-ориентиран характер на Договора от Рим, политиките в областта на трудовата заетост се използват за коригиране на очевидните слабости на пазара, а не за създаване на една наднационална държава.

Единственото съществено отражение на френската позиция за по-силна социална регулация е член 119 (ДСЕИО) за принципа на равно заплащане. В резултат на това, много от политическият напредък в областта на заетостта от 1960 г. се основава на алтернативни похвати. Разбира се, *най-важният елемент, създаден още с Римските договори, е Европейският социален фонд (ЕСФ)*.

По време на дебатите около Договора за Европейския съюз има една по-широка коалиция от държави-членки в полза на европейското регулиране на трудовата заетост. Но съпротивата от страна на *Британското правителство* поставя ограничение за всяко ново наднационално прехвърляне на правомощия, а за това допринася и засилването на принципа на субсидиарност.

Амбицията, особено на северните държави-членки, за решаване на процедурните спорове в повечето области на политиката на пазара на труда при гласуване с квалифицирано мнозинство, както и за това да се разшири компетентността на Общността към договорните права и представителството на работниците, води до подписване на окончателното споразумение, прието като Социален протокол от единадесет държави-членки (Великобритания отказва), касаещ това здравео и безопасността, условията на труд и равнопоставеността на работното място да попадат под гласуването с квалифицирано мнозинство. В ревизираните членове 117-18 (ДЕО) са подкрепени препратки към необходимостта да се уважават различията на държавите-членки и да се избегнат нови регулаторни тежести върху малките и средни фирми.

Едно от основните нововъведения на Договора от Маастрихт по отношение на социалната политика е създаването на алтернативен вид на вземане на решения, включващ европейските социални партньори - *„междупрофесионален социален диалог на европейско равнище“*. Комисията трябва да насърчава дискусии между работодателите и профсъюзите чрез съвместни работни групи върху икономиката, заетостта, социалния диалог, както и новите технологии. По този начин *Комисията успява да създаде нови „политически пространства“* и разширяване на европейските отговорности в нови области, като основа за бъдещото институционално развитие. Най-важното, до което води по-структурираният диалог на европейско равнище, обаче, е смяната във фокуса на европейската политика скоро след Маастрихт към *нови цели за насърчаване на заетостта*.

През 90-те години дълбочината и темпото на интеграцията на вътрешния пазар значително надминават социалната хармонизация. Проведени са поредица от структурни реформи в областта на вътрешния пазар: създаване на Европейската централна банка и на Икономическия и паричен съюз, координацията на бюджетните и икономическите политики на равнище ЕС, либерализацията на продуктите и трудовите пазари. На равнище ЕС се сблъскват съществуващите социални държави в Европа (Scharpf, 2002).

3.2. Формализиране на Европейската стратегия по заетостта

Отговорът на въпроса защо ЕСЗ се появява, би следвало да се търси на кръстовището между теориите за европейската интеграция и публичното управление (governance). Част от литературата за появата на ЕСЗ и ОМК съчетава редица от класическите подходи на европейската интеграция като междуправителственото сътрудничество и неофункционализма. Първият се опитва да обясни промените чрез фокус върху силата на държавите-членки в ключовите моменти, а вторият се концентрира върху европейските и институционални участници и по-специално ЕК.

Междуправителственият подход се фокусира върху историята на вземане на решения в моменти като договорни ревизии или сериозни кризи за структурните промени в европейската интеграция (Rosamond, 2000, 106). В същия дух, много от началната литература за ЕСЗ се фокусира върху значението на Договора от Амстердам за ЕСЗ (Goetschy, 1999; Szyszcak, 2000) и върху значението на срещата на върха в Лисабон за неговото институционализиране в различни области на политиката (de la Porte, 2001; de la Porte and Pochet, 2002, Borrás and Jacobsson, 2004). Тези теории, обаче, трудно могат да дадат комплексни обяснения.

3.2.1. Отворения прозорец на възможностите за включване на ЕСЗ в европейския дневен ред

Ако просто приемем появата на ЕСЗ като „функционален разлив” или „класическо” договаряне на правителствените ръководители, няма как да отговорим на въпросите *защо това се случва точно в този момент, от една страна, и в този нов процедурен вид, от друга*. Въпреки това, са правени малко опити за обобщаване на факторите довели до ЕСЗ и в следствие на ОМК в края на 90-те години. Може би най-пълен и завършен е анализът на Недергаард. Факторите за появата на ЕСЗ са групирани както следва: (Nedergaard, 2005).

- **Фактори, свързани с публичното управление (Governance):** недоволството на правителствата на някои държави-членки (напр. правителството на Великобритания) от европейската „свр̀хрегулация”, както и нов подход в публичното управление с по-широко използване на дерегулациите;

- **Политически (political) фактори:** увеличаване на броя на новите социалдемократически правителства в началото на 90-те години, които искат да се повиши значението на заетостта в политическия дневен ред в Европейския съюз след десетилетието на либерализация и след въвеждането на програмата за вътрешния пазар през 1985 г. В същото време, налице е политическо желание за по-широко участие на социалните партньори и неправителствени организации в политическия процес на равнище ЕС, за да се отговори на част от критиките към ЕС за работа със „скрити” процедури за вземане на решения;

- **Глобални фактори:** конкурентоспособността на Съюза в глобализиращата се световна икономика се превръща в господстващ дискурс в повечето европейски решения, което води до включването на нови форми и нови области на сътрудничество.

Класификацията на Недергаард *има завършен вид, но само от гледна точка на въпроса за процедурното съдържание на ЕСЗ*, оставяйки на заден план съдържателните и времевите аспекти. В настоящата статия е възприето схващането, че *голямата промяна в политиката, възприета като поява на нова политика на ниво ЕС, се обяснява най-добре с модела на прозореца на възможностите*.

Въз основа на „модела на кошчето за боклук” на организационния избор, *Джон Кингдън* (Kingdon, 1995) е разработил подход за определяне на дневния ред и формулиране на политиката. Според него може да се концептуализират три, до голяма

степен несвързани, „течения“: (1) **проблемен поток**, състоящ се от информация за реалните световни проблеми и последиците от последните правителствени интервенции; (2) **поток на публичните политики** –общността, съставена от научни изследователи, защитници и други специалисти, които анализират проблемите и формулират възможни алтернативи, както и (3) **политически поток**, състоящ се от избори, законодателно развитие, лидерски подходи и др. Според него промените стават възможни, когато към „прозореца на възможностите“ се присъединяват трите потока: в отговор на признат проблем, общността на политиката разработва предложение, което е финансово и технически възможно и политиците го намират изгодно за одобрение.

Според Кингдън политическият поток (political stream) се състои от такива елементи като обществено настроение, групи за натиск, изборни резултати, партийни и идеологически разпределения и промени на администрацията. Всички най-важни участници в системата, а не само политиците, благоприятстват за действието. **Прозорецът е възможност за защитниците на предложения да прокарат своите решения** или да насочат вниманието към специфичните им проблеми. В случая, **ЕСЗ е може би на първо място политически компромис с три измерения – класическо дясно/ляво разделение, не по-малко класическо разделение на повече европейска интеграция срещу повече субсидиарност и накрая борбата между икономически и финансови въпроси и социални въпроси.**

Понякога прозорецът се отваря доста предвидимо. Подновяването на програма, например, създава възможност за много от участниците да прокарат своите собствени вътрешни проекти. В случая на ЕСЗ това е пряко свързано с неизбежните междуправителствени конференции, които са насочени към завършването на Единния европейски пазар, от една страна, и започващото да се очертава (макар и в първоначални контури) източно разширяване. В други случаи, това се случва доста непредсказуемо. Политическите предприемачи (policy entrepreneurs) играят важна роля при концепцията за отворения прозорец на политиката за поставяне на решения за проблемите. Прозорецът понякога се затваря, защото няма налична алтернатива. В случая на ЕСЗ, това е **предотвратено от оформилата се коалиция между група държави и ЕК.**

ЕСЗ се оформя като политическа стратегия и успехът на тези нови „доброволни“ методи е свързан с твърдите политически реалности. По отношение на целите на политиката, ЕСЗ е тясно свързана с политическия процес от Маастрихт и ИПС. Европейската стратегия по заетостта е била използвана, за да се получи подкрепата за ИПС и той дължи своето съществуване и институционализиране на стратегията и на политическата коалиция зад нея.

Същевременно, благоприятният климат за появата на ЕСЗ е допълнен от простия факт, че развитият европейски отворен пазар изисква неизбежното обсъждане на националните политики по заетост. Разширяването на ЕС през 1995 г. с две скандинавски държави допълва картината на създадения прозорец за поява на нова политика. Не на последно място по важност е констатираната и от Питър Хол (Hall, 1986, 1993) промяна на парадигмата в европейските страни, свързана с разбирането за оттеглянето на държавата от редица сфери на обществения живот, която макар и по-бавно засяга националните политики по заетостта.

3.2.2. Изграждане на коалиции и предприемаческа роля на ЕК

ЕСЗ се появява, когато социалдемократическите правителства са увеличили силата си в Съвета и това неизбежно трябва да се взема предвид при обясненията. Преди Амстердамската конференция от 1996 г. Великобритания и Германия се противопоставят на включването на отделен дял за политиката по заетостта в Учредителния договор. Смяната на правителството във Великобритания променя ситуацията на европейско

равнище, тъй като новите лейбъристи подкрепят включването на дял за заетостта в новия договор и това се оказва достатъчно да убеди най-устойчивата в позицията си страна – Германия, да промени мнението си (Goetschy, 2003; Jacobsson, 2004). Има крайни изследвания в рамките на междуправителствения подход, които се фокусират само върху социалдемократическите коалиции в Съвета като движещ фактор за появата на ЕСЗ. Но този подход, който включва политически коалиции по интереси в Европейския съвет, изобщо не показва как Комисията играе роля в появата на ОМК. Да, **националните позиции и ролята на страните, които председателстват ЕС, са важен фактор, но не очертават пълната картина.**

Целта не е да се заменят традиционните средства, а да се организира процес на учене, чрез който да се създаде възможност за обмяна на опит и добри практики. **Включването на главата за заетост в Договора от Амстердам е голяма промяна в политиката (policy change).** Безспорно, една от основните причини е съществуването на благоприятен политически климат. Френският премиер Жуспен няколкократно подчертава необходимостта от включването на въпроса за заетостта в европейския дневен ред, макар че срещата на върха в Амстердам първоначално е предназначена само за финализиране на мерките по отношение на Пакта за стабилност и растеж. **Водещият принцип на предвидената ЕСЗ не е хармонизирането, дори не е сближаването, а е изграждането на общност от държави около общи цели.** ЕСЗ е създадена в момент, в който е изключително спорен въпросът за ролята, която социалната политика трябва да играе в европейската икономическа интеграция (Regent, 2003).

В крайна сметка ЕСЗ е институционализирана на Амстердамската среща на високо равнище през 1997 г. Към този момент започват да се появяват и някои от специфичните цели, които са в основните цели на стратегията. Те са свързани с инвестиране в **професионалното обучение, увеличаване на интензивността на растежа на заетост, създаването на по-гъвкава организация на работата и заплащане, която да насърчава инвестициите в създаването на нови работни места, намаляване на непреките разходи за труд, както и подобряване на ефективността и ефикасността на политиките на пазара на труда чрез изместване от пасивни към активни мерки.** Временният институционален модел се състои от един цикъл на административни задачи, според който всяка страна се съгласява да докладва до декември за това как политиките по заетостта, договорени на европейско равнище, са били и ще бъдат изпълнени на национално (под формата на многогодишна програма).

Един от важните аспекти към този момент е да се проследят действията на Жак Делор (изключително активният тогавашен председател на ЕК) и разбира се, на самата ЕК. Те би следвало да се съпоставят на ролята на Европейския съвет в рамките на този предварителен за появата на ЕСЗ етап. **ЕК безспорно е най-влиятелна по време на този етап, най-вече като рамкира дискурса и създава фокусни точки – основни отправни точки за политиката, които се откриват в ключови документи на ЕК.**

Жак Делор иска да запази силната инерция за интеграция след одобрението на ИПС. Подема се настойчив политически дискурс за необходимостта от това държавите-членки да бъдат подкрепени от силната роля на Общността в областта на политиката по заетостта, за да се подкрепи икономическия растеж. Към този момент страните се отнасят резервирано към идеята да се отстъпят правомощия по време на икономическата рецесия, засегнала Европа в началото на 90-те. Въпреки това, на Единбургския съвет през 1992 г. е отбелязано, че безработицата е въпрос от голямо значение и че европейското равнище може да подкрепи страните в борбата им срещу нея. **Именно тази декларация използва Делор в качеството си на председател на ЕК, за да получи мандат за изготвяне на документ за политиката по заетостта, който да бъде представен и обсъден от представителите на държавите-членки на следващото заседание на Европейския**

съвет. Така се дава възможност на Комисията и Делор да рамкират дискурса и да предложат фокусните точки, около които да се изготви обща референтна рамка за европейските проблеми със заетостта. Присъства конкретна цел на политиката в документа – **активни политики** на пазара на труда, т.е. да се предостави на всички без работа ефективна помощ чрез мерки за обучение, адаптиране към технологичните промени, повишаване на качеството и броя на агенциите по заетостта.

Новост в политическия дискурс подет от Делор е да се **пренасочи вниманието от равнището на безработица към нивата на заетост** и най-вече към увеличаване на общия брой на зетите и икономически активните. Идеята на ЕК е темата за активните мерки постепенно да стане централна за ЕСЗ. Опорните точки на Делор са одобрени и ЕК успява да получи мандат. **Така въз основа на своите 4 страници представени пред Европейския съвет, председателят на ЕК се сдобива с правомощия за средносрочната стратегия за насърчаване на растежа и заетостта** и ЕК започва работа по Бялата книга за растежа, конкурентоспособността и заетостта в средата на 1993 г.

Както стана въпрос, има учени, които оспорват ролята на ЕК в ранните етапи и вместо нея виждат в ролята на инициатор Партията на европейските социалисти (ПЕС), поради създаването под нейна егида на работната група „Европейска инициатива за заетост” (Kulachi, 2004; Johansson 1999). Твърди се, че създаденият през 1993 -1994 доклад на Алън Ларсон за работните места в Европа (доклада Ларсон) лежи в основата на текстовете на ЕСЗ. В противовес на това може да се каже, че основният автор на доклада към момента е председател на шведската социалистическа партия и по-скоро е в периферните кръгове за вземане на решения от европейските институции в периода 1992 – 1994 г. Към този момент Швеция все още не е член на ЕС и Ларсон не е имал достъп до заседанията на Европейския съвет, където са взети решенията за развитие на политиката за заетост на Съюза. **4 от 12 правителства (33%) са социалистически или социалдемократически към този момент. Това категорично означава малко влияние, както в Европейския съвет, така и в Съвета на министрите по политиките за заетостта.** В този смисъл може да се заключи, че ПЕС има по-скоро слабо влияние върху дебата за развитието на европейските политики в областта на заетостта и безработицата през тези години.

Следващата крачка вече е към създаването на може би първия формален (легален) елемент на ЕСЗ – Комитета по заетостта и пазара на труда, който е учреден през 1997 г. след решение на Съвета на министрите. Към този момент той включва по двама делегати от всяка страна-членка и двама делегати от ЕК, които са предварително избрани и е затворен за външни лица. Комитетът е създаден като колективен орган, който е консултативен и има за цел да насърчи координацията между държавите в областта на заетостта и пазара на труда. Тази роля се осъществява чрез възможността да се изготвят доклади и предложения.

Изключително интересен е въпросът **защо държавите-членки се договарят да създадат Комитет по заетостта** – политика, където Общността не разполага с официално определена роля. В този момент те вече дават основания да се твърди, че се търсят механизми за намеса на Общността в тази област. В този смисъл, е много важно да се каже, че ако държавите-членки са се споразумели за целите на политиката по заетостта и новосъздадените отчетни механизми за координация малко преди това, само като лична услуга на безспорно уважавания председател на ЕК Жак Делор и то по време на последната му среща като председател на Комисията, няма никакъв проблем целият стремеж да се развива европейска политика по заетостта да бъде „укротен” или дори спрян след Европейския съвет в Есен. Въпросът за заетостта обаче остава в дневния ред на Съвета. В този смисъл, ако първите стъпки, свързани с целите по заетостта са въз основа на рамкиране на дискурса от страна на ЕК и слабо ангажиращи актове, **след 1994 г. ЕК**

съвсем официално се ангажира с активното преследване на целта за общи дейности по отношение на заетостта, включително и чрез развитието на трайна финансова основа за политиката по заетостта.

Така относително бързо се стига и до формалното (юридическо) създаване на повтарящ се координационен цикъл на политиката. Интересно е **защо държавите избират да формализират тази област, която е толкова чувствителна и каква точно е ролята на ЕК и на отделните страни в този процес**. Изненадващо за някои, след приключването на междуправителствената конференция в Амстердам през юни 1997 г. като част от преразглеждането на Учредителния договор е решено и да се включи раздел за заетостта. Ролята възложена на **Общността е да допринесе за високото равнище на заетост чрез насърчване на сътрудничеството между държавите-членки и ако е необходимо чрез подкрепа и допълване на техните действия**. Насоките по заетостта трябва да се основават на Заключенията на Съвета, което означава, че политическите приоритети на отделните страни са в основата на цикъла. Това е ясно средство за политически контрол, създаден от държавите-членки по отношение на ЕК, която все пак притежава инициативата за предлагане на насоките.

Практически, легализирането на ЕСЗ и издигането на политиката по заетостта до област, установена в Учредителните договори, става възможно след промяна в позициите в две от най-важните страни в Съвета – избори във Великобритания и Франция водят на власт леви правителства, което е ключ към улесняване на приемането на заетостта като общоевропейски ангажимент. На този етап дейността на ЕК може да се квалифицира повече като подкрепа, отколкото като насочено управление на процеса. Има отделни страни, които лобират агресивно за включване на заетостта като дял в договора. В държави като Швеция, Финландия и Австрия координирането на политиката на заетостта на равнище в ЕС е представено като средство за запазване на социалните стандарти. В други страни с ляво ориентирани коалиции е мобилизирана подкрепа за включването на ЕСЗ в първичното право, но в крайна сметка, промяната не е възможна без преориентиране в позициите на най-големите държави-членки Великобритания, Франция и Германия (Trubek and Mosher, 2001; Schäfer, 2004).

Силната подкрепа на *Тони Блеър* (Лейбъристката партия на Великобритания) и *Леонел Жоспен* (Партия на социалистите на Франция) са имали силно влияние върху съответните им правителства и върху цялата политическа инерция в Съвета. В крайна сметка *Хелмут Кол* (Християндемократическия съюз на Германия), който първоначално се противопоставя на разпоредбите за заетостта от Есең, се съгласява, доколкото *субсидиарността* трябва да бъде ръководен принцип. Така се стига до заключението, че и стратегиите, и позициите на отделните правителства са от решаващо значение, за да се разбере как точно се е стигнало до споразумението за правното основание на ЕСЗ.

Поставената цел в Амстердам е ЕС „да насърчава икономическия и социалния напредък и да постигне висока степен на заетост, както и балансирано и устойчиво развитие“. Заетостта се разглежда като *въпрос от общ интерес*, за решаването на който са необходими координирани действия. Тя става една от ключовите цели на Съюза, така както макроикономическите цели за растеж и стабилност.

В очакване на влизането в сила на Договора от Амстердам на среща на високо равнище в Люксембург през ноември 1997 г. е лансирано въвеждането на нов, отворен метод за координация, заложен в тогавашния член 128 от ДЕО и е одобрен първият набор насоки по заетостта. Тези насоки са представени под формата на четири интегрирани начина на действие или така наречените основни принципи на насоките по заетостта:

- възможност за намиране на работа;
- предприемачество;
- адаптивност;
- равни възможности.

От тези действия се очаква да дадат отговор на предизвикателствата на заетостта. Освен цялостното укрепване на общностния подход към заетостта, ключовите елементи въведени след Амстердамския договор и Люксембург в тази област са: тълкуване на ангажимента за достигане на високо равнище на заетост като една от основните задачи пред ЕС; акцентирание върху това, че заетостта е въпрос от „общ интерес“; създаване на постоянни институционални структури, като например Комитет по заетостта, които позволяват воденето на явен, постоянен и прозрачен дебат по заетостта и други въпроси на структурната политика на европейско равнище; създаване на правна основа за анализ, изучаване, обмяна на най-добрите практики и заетостта, както и други отговорности на Комисията на общностно равнище в тази област, които преди това не са регламентирани.

Така оформена ЕСЗ се състои от координация на политиките на държавите, улеснена на европейско равнище и случваща се в области на политиката, в които държавите-членки са изправени пред сходни предизвикателства, а ЕС има слаба законодателна власт. ЕК гарантира осъществяването на координацията и прави предложение за общи цели, разработва политическата и техническата експертиза и играе ключова роля в мониторинга и оценката на политиките. Държавите-членки от своя страна не само търсят споразумения за целите на политиката в съответствие с националните изисквания, а дори и търсят механизми за контролиране дейността на Комисията.

Поглеждайки назад към корените на ЕСЗ е видно, че те **нямат нищо общо с подобряване на европейското публично управление или увеличаване на обхвата на участие.** Тази цел се е появила с течение на времето. Целта все още е политическа, т.е. заетостта има същия статут като този на икономическата политика (De la Porte and Pochet, 2003). Създадената по този начин ЕСЗ най-често е определяна като „трети път“, а някои изследователи смятат, че тя би могла да се превърне в нов стълб на ЕС, който е различен от общностния и междуправителствения. Самата идея за „**трети път**“ е изречена от Тони Блеър и бележи опитите за комбиниране на гъвкавостта на пазара на труда и социалната справедливост. Питър Менделсън, тогавашният британски министър на търговията, изяснява фразата като комбинация от междуправителствени и наднационални елементи, като компромис между междуправителственото и федералното развитие. Тя означава тясно сътрудничество и координация на европейско ниво, без да се засягат прерогативите на националните органи (Jacobsson, 2001, 5). Причината за появата на такъв компромис е в **твърде големите различия на социалните системи на държавите, които правят хармонизацията неосъществима на този етап.** Още повече, че липсва и политическа воля за това.

Има опасения, че към този момент Европа насърчава неолибералните политики по заетостта, в съответствие с развитието на единния пазар. Политическият момент е благоприятен за предложения, тъй като новациите в Европа (Австрия, Финландия и Швеция се присъединяват към Европейския съюз през 1995 г.) имат про-социална политическа традиция и все повече европейски правителства са с лява/социалдемократическа ориентация.

Когато се четат предложенията за заетостта и социалната политика, може да се разпознаят **подходи, които са разработени на международно ниво** или от Световната банка, или от ОИСР. Те са за социални политики в чисто нео-либерален свят, където решенията винаги са обусловени от пазара, а ролята на държавата следва да бъде толкова минимална, колкото е възможно. След това се налага преформулиране и компромис, така

че основните принципи да бъдат адаптирани към европейския социален модел. Ето защо, всеки път *когато Европейският съвет приема текст върху заетостта или социалните политики, той се основава на двусмислени определения за икономическата и социалната ориентация* (Palier, 2003).

След Маастрихт се появява криза на доверието в ЕС, където се оформят поне 2 коалиции за застъпничество – една сред социалдемократите в Европейския парламент, Комисията и някои от държавите-членки и друга, сред консерваторите, водени от британското правителство. Правени са анализи за връзката на произхода на целите на стратегията и институционалния модел на социалдемократическата коалиция възникнала около Швеция (Johansson, 1999). По същия начин се твърди, че включването на ЕСЗ е благодарение на това, че социалдемократическите правителства в Съвета получават подкрепа от останалите институции на ЕС, включително и за Лисабонската стратегия и нейните социални измерения (Schäfer, 2004).

Съдържателно Европейската стратегия по заетостта между 1997 и 2000 година – веднага след Договора от Амстердам, включва:

- доста широка и отворена програма;
- съответствие повече на „северните”, отколкото на англосаксонските политики;
- водеща роля на Комисията;
- предвидена 5 годишна оценка.

С 4 стълбовата структура (Съвет от Люксембург), ЕСЗ е доста „отворена” програма с огромен набор от инструменти на политиката по заетостта - платформа за разнообразните политически инструменти, налични в държавите-членки. Тя е имплицитно когнитивна структура за реформа, с някои ясни парадигми въз основа на предходните и многобройни опити на пазара на труда на държавите-членки.

Такъв широк подход е полезен и приканя държавите-членки да опознаят политиките си по-добре. Като се има предвид спектъра от политически мерки, които са възможни, идеологическите сблъсъци могат да бъдат избегнати. Скрытите модели са по същество северният срещу англосаксонският. Акцентът е поставен най-вече върху активните реформи на пазара на труда.

Основната цел на Европейската политика за заетост през цялото време остава увеличаването на коефициента на заетост на ЕС и неговите членки, с цел постигане на икономически растеж, пълна заетост и социално благополучие. В голяма степен това *контрастира с подхода, който е доминиращ в повечето от държавите и акцентира повече върху борбата с безработицата.* Тези факти показват важната роля на *ЕК, която след положителните сигнали от Съвета, увеличава дейността си като инициатор на дневния ред, без да има изричен мандат за това.* ЕК стартира 2 инициативи за по-нататъшно развитие на институционалния модел на ЕСЗ. Тези две инициативи към момента са неразделна и съществена част от ОМК – *препоръки към отделните страни и програма за партньорски проверки.* И докато втората не се оспорва особено поради това, че повечето държави не я възприемат като сериозна форма за влияние, възможността за препоръки се възприема като доста спорна. Към настоящия момент препоръките могат да се разглеждат като най-силният аспект на институционалния модел на ЕСЗ, защото значително увеличават ролята на ЕК, независимо от липсата на възможност за санкции.

Всички по-нататъшни структурни промени в ЕСЗ, вкл. в целите на политиката, са инициирани и ръководени изцяло от ЕК. *Постепенно експертите на европейско равнище стават водещият двигател на това, което се случва в Брюксел. Друг е въпросът доколко това, което се случва в Брюксел, влияе в отделните страни.* В обобщен табличен вид първият етап на зараждане, поява и първоначално утвърждаване на ЕСЗ изглежда така:

Таблица 1. Поява на ЕСЗ

Поява на ЕСЗ – първи етап					
Време	1992 – 1994	1994 – края на 1996	Края на 1996 – юни 1997	Ноември 1997 – 1998	1999
Усилия в посока на:	Цели на политиките и институционален модел	Институционален модел	Институционален модел	Цели на политиките	Институционален модел
Конкретно емпирично съдържание	Политически цели и слабо определени административни задачи	Формално (правно) създаване на общност на политиките	Формално (правно) създаване на процеса на политиката по заетост	Политическо споразумение за целите на политиките – правно заглавие Прилагане	Развитие на инструментите на ЕСЗ: препоръки, програма за партньорски проверки
Основни констатации за водещата роля на Комисията или страните-членки за появата на ЕСЗ					
Водеща роля	ЕК	ЕК	Страни	ЕК	ЕК
Основна дейност	Рамкиране на дискурса	Задаване на дневния ред	Определяне на договора	Рамкиране на дискурса	Интерпретиране на договора

Комисията играе водеща роля в този първи период. В следващия период на ЕСЗ може да се забележи промяна към по-междуправителствен подход, но ЕК остава силна. Тази междуправителствена промяна е в резултат на Лисабонската стратегия (2000 г.) и реформата ѝ през 2005 г. Линията е затвърдена след приемането на стратегическите цели на ЕС до 2020-та година.

3.3. Еволюция на ЕСЗ и легализиране на понятието „Отворен метод на координация”

В момент, в който механизмите на ЕСЗ се утвърждават, Европейският съвет от Лисабон през март 2000 г. приема като стратегическа целта да се създаде *европейска икономика основана на знанието, най-конкурентоспособна и най-динамична в света, способна за траен икономически растеж, съпроводен от количествено и качествено подобряване на заетостта и постигането на тази основа на по-голяма социална кохезия*. Той фиксира като цел постигането на **пълна заетост**. С приетите заключителни документи от Европейския съвет в Лисабон са очертани стратегическите ориентири и приоритети на съгласуваната социална политика на ЕС. Трите взаимосвързани цели поставени на Съвета са: икономика на знанието, пълна заетост и образование.

Новият момент е по-високата заетост да се постигне при по-добри условия на труд, по-качествени работни места. По-високата заетост трябва да бъде същевременно и *стабилна заетост, не социална, а икономическа*. Целите следва се обвържат с различните процеси на координация на политиката - в областта на заетостта (Люксембург), структурната реформа (Кардиф) и макроикономическия диалог (Кьолн), и да се синхронизират, за да се избегне вътрешната противоречивост, като от Европейския съвет се очаква да ръководи и дава политическите импулси.

През 2002 г. ЕСЗ е подложена на петгодишна оценка. Отбелязан е значителен прогрес по отношение на създаването на работни места, обуздаването на дългосрочната безработица, намаляване на данъчното облагане за нископлатения труд и разпространяване на принципите за учене през целия живот и политиките за равни възможности на жените и мъжете. Въпреки това е ясно, че стратегията се нуждае от по-голямо фокусиране върху приоритетите и по-добро ръководство. Именно затова в насоките по заетостта за 2003 г. ясно са формулирани трите основни приоритета - за пълна

заетост, качество на работа и социално включване, както и редица нови количествени цели (особено в сферата на ученето през целия живот).

През 2003 г. експертна група, оглавена от Вим Кок, бивш министър-председател на Холандия, представя доклад съдържащ основните предизвикателства и приоритети за увеличаване на заетостта в Европа: *увеличена адаптивност на работниците и предприятията; превръщане на работата в реална възможност за всички чрез укрепване на действащи политики на трудовия пазар и обхващане на по-уязвими групи като жени, по-възрастни хора и етнически малцинства; инвестиране в човешкия капитал, особено в ученето през целия живот; подобряване на управлението на заетостта чрез мобилизиране на всички субекти от обществото.*

Оформилият се ОМК сам по себе си е резултат от дълга история на опити и грешки в социалната сфера, където са били тествани различни методи (хармонизиране, минимална регулация и др.) Резултатите не винаги са водели до очакванията, но и в някои ключови области като здраве и безопасност водят до допълнителни проблеми при изпълнението, които са довели до проучване на по-иновативни методи (De la Porte and Pochet, 2003). ОМК в рамките на ЕСЗ в най-съвършената си форма включва следните компоненти:

- Насоки;
- Сравнителен анализ и споделяне на най-добри практики;
- Партньорско наблюдение;
- Индикатори;
- Повтарящ се процес;
- Изпълнение чрез вътрешната политика или законодателство (това означава, че законодателството на ЕС не е необходимо) (Radaelli, 2003, 15).

Така ОМК като нов режим на публично управление се основава на шест характеристики:

1) **Нова и по-ограничена роля на закона.** Ролята на закона е различна в сравнение с традиционното управление (Scott and Trubek, 2002). Друга разлика е, че съдилищата не предоставят основните механизми на отчетност, като това обяснява защо критиките на ОМК често се фокусират върху отчетността.

2) **Нов подход към разрешаването на проблеми.** В своя идеален формат, методът действа като проява на итерация, взаимно сътрудничество (за различните нива на управление, както и между публичния и частния сектор). Автори като Якобсон (2001, 2005) твърдят, че ученето е „отгоре-надолу”. Държавите-членки трябва да приложат определени на европейско равнище насоки. За разлика от това американските автори (напр. Scott and Trubek, 2002) са по-склонни да подчертават потенциала на откритата координация за учене „отдолу-нагоре”. ОМК активира мрежа, която търси решение, като работи като радар. Приликите с управлението в мрежови (за разлика от йерархични) системи са ясни. В текста на Заключенията от Лисабон има доказателства и за двете посоки. От една страна, има позоваване на цели на ЕС и конвергенция, а от друга, текстът настоява за взаимно учене и развитието на националните политики с темпо, което не е продиктувано от Брюксел.

3) **Участието е ключов елемент от процеса.** „Споделянето на властта” е по-високо, отколкото в традиционното законодателство (Scott and Trubek, 2002, 5). Участието е от съществено значение по две причини – легитимност и ефективност. Според Зейтлин ОМК трябва да използва предимствата на местните знания и локалното експериментиране (Zeitlin, 2002). Участието не трябва да бъде ограничено до тези, които работят в комитети на равнище ЕС, но то трябва да бъде разширено на местно ниво.

5) **Нови начини за производство на използваеми знания.** ОМК би трябвало да работи като мрежа и да търси използваеми знания на всички нива.

б) Това води до извода, че ОМК е процес на *учене в областта на политиката* (Radaelli, 2003, 24-6).

Докато насоките и препоръките са официално необвързващи, *държавите-членки в договора имат ангажимент за общи цели (например да се разработи координирана стратегия за заетостта и по-специално за развитието на квалифицирана, обучена и адаптивна работна сила и пазари на труда, които да реагират бързо на икономическите промени), както и на специална процедура за мониторинг (с насоки, годишно отчитане и т.н.)*. Въпреки това, независимо от договорната база, ЕСЗ не се гради на твърдо право (регламенти, директиви), а на актове с незадължителна юридическа сила (насоки, препоръки, показатели, критерии), в комбинация с други меки механизми за управление (партньорска проверка, бенчмаркинг, участие на актьори, мрежи и партньорства).

ОМК е представян като подходящ инструмент за интегриран подход за постигане едновременно на икономическо и социално развитие (Regent, 2003). При легализирането си той е обвързан с голямата цел на Лисабонската стратегия – ЕС да се превърне в най-конкуrentната и динамична икономика основана на знанието и способна на устойчив икономически растеж, с по-добри работни места и по-голямо социално сближаване. Както ЕК посочва в Бялата книга за европейско управление, *ОМК е насочен към допълване на действията на Общността в областите, където има малки възможности за законодателни действия*.

Европейската стратегия по заетостта в периода между 2000 и 2004-та година - в разгара на осъществяване на Лисабонската стратегия, включва:

- политически компромиси от по-строг характер;
- „сближаване” между скандинавските и англосаксонските позиции, както и поява на ново разделение между държавите - бързи реформатори и бавни реформатори;
- по-малка вътрешна съгласуваност на дневния ред;
- по-последователен годишен процес и рационализиране;
- смяна към повече междууправителственост.

Заклученията на срещата на върха в Лисабон посочват редица ключови елементи на ОМК:

- създаване на краткосрочни, средносрочни и дългосрочни насоки за ЕС с определен график за тяхното постигане;
- създаване на показатели и ориентири, съобразени с всяка държава-членка, за да се даде възможност за сравнение на най-добри практики;
- използване на цели от европейските насоки на националните политически реакции;
- периодичен мониторинг, оценка и партньорска проверка и оценка с акцент поставен на взаимните процеси на учене (Nemetijck, 2002).

Отпадането на стълбовата структура, както и намаляването на броя на препоръките само отразява преминаването от доста широка когнитивна структура към по-специфични политически компромиси между така наречените пазарно ориентирани и социално ориентирани страни. По-голям завой към ориентацията на Великобритания, обаче, не се случва, въпреки че председателството на Великобритания оказва натиск за ориентиране към пазара. *Могат да се наблюдават някои елементи на сближаване между англосаксонските и скандинавските страни от гледна точка на легитимността и необходимостта да се реформират широките пазари на труда и социалната защита*. Това е дори противопоставяне на коалицията за регулиране (Белгия, Франция). Общото усещане е, че Великобритания, скандинавските страни и Германия, настояват за повече гъвкавост на пазарите на труда и съкращаване на социалната защита.

По-широкият икономически уклон на целите на Лисабонската стратегия повлиява на реформата на ЕСЗ през 2003 г. Въпросът за качеството на работните места и капиталовите дебати не са били дотогава сред основните приоритети на ниво ЕС. Образование и учене през целия живот, недекларирана заетост, регионалните различия се класират по-високо, отколкото преди, но те са въпроси за средносрочните и дългосрочни резултати:

Таблица 2. Еволюцията на ЕСЗ

Еволюция на ЕСЗ след създаването ѝ – втори етап				
Време	2000	2000 – 2001	2002 – 2003	2003 – 2004
Аспект	Цели на политиките	Институционален модел	Цели на политиките	Цели на политиките
Конкретен емпиричен резултат	Всеобхватни количествени цели	Разширяване на общността на политиките	(очаквана) структурна промяна на ЕСЗ	(неочаквана) структурна промяна на ЕСЗ
Основни констатации за водещата роля на Комисията или страните-членки				
Водеща роля	Страни	ЕК	ЕК	Страни
Основно действие	Задаване на посоката на политиките	Задаване на дневния ред	Интерпретиране на споразумението (договора)	Задаване на посоката на политиките, предефиниране на споразумението (договора)

3.4. Оформяне на съвременния характер на ЕСЗ

Формално погледнато ролята на актьорите и отношенията между тях могат да бъдат определени по отношение на ЕСЗ като цикъл на координация на политиките. Този цикъл е реформиран значително на Европейския съвет в Брюксел през юни 2003 г., не само за „включване” на ЕСЗ в рамките на Лисабонската стратегия, но също така и в отговор на жалби, подадени от държавите-членки за прекомерна сложност и високо ниво на детайлност в насоките на ЕСЗ, значително припокриване между ЕСЗ и други процеси, както и дублирането на работата на националните длъжностни лица (виж Jacobsson, 2004).

От 1997 до 2004 г. политическият цикъл се повтаря на годишна основа, като започва с определяне на дневния ред. На практика ротационното председателство на Съвета на ЕС има значително влияние в процеса на определяне на дневния ред, както и Комисията, която осигурява „екип за поддръжка”, както и аналитични и подготвителни документи. До 2002 г. тези цели са изложени по отношение на двадесет насоки, организирани около четирите направления за пригодността за заетост, предприемачеството, адаптивността и равните възможности. От 2005 г. те са представени под формата на ориентирани към резултатите десет приоритета, структурирани около три цели: **пълна заетост; качество и производителност на труда и социално сближаване и приобщаване** (Rhodes, 2005, 297).

През 2005 г. - пет години след иницирирането на Лисабонската стратегия, е налице определен напредък, но изпълнение на поставените цели не е постигнато. Затова Люксембургското председателство на Съвета на ЕС поема инициативата за обновяване на Стратегията и мобилизиране на действията, за да се запази лисабонската идея. Още повече, че въпросите на заетостта са ключови за постигане целите на Съюза. Целта на промените е тристранна: *да се улесни определянето на приоритетите, като същевременно се запази взаимодействието между отделните компоненти; подобряване на изпълнението на тези приоритети на място, чрез разширяване на участието на държавите-членки; опростяване на процедурата на мониторинг.*

На 12 юли 2005 г. Съветът приема Общи насоки по икономическата политика и заетостта, т.нар. „Интегрирани насоки за растеж и заетост 2005 – 2008 г.“. Те обединяват в едно съществуващите към момента като отделни документи Общи насоки за икономическото развитие и Насоки по заетостта. Този факт подчертава разбирането на ключовата роля на насоките по заетостта за икономическото развитие и обратно. Интегрираните насоки осигуряват стабилна основа за реализиране на приоритетните мерки, одобрени от Европейския съвет. Те са база за Националните програми за реформи, които страните-членки разработват. Така осемте насоки по заетостта стават част от пакета от 24 насоки на Лисабонската стратегия, свързан с макроикономическите и микроикономическите насоки за период от три години (Владиминова, 2008).

През 2007 г. представителите на европейските институции и държавите-членки стигат до заключението, че „интегрираните насоки представляват една всеобхватна и отворена рамка, която урежда основните посоки на развитие в политиките, свързани с растежа и заетостта в Европа“. След като е преценено, че интегрираните насоки изпълняват своята задача и не се нуждаят от преразглеждане, е приет пакет от насоки за периода 2008-2010 г. Той се основава на поощряването на пълната заетост, подобряване на качеството и производителността на работа и засилване на социалното и териториално сближаване.

Европейската стратегия по заетостта в периода 2005-2014г се характеризира с укрепването на общите насоки и програмите за реформи и постепенно оформяне на ЕСЗ в сегашния ѝ вид:

- интеграция на ЕСЗ в по-широката рамка на интегрираните насоки на Лисабонската стратегия;
- по-свободни и по-малко устойчиви коалиции между държавите;
- повече съгласуваност на дневния ред;
- подходи за „гъвкавата сигурност“ в дневния ред като основни приоритети за бъдещето¹.

В този трети период, *коалициите са по-малко подложени на конфликти поради няколко причини: доста по-труден избор в полза на една по-голяма гъвкавост е направен по-рано през 2003 година.* С разширяването на ЕС с десетте нови членове, броят на участващите страни се увеличава и прави съюзите по-трудни. *10-те нови държави-членки пък идват със своите специфични и понякога тежки социални проблеми.*

Лисабонската реформа от 2005 г. събира в една и съща рамка широка гама от продукти (макро-и микроикономиката, изследвания и иновации, заетост), които правят коалициите по заетостта по-трудни, като се има предвид и сложността за промяна на институционалните комбинации между икономическата, научната и развойната дейност и въпросите на заетостта.

Акцентът се поставя на приоритети и мерки, позволяващи да се увеличат равнищата на заетост (жени, възрастни работници и младежи). *По-висок приоритет се дава на*

¹ Гъвкавата сигурност е модел на проактивна политика на пазара на труда. Терминът за първи път е въведен от социалдемократическия министър-председател на Дания Пол Расмусен през 90-те години. Като най-добри примери в това отношение обикновено се посочват Дания и Холандия. Датският модел се представя от неговите привърженици като съчетание от три елемента, които взаимно се подсилват: 1) гъвкавост на пазара на труда, основана на ограничена защита срещу лично уволнение; 2) щедри осигурителни режими с високи обезщетения за безработица, изплащани за дълъг период; 3) активни политики на пазара на труда. Европейската комисия счита гъвкавата сигурност като интегрирана стратегия, която да подобри едновременно гъвкавостта и сигурността на пазара на труда. Гъвкавата сигурност е проектирана в четири компонента: 1) гъвкави и надеждни договорни отношения; 2) всеобхватни стратегии за учене през целия живот; 3) ефективни активни политики на пазара на труда; и 4) съвременни системи за социална сигурност, осигуряващи адекватно подпомагане на доходите в случай на преквалифициране на заетостта.

въпросите за изследванията и иновациите, и образованието и ученето през целия живот (забележимо ускорение на ОМК по отношение на процеса на образование/обучение), като: а) привличане и задържане на лицата на пазара на труда чрез засилване на подходите за съчетаване на гъвкавост и сигурност; баланс между заетостта и политиките за социална защита, по-добро съответствие между нуждите на пазара на труда и квалификация; б) развитие на адаптивността на частните лица и предприятия, чрез модернизиране на трудовото законодателство; в) развитие в по-голяма степен на образованието и обучението чрез по-големи инвестиции и подобряване на качеството и достъпността им.

Приемането на Стратегията „Европа 2020“ окончателно затвърждава обвързването на политиката по заетостта с мерките за икономически растеж и производителност. Окончателно е оформен резултатът от една линия на развитие на европейската политика по заетостта, която стартира със самото създаване на ЕСЗ. **Заетостта на ниво ЕС вече изобщо не се възприема в кейнсианския ѝ смисъл като продължение на социалната политика.** Сега тя се е изместила дори от ролята на медиатор между европейската социална държава на благоденствието и свободния европейски пазар и се е превърнала в продължение на пазара. **Ако в началото на ЕСЗ все пак дискурсът е насочен към заетостта („растеж за заетост“), то към настоящия момент той е насочен към растежа и производителността („заетост за растеж“).**

Таблица 3. Трети етап на ЕСЗ

Съвременен лице на ЕСЗ – трети етап			
Време	2005-2007	2008 – 2010	2011 – 2014
Аспект	Цели на политиките и институционален модел	Цели на политиките – все по-свързани с растежа	Цели на политиките – свързани с растежа
Конкретен емпиричен резултат	Всеобхватни количествени цели, интегрирани насоки	Интегрирани, подчинени на икон. Растеж насоки	Интегрирани, подчинени на икон. растеж насоки
Основни констатации за водещата роля на Комисията или страните-членки			
Водеща роля	ЕК и някои страни	ЕК	ЕК и някои страни
Основно действие	Задаване на посоката на политиките	Задаване на дневния ред	Задаване на посоката на политиките и дневния ред

4. Тенденции в развитието на ЕСЗ и ОМК

Следва да се добавят няколко трайни тенденции, които са характерни и за трите периода:

- Добра адаптация на ЕСЗ към други процеси на ЕС, като Лисабонската стратегия и Стратегията 2020;
- ЕСЗ служи като „модел на управление“ на другите процеси, по отношение на които е въведен ОМК;
- Има промяна към повече междуправителственост;
- Националните социални партньори и националните парламенти като цяло са недостатъчно ангажирани в дискусиите и изпълнението
- Различни коалиции са наблюдавани с течение на времето – например „минималистична коалиция“ (Великобритания, Дания, Холандия, Ирландия, Испания, Полша) в сравнение с „коалиция за повече регулиране“ (Франция, Белгия, Люксембург, Гърция, Унгария, Словения, Кипър), които са оформени по време на реформата от 2003 г.;

- Постепенно се налага философията за активни политики на пазара на труда и „активиране“.

Активиращата политика е парадигмално различна от нео-кейнсианските разбирания. За нео-кейнсианството постигането на пълна заетост е чрез съвкупното търсене (фискална политика и регламентиране на заплатите) и високо ниво на преразпределителна социална политика – „кейнсианска социална държава“. Първоначалната програма на първото правителство на Митеран е може би последният по време опит в голяма икономика.

За социалдемократическите нео-кейнсианци в малка и отворена икономика активната политика на пазара на труда отдавна е важен вторичен механизъм за преквалификация на работната ръка най-вече от западащи сектори. **Но това не е ролята на кейнсианската социална държава - да променя участието на хората на пазара на труда. Разликата между „активна“ политика на пазара на труда и „активираща“ политика на пазара на труда е важна.** В другия край на спектъра на идеи са тези, опровергаващи изцяло кейнсианските принципи. В крайно либералния вариант държавата е важна само за формиране на подходящ правен ред за икономиката, но не трябва да ръководи икономическите процеси. В социалната пазарна икономика формулирането на „социална“ е строго пасивно. Активните политики са използвани само палиативно (Boyle, 2009).

Основната разлика в рамките с оглед на активирането възниква относно това дали основната тежест е на индивидуално ниво или държавата трябва да предоставя подкрепа, която ще позволи на човек да работи. Задължителното участие на пазара на труда произтича от дискурс, който се фокусира върху индивидуалната отговорност на неактивните и необходимостта от превенция на антисоциално поведение.

„Активирането“ произтича от дискурс, който се фокусира върху необходимостта държавата да убеди и подкрепи неактивните. В предположенията, направени от „задължителната“ парадигма, дългосрочно безработните са ангажирани с антисоциално поведение, безработицата е доброволна и трябва да се използват санкции, за да се коригира това. **„Активирането“ не поставя под въпрос готовността да се работи, тя се съсредоточава върху активната трудоспособност.**

Новият речник на „пригодността за заетост“, „учене през целия живот“, „активиране“ и т. н. е знак за промяна в полза на микроикономическо управление на предлагането (Esping-Андерсен, 2000). Нова цел е да се увеличи заетостта, а това означава нови връзки между политиката по заетостта и социалната сигурност (Schmidt, 1996). Основният приоритет навсякъде е за увеличаване на квалифицираните работници, стимулиране на професионалното обучение и образование.

Практически оформящият се модел в много голяма степен се приближава до датския, от гледна точка на съдържанието на политиката. Той изиграва ключова роля като еталон (benchmark) на пазара на труда и за политическите дебати и реформите, както на равнище ЕС, така и на национално равнище и е по-силен в националните дебати на държавите-членки, реформите и изследванията в областта на международните организации - особено в последните години (ОИСР, Международната организация на труда, ЕС), отколкото модела на Великобритания. Все пак, самата ЕСЗ играе роля в дебатите, партньорските проверки и политическите алтернативи, където динамиката на пазара на труда на „датския модел“ се съчетава с други национални системи (Холандия, Великобритания, Ирландия, Австрия).

През 80-те години се смята, че пълната заетост може да се постигне само чрез преразпределение на съществуващите работни места. Най-популярна стратегия е за намаление на работното време През 90-те години политиката е преместена в полза на доброволния труд и чрез разширяване на непълното работно време. **Три тенденции са ясни: (1) либерализация на обществените системи на службите по заетостта; (2)**

разширяване на обхвата на координацията между социалната защита и осигуряване на заетост, и (3) нововъзникващите поднационални пактове за заетост в отговор на проблемите, свързани с регионалните икономически условия.

Емпиричните доказателства за развитие на институционалния капацитет на ЕСЗ в настоящето и осъществените до този момент изследвания – за създаването на нови арени за актьорите или овластяването на съществуващите чрез тяхното участие в планирането (НПДЗ и НПП), показват сложна картина. ЕСЗ все пак служи като ресурс, макар и слаб, за участниците в министерствата по труда и е довела до развитие на хоризонтални и междуправителствени сътрудничества и комуникации по политически въпроси, които произтичат от ЕСЗ и най-вече по отношение на пригодността за заетост. Трябва да се отбележи, обаче, че ОМК далеч няма монопол по отношение на ученето по въпросите за пазара на труда, тъй като и ОИСР е много силна в тази област.

Заклучение

Оценките, които се дават на досегашното функциониране на ЕСЗ понякога *определят твърде крайно нейните силни и слаби страни*. Сред областите, които се маркират като позитивни, са повишеното участие и по-големият брой на актьорите на европейско и национално ниво, по-голяма прозрачност на политиките по заетост и по-голяма политическа отговорност за предприетите действия. Като основни слабости се посочват регионалните различия във функционирането на пазара на труда и фактът, че изключителният акцент върху заетостта е довел до липса на достатъчно внимание към модернизацията и иновациите, както и върху социалното партньорство в рамките на държавите-членки. Всъщност, тези силни и слаби страни произтичат, в голяма степен, от самия характер на ЕСЗ, която е определяна като „меко законодателство“.

Практически през 90-те години на европейско равнище се случва неизбежното в рамките на политически възможното – появява се обща политика по заетостта, от което се нуждае логиката на общия европейски пазар, но нейния обхват е ограничен от нежеланието на националните правителства за прехвърляне на правомощия в тази твърде чувствителна сфера от една страна и големите институционални и културни различия на пазара на труда в страните от ЕС, от друга страна. Въведения на европейско ниво Отворен метод на координация в рамките на политиката по заетостта разкрива, че за появата на нова политика и промяна на съществуващите политически инструменти в условията на голямо противопоставяне на влиятелни интереси нараства значението на знанието и на методите, търсещи изграждане на съгласие и взаимно учене.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Брайкова, Т., Публичните политики, С., 2003
2. Владимирова, К., Европейският социален модел: Лисабонската стратегия и Стратегията за заетост на ЕС, С., 2008
3. Borrás, S. & K. Jacobsson, The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU. *Journal of European Public Policy* 11 (2), pp. 185-208, 2004
4. Boyle, N. Schünemann, W., The Malleable Politics of Activation Reform: the 'Hartz' Reforms in Comparative Perspective, Paper for 2009 EUSA Biennial Conference, April 25, Los Angeles.
5. De la Porte, C., "The Complex Soft Governance Technique and the Brittle Consensus in European Social Protection", in Gabaglio, E. and Hoffmann, R. (eds.), *European Trade Union Yearbook 2000*, European Trade Union Institute, Brussels, pp.293-314, 2001
6. De La Porte, Caroline and Philippe Pochet. Introduction. In *Building Social Europe through the Open Method of Co-Ordination*, ed. Caroline De La Porte and Philippe Pochet., 11-26. Brussels: P.I.E. Peter Lang, 2002
7. De la Porte, C. and Pochet, P., "The OMC Intertwined with the Debates on Governance, Democracy and Social Europe", Report prepared for the Belgian Ministry of Pensions and Social Affairs, Brussels., 2003
8. Esping-Andersen, G., 'Challenges to the Welfare State in the 21st Century, Ageing Societies, Knowledge Based Economies, and the Sustainability of European Welfare States' report for the Portuguese Presidency of the European Union, 2000
9. Goetschy, Janine, The Employment Strategy and European integration. In *Five years' experience of the Luxembourg employment strategy*, ed. David Foden and Lars Magnusson, 69-109. Brussels: Peter Lang, 2003
10. Hall, P.A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York: Oxford University Press, 1986
11. Hall, Peter A., "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25(3):275-96, 1993
12. Hemerijck, A. The Self-transformation of the European Social Model(s), in Gosta Esping-Andersen, With Duncan Gallie, Anton Hemerijck, and John Myles, Oxford University Press, 2002
13. Jacobsson, K., 'Employment policy co-ordination. A new system of EU governance'. Paper presented at the Scancor Workshop, Stanford, June 2001
14. Jacobsson, K., "Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy", *Journal of European Social Policy*, Vol.14, No.4, pp.355-370, 2004
15. Johansson, K., "Tracing the employment title in the Amsterdam Treaty: uncovering transnational coalitions", *Journal of European Public Policy*, Vol.6, No.1, pp.85-101, 1999
16. Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies (Second Edition)*. New York: Harper Collins, 1995

17. Kulachi, E., “The party of European Socialists and the question of unemployment”, in Delwit, P., Kulachi, E. and Van de Walle, C. (eds.), *The Europarties. Organisation and Influence*, Centre d’études de la vie politique, Free University of Brussels, Brussels, pp.221-241, 2004
18. Nedergaard, P. The Open Method of Co-ordination and the Analysis of Mutual Learning Processes of the European Employment Strategy, Working paper no 1, 2005
19. Palier, B., The europeanisation of welfare reforms, ‘Ideas, Discourse and European Integration’ Center for European Studies Harvard University May, 11-12 2001 and at the “ESPAnet Young researcher’s conference” , 2003
20. Radaelli, C. M., *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Research Report, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, 2003
21. Regent, Sabrina, The Open-Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal* 9 (2): 190-214, 2003
22. Rhodes, M., European Employment Policy – Between Efficacy and Experimentation, in: William Wallace/Helen Wallace/Mark A. Pollack (Hg.): *Policy Making in the European Union*, Oxford, 489–512, 2005
23. Rosamond, B., *Theories of European Integration*, The European Union Series: Macmillan Press, London, 2000
24. Schäfer, Armin, Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making. *European Integration online Papers* 8 (13), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013a.htm>, 2004
25. Scharpf, Fritz W., The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645–670, 2002
26. Schmidt, V. A., *From state to market? The transformation of French business and government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996
27. Scott, J. and Trubek, D.M., ‘Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union’, *European Law Journal* 8(1): 1–18, 2002
28. Szyszczak, E. M., “The evolving European Employment Strategy”, in Shaw, J. (ed.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Hart Publishing, Oxford, pp.197-222, 2000
29. Томова, Т., European social policy: do the states matter? , ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg Volume 3, Number 1, June 2012
30. Trubek, David M. and Mosher, James, ‘New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model’. Presented at Reconfiguring Work and Welfare in the New Economy. European Union Center, University of Wisconsin-Madison, May 10-12 2001
31. Zeitlin, J., The open method of coordination and the future of the European Employment Strategy, Hearing of the European Parliament, Employment and Social Affairs Committee, 8 July 2002

РЕГУЛАТОРНИЯТ МОДЕЛ НА УПРАВЛЕНИЕ НА ЕНЕРГИЙНИТЕ УСЛУГИ В БЪЛГАРИЯ: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ

Любимка Андреева

Резюме

Услугите от общ интерес и по-специално енергийните услуги са непосредствено свързани с всекидневните потребности на гражданите и поради това представляват съществен проблем за публичното управление, което е изложено на огромен натиск както от страна на потребителите, така и от страна на частните интереси в сектора. В европейски контекст натискът върху публичното управление на държавно равнище се засилва и поради необходимостта от включването в общия пазар на услуги и въвеждането на европейския модел за регулирането им. От тази гледна точка настоящата студия има за цел да представи регулаторния модел на управление на енергийните услуги в България в контекста на общоевропейския регулаторен модел. Студията е фокусирана върху изясняване на същността на т. нар. регулаторна държава в ЕС и на ефекта от нея по отношение на регулацията на електроенергийния пазар в България. Направени са и някои препоръки за подобряване.

Ключови думи: регулация, регулаторни органи, европейски регулаторен модел, електроенергиен пазар, либерализация

THE REGULATORY MODEL OF GOVERNANCE ELECTRICITY SERVICES IN BULGARIA: CHALLENGES AND PERSPECTIVES

Lyubimka Andreeva

Abstract

Services of general interest (SGI) and in particular energy services are directly related to the daily needs of citizens and therefore represent a major problem for public management, which is exposed to immense pressure from both the consumers and by private interests in the sector. In the European context the pressure on public governance at the state level is increasing and the need for inclusion in the common market of services and the introduction of the European model for their regulation. From this perspective, this article aims to present the regulatory model of governance energy services in Bulgaria in the context of European regulatory model. The article is focused on clarifying the nature of the regulatory state in the EU and of its effect in terms of regulation of the electricity market in Bulgaria. There have been some recommendations for improvement the regulatory model in Bulgaria.

Key words: regulation, regulatory authorities, European regulatory model, electricity market, liberalization

Въведение

През последните двадесет години на миналия век класическият йерархичен модел на публично управление при доставката на услуги, основаващ се на правителствен контрол се заменя от нов модел на управление – *регулаторната държава*¹. Целта му е в условията на пазарна конкуренция да защити и гарантира основните права на потребителите. В случая „услугите от общ интерес“, в това число и енергийните услуги са конкретизирани до задължението на обществените власти да ги предоставят при определено количество, качество и цена, т.е. акцентът е поставен върху т.нар. функционална концепция, в рамките на която определящо значение има осигуряването на минималните човешки потребности в условията на либерализиран пазар. Тази концепция е в основата на европейското разбиране за изграждане на общ вътрешен пазар на услуги и има основополагащо значение за възприемането на модела на регулаторната държава в отделните страни и сектори. Появата на новия общоевропейски регулаторен модел на управление на услугите от общ икономически интерес има съществено значение за разбиране на подхода и ефектите от управлението на енергийните услуги, като в отделните страни на ЕС, така също и в България. За целите на настоящата работа вниманието ще бъде съсредоточено върху управлението на електроенергийния пазар в България в намиране на отговор на въпроса „доколко регулацията на енергийния пазар в България съответства на европейския модел?“. Изследването представлява анализ на случай (*case study*). На основата на емпиричното изследване са изведени основните слабости на модела на регулиране на енергийните услуги в България и са направени препоръки за преодоляването им.

Регулаторният модел на управление на енергийните услуги в ЕС. Произход на дебата

През 80-те години на миналия век се наблюдава структурна промяна по отношение доставката на услугите от общ интерес, в това число и на енергийните услуги. Основният принцип, на който лежи тази промяна, е Договорът за ЕО и реализацията му в страните-членки. Изпълнението на основните свободи на договора предполага дерегулация в области, които до тогава са освободени от правилата на конкуренцията. Класическото публично предприятие все повече започва да отстъпва място на смесените предприятия – тези с различна собственост, и дори на чисто частните предприятия, които са насърчавани да предоставят услуги от общ интерес. „Ако различните организационни форми при доставката на услуги, пише Хелмут Кокс (Helmut Cox), са сведени до обща скала, в основата на която са както традиционните публични предприятия, така и частните оператори, то от това следва, че предоставянето на услуги от общ интерес трябва да се намира някъде между тези крайни точки, изместено в посока на регулираните частни предприятия“². *Промяната в начина на предоставяне на публичните услуги от типично публичните държавни предприятия към частните оператори при предприемане на подход на регулация – това всъщност е новата парадигма в промяната на публичното управление на услугите през XXI век.* Причините за тази промяна са многобройни и частично се припокриват една с друга. Те могат да бъдат изведени от произхода на дебата

¹ С този термин авторите описват ролята на държавата при предоставяне на услуги на населението през XXI век, основана на регулацията. Това понятие е продукт от изследванията на редица западноевропейски автори, сред които с най-голям принос е Жан Доменико Мажоне. С термина регулаторна държава авторите поставят акцент върху регулирането за сметка на другите инструменти в процеса на политиките и управлението.

² Cox, Helmut. „The provision of public services by regulation in the general interest or by public ownership?“ *Annals of Public and Cooperative Economic*, 70:2 1999 pp. 161-177, p. 163.

- за ползите и вредите от управлението, базирано или само на публичната интервенция, или само на частната такава. От тази гледна точка развитието на модела на управление основан на регулацията преминава през няколко теоретични обяснения, известни в литературата като **нормативна и положителна** теория на регулирането.

До началото на 60-те години на миналия век пазарните неуспехи се смятат за основния мотивиращ фактор за появата на **нормативната** регулаторната интервенция. Тя изследва каква би трябвало да е икономиката не само от икономическа, но и от общосоциална гледна точка – политическа, правна, етическа, морална и т. н. Очаква се нормативната (законова) регулация да намали неефективността, произтичаща от пазарните провали. В икономическите среди през този период се твърди, че пазарните неуспехи могат да произтичат от множество фактори: „*монополна власт, притежавана от големи корпорации, отрицателни външни фактори, информационни неуспехи и неадекватно предоставяне на обществени блага*“³, което налага необходимостта от въвеждането на специални правила – регулация. Подходът пазарните провали да се компенсират чрез регулаторна намеса обаче се превръща в обект на много критики от привържениците на саморегулацията. Причината е, че според тях съществува поразителната прилика между дефектите на регулирането на публичната собственост и нормативното регулиране. В случая на регулирането на публичната собственост в литературата са установени следните неуспехи: „*зависимост на публичните мениджъри от политиците и синдикатите; антиконкурентно поведение чрез държавни монополи; неясни и противоречиви цели, идващи от мениджърите в публичния сектор; лоша координация между различните държавни предприятия; неефективен или никакъв контрол върху публичните предприятия от страна на парламента и съдебните органи*“⁴. Основните дефекти на нормативно регулиране изглеждат поразително аналогични: „*зависимост на регулаторите от регулираните дружества; антиконкурентно регулиране; неясни цели; лоша координация между различните регулаторни органи; недостатъчна политическа отчетност на независимите регулаторни агенции*“⁵. Ето защо, като антипод на нормативната теория, **положителна теория на регулирането**, която се появява през 70-те години, счита че регулирането не трябва да се основава на повишаване на икономическата ефективност чрез корекция на пазарните провали, а на ефективното преразпределение на богатството в обществото. Тя изучава реалната икономика, такава каквата е, и как тя в действителност функционира. Джордж Стилър (1971), който популяризира положителната или наричана още икономическата теория на регулирането, се опитва да представи теоретичната основа на идеите за това, че регулаторните агенции са зависими от производителите (регулираните дружества). Той твърди, че политическите актьори, в стремежа си да бъдат преизбрани, са склонни да удовлетворяват интересите на определени, привилегирани гласоподаватели, т.е. да взимат определени регулаторни решения в полза на определени производители. Според него, поради трудностите пред организирането на колективните действия – дадени бизнес групи получават предимство пред други. Така регулаторните политики се превръщат в политико-икономически обмен между користни политици и организирани бизнес интереси. Пелдзман (Peltzman, 1976) доразвива политико-икономическия модел на Стилър. Според него, колкото по - дълго някои потребители са в състояние да делегират гласа си за определен политически представители, толкова повече защитата на производителите няма да бъде водеща в политическите стратегии. Политическите актьори, действащи от името на избирателите, ще разпределят икономическите ползи през производствените и потребителски групи, така че общата политическа програма да бъде максимизирана.

³ Majone, Jandomeniko. 1996.

⁴ Sadik, Unay. „The Rise of the Regulatory State in Europe“. *Turkish Journal of Politics* Vol. 2 No.1, 2011, p. 27.

⁵ Пак там, p. 27.

Гари Бекър (1983 г.) усъвършенства теорията на икономическото (положително) регулиране, като представя концепцията за „инертната загуба“ – мярка за неефективността на преразпределението, отнасяща се до разликата между печалбата на победителите и загубата на победените от прилагането на регулацията. Бекър установява интересна връзка между икономическата и нормативната теория на регулирането, като твърди, че *регулацията е необходимо обоснована от гледна точка на ефективността, тъй като нито печелившите, нито губещите, според концепцията за инертната загуба, са ирационални*. Ето защо и положителната и нормативната теории на регулирането следва да се разглеждат по-скоро като допълващи се, отколкото като взаимоизключващи се теории. В същото време, макар и да представят определени критични прозрения, нито положителната, нито нормативната теория са в състояние да обяснят сложната динамика на регулаторния процес – причината, поради която регулаторните органи се развиват и работят. Това обяснение е предложено от институционалната теория на регулирането.

Институционалната теория на регулирането разглежда въпроса за ролята на институциите в процеса на осъществяване на контрол над частните оператори при производството и предлагане на услуги на населението. По-голямата част от работата на институционалната теория е посветена на това да изследва „политическите и бюрократичните мрежи, чрез които се превеждат целите на публичната политика“⁶. Основният компонент на теорията се отнася до изследването на делегирането на власт на „регулаторите“⁷. Анализаторите на институционалната теория поддържат предположението, че регулаторните органи биха могли да бъдат пълноценни само чрез комбинация на ефективни инструменти за контрол като: „пълноценна изпълнителна власт; строги процедурни изисквания; професионални стандарти; публично участие и съдебен контрол. Когато такава сложна система функционира правилно, нито един орган няма да може да контролира самостоятелно регулаторните агенции, и така със сигурност агенциите ще бъдат поставени под обществения контрол“⁸. Това означава, че институционалната теория на регулирането продължава да се развива в търсене на отговор на въпроса как да се постигне ефективност от дейността на регулаторните органи в условията на политическа и корпоративна зависимост.

Положителната и нормативната теория на регулирането, както и тази за институционалното регулиране, следва да се разглеждат по-скоро като допълващи се, отколкото като изключващи се теории. Причината за това е, че всяка една от тях представя научно знание, което има съществен принос за обогатяване и разбиране на съвременния процес на регулация. Този процес на регулация обаче няма как да бъде разбран, ако не дефинираме няколко основни понятия - „регулиране“, „регулаторна държава“ и „регулаторни органи“.

Понятието „регулиране“

Понятието „регулиране“ е „доста неясно понятие, което се използва в широк и тесен смисъл. Има три основни значения на понятието. На първо място, в най-тесния смисъл на думата, регулиране означава формулиране на системи от разпоредителни правила и изграждане на автономни публични органи или други механизми за мониторинг, проучване и осигуряване на изпълнението на тези правила. Според Селзник (1985) регулирането представлява постоянен и фокусиран контрол на публичен субект

⁶ Мое, Т. 1987. „Interests, institutions and positive theory: The politics of the NCRB“, *Studies in American Political Development*, 2, pp. 236-99.

⁷ Специално създадени агенции или комисии, с цел упражняване на контрол над определени дейности. Наричат се още регулаторни органи.

⁸ Мое, Пак там.

върху дейности, които се приемат като значими за общността. Създаването на автономни регулаторни органи, появило се в резултат на разгръщането на движението за реформа в регулирането, изразява именно това най-тясно значение на понятието.

Второ, понятието „регулиране“ може да бъде дефинирано по-широко – като всякакъв тип държавна намеса в икономиката или частния сектор, предназначена да ги насочва с цел постигане на определени публични цели. Това разбиране отива отвъд разработването на правила и включва въпроси като данъци, субсидии и публична собственост. В този смисъл регулирането е едно от най-всеобхватните понятия в публичното управление. На трето, най-обобщено ниво, под „регулиране“ се разбира всеки социален контрол, включително чрез нецеленасочени и недържавни механизми и действия⁹.

В съвременните изследвания подходът на регулация се свързва с разбирането за изработване на правила и стандарти, мониторинг и оценка, както и с възможността за налагане на санкции и стимули. От тази гледна точка регулацията като модел на управление си служи с **независими органи**, които да съблюдават и прилагат посочените по-горе три функции – изработване на правила, мониторинг и оценка, налагане на стимули и санкции. Независимите органи се разглеждат като инструмент на регулаторната политика и причината за тяхната поява е необходимостта да се защити общественият интерес. „Една от най-специфичните черти на регулацията е, че тя представлява форма на външен контрол над формалните организации“¹⁰. Сред основните причини за тази специфика в разбирането на регулацията са процесите на либерализация и приватизация, които водят до появата на нови форми на организация при доставката на публични услуги, и което в крайна сметка предизвиква появата на новия подход на управление – регулацията и нейният основен инструмент - регулаторните органи. „Обикновено, когато се говори за регулация се има предвид регулация от страна на държавата, но през последните години се засилва вниманието към *саморегулацията* в рамките на публичното управление, извършвана от редица публични структури; те установяват стандарти и прилагат различни форми на управление на изпълнението, включително одит на работата на правителствените институции. Регулацията в рамките на публичното управление обхваща начините, по които определени структури и длъжностни лица извършват надзор над дейността на други административни структури и служители“¹¹. Целта е недопускането на господстващо положение на теорията за икономическата печалба над интереса на потребителите.

Понятието „регулаторна държава“

„Идеята, че съвременното публично управление може да бъде характеризирано като „епохата на регулаторната държава“ има много привърженици в социалните науки. Традиционният модел на напълно суверенната национална държава с характерните за нея налагани отгоре политики, значителна публична собственост и намеса в икономиката, има своите привлекателни страни, най-вече заради предимствата при съгласуване или примиряване на широк кръг различни цели в мултифункционалното държавно управление. Мисията на **„регулаторната държава“** е много по-тясно дефинирана, а именно – **да допринесе за ефикасността на икономиката, да защитава конкуренцията и да защитава потребителите и техните права**. По този начин значителна част от приоритетите на традиционния публичен модел остават на заден план. Регулаторната държава „поставя“ определен акцент върху регулирането за сметка на другите

⁹ Маринов, Ал. Лекционен курс „Административно развитие и реформи“, Лекция пета – Независимите регулаторни органи като инструмент на административните реформи, София, 2012, с.3.

¹⁰ Маринов, Пак там.

¹¹ Маринов, Пак там, с. 5.

инструменти в процеса на политиките. Тя е по-скоро държава, която формулира правила, отколкото държава, която събира данъци и харчи бюджети. Регулирането на пазарите има приоритет пред преразпределението на доходите, а прехвърлянето на редица дейности към частния сектор е типична нейна характеристика. Една от основните промени е прехвърлянето на важни правомощия относно политиките към независими, изградени на меритократичен принцип, разполагащи със специфична („техническа“) експертиза органи, на които е гарантирана висока степен на защитеност от пряка политическа намеса. Макар и на „една ръка разстояние“ от прякото участие в управлението на икономиката, държавата запазва ясно дефинирана регулаторна роля. За разлика от традиционния модел на социалната държава, при който е налице интегриране на функциите по разработване, регулиране и прилагане на политиките, регулаторната държава отделя регулаторните функции от прилагането на политиките и утвърждава типичното за процеса на *агенцификация*¹² разделяне на разработването от прилагането на политиките. Специален акцент се поставя върху организациите (администрациите) с едно - единствено, тясно дефинирано предназначение и на мониторинга на изпълнението от независими органи. В същото време, трябва да се има предвид, че независимо от общите черти, понятието „регулаторна държава“ няма еднозначно съдържание – често срещани термини като „американска регулаторна държава“, „европейска регулаторна държава“ и „британска регулаторна държава“ отразяват някои съществени нюанси¹³. Например, американската регулаторна държава, както тя се нарича от Мажоне, се отличава с широки правомощия от страна на независимите агенции, докато европейската, макар и да предоставя правомощия на регулаторните органи, все пак остава по - контролирана, по-ограничена, бидейки обвързана с голям спектър от национални, териториални, културни и др. щрихи на отделната държава. Освен това, европейските договорености изискват специфичен начин на управление, което предопределя и разликите в двата регулаторни модела.

Понятието „регулаторни органи“

Понятието „регулаторни органи“ е сравнително ново понятие. То се появява през 80-те години на миналия век в ЕС и е продукт от появата на модела на регулаторната държава. Свързва се с организационния аспект на промените в регулацията. „За разлика от по-ранния интегриран модел, при който регулацията е просто една от многото задачи или вторичен продукт от други взаимовръзки, новият модел предвижда създаване на структури, специализирани в регулацията и мониторинга на процесите, за които са осигурени целеви ресурси. В същото време, има различни типове такива структури според това, дали осъществяват специализираните си функции само в един сектор или се занимават с някакви междусекторни отношения.“¹⁴

„Регулацията може да се осъществява от различни органи и институции – парламент, министри, съдилища, органи на местната власт, организации от частния и неправителствения сектор, международни организации. Не всеки държавен орган е регулаторен орган; някои организации (администрации) имат предимно мениджърски, оперативно-разпоредителни функции, други предоставят публични услуги, трети са отговорни за предоставянето на съвети по политиките. На практика, повечето от държавните структури в повечето страни имат многофункционален профил. Автономните регулаторни органи, както и агенциите, попадат в една обща категория (независимо от различията в зависимост от националните култури, правните и политическите системи),

¹² Агенцификация е термин, който се употребява, за обозначаване на процеса на прехвърляне на държавните задължения по отношение на обществените услуги към специализирани институции – агенции и/или комисии.

¹³ Маринов, Пак там, с. 6-7.

¹⁴ Маринов, Пак там, с. 7-9.

дефинирана като: структурно обособена организация, формално независима от министерствата, осъществяваща публични задачи на национално равнище, с персонал от държавни служители, финансирана главно от държавния бюджет и функционираща на базата на нормите на публичното право¹⁵. Регулаторните органи са „специфични органи, чиито основни задачи са: „да контролират властта и влиянието на пазарните субекти, да гарантират честна конкуренция, да защитават потребителите и гражданите и да насочват и прилагат регулациите на политиките. Една от особеностите им е, че те често представляват някакъв конституционен „хибрид“, т.е. интегрират едновременно задължителни властови правомощия и консултативни механизми на базата на партньорско участие на заинтересованите страни. Те осъществяват регулацията, като прилагат делегирани на тях правомощия и отговорности, както и предоставени за целта ресурси. Специфичното е, че членовете на тези органи не са нито пряко избрани от гражданите, нито пряко отговорни пред изборните политически представители. По правило регулаторните органи имат по-висока степен на автономност в сравнение с типичните изпълнителни агенции“¹⁶.

На европейско равнище появата на регулаторния модел на управление на енергийните услуги и на независимите регулаторните органи, като инструмент на модела е резултат от процесите на дерегулация, приватизация и либерализация от края на миналия век, които водят до прехвърляне на публичните функции върху частни организации, а това на свой ред води до необходимостта от регулация и регулаторни органи. Деререгулацията е процес на освобождаване на пазара за конкуренция и ограничаване ролята на държавата в регулирането на обществените отношения. От тази гледна точка дерегулираните сектори в икономиката се свързват с произвеждането и предлагането на стоки и услуги в условията на конкуренция. От друга страна обаче, стои очакването за предоставяне на стоки и услуги от общ интерес, което не винаги може да се осъществи от частните фирми поради обективни причини. Поради тази причина европейските директиви, заедно с националните законодателства, формират регулаторната рамка, която има за цел да осигури *едновременно отварянето на пазара, но и да осигури гаранция за доставката на стоки и услуги от обществен интерес*. Законодателят (ЕС) изхожда от предпоставката, че дори да е налице свободно функционираща пазарна икономика, това съвсем не е достатъчно да се постигне общественото благосъстояние. Поради това съвременното публично управление разглежда политиката в тази област като съчетание на частната инициатива и конкуренция с регулациите. Централната концепция в този случай е разбирането за универсалността на услугите – да се осигури минимално предоставяне на услуги при определено количество, качество и цена. Тук следва да отбележим, че предоставянето на универсални услуги не е политически произвол, или пък резултат от частните интереси на определена група хора, а е нормативно условие в резултат на рационални обсъждания и решения за постигане на определено ниво на благосъстоянието. В този случай законодателят приема, че предоставянето на основен набор от услуги обикновено не е задължително да се гарантира от конкуренцията. Това означава, че Европейското разбиране за универсалността на услугите съчетава дерегулацията с регулацията. Следователно регулацията и дерегулацията не са взаимно изключващи се процеси. Регулацията е инструмент на европейската политика, който цели контролираното освобождаване на пазара с акцент върху правата на потребителите. Важен фактор в разпространението на европейския регулаторен модел в отделните страни в това число и България е, че реализацията на дерегулацията на т. нар. мрежови услуги, част от които е и енергетиката, в много случаи би означавала само замяна на публичните с частните монополи, освен ако наскоро приватизираните предприятия не са подложени на публично регулиране.

¹⁵ Маринов, Пак там.

¹⁶ Маринов, Пак там.

Регулаторните правила на ЕС за изграждане на общ енергиен пазар – кратък преглед

На европейско равнище първите дългосрочни цели за изграждане на общ енергиен пазар са формулирани в „Бялата книга за енергийна политика“ (1995 г.), последвана от Зелена книга „Към европейска стратегия за сигурност на енергийните доставки“. В тях се подчертава, че енергийната политика на ЕС трябва да съставлява част от общите цели на икономическата политика, основаваща се на пазарна интеграция и дерегулация, ограничаване на държавната намеса, която трябва да е сведена до най-необходимото за закрила на обществения интерес и благосъстояние, устойчиво развитие и икономическо и социално сближаване. Това означава, че обща енергийна политика преследва постигане на ключови цели, като конкурентоспособност, сигурност на енергийните доставки и защита на околната среда. Инструментите, чрез които се цели да бъдат постигнати тези цели са либерализация на пазара на електроенергия и газови услуги, ценова прозрачност, енергийна ефективност, вътрешно взаимодействие между страните, защита на общия интерес. „Бялата книга акцентира, че степента на интегриране в пазара е централен, определящ фактор в енергийната политика на Общността. За да се постигне свободно движение на стоки и да се намалят деформациите в конкуренцията, Европейският съюз има за цел да създаде съответно национално законодателство, което да е много по-съгласувано с това на Общността“¹⁷. За да бъдат постигнати тези цели, институциите на ЕС предприемат редица законодателни мерки известни като *първи*, *втори* и *трети* либерализационни пакети.

Първият пакет законодателни промени на ЕС е приет в средата на 90-те години на миналия век. Основният документ от него от гледна точка на предмета на настоящото изследване е Директива 96/92/ЕО, относно общите правила за вътрешен пазар на електроенергия. Целта му е да се „установят общи правила относно производството, преноса и разпределението на електроенергия; правила за определяне на достъпа до пазара, критерии и процедури, приложими към организирането на търгове и даването на разрешения за изграждане на производствени мощности на територия на държавите-членки; управлението на енергийните системи“¹⁸. Съществено изискване е там, където електроенергийния пазар действа по модела „Единствен купувач“¹⁹, той да работи в условията на разделение на дейностите по производството и разпределението. Същността на подобна мярка се крие в опита да бъде избегнат рискът от запазване на монополни позиции и ограничаване на конкуренцията на пазара на енергийни услуги. Като цяло регулаторната рамка от 90-те години на миналия век подчертава важността от това държавите-членки, а и тези които желаят да се присъединят към семейството на Общността, какъвто е случат с България, въз основа на институционалната си организация да организират управлението на енергийните предприятия в съответствие с правилата за конкуренция. Това означава, че следва да бъде наложен подход, основан на равнопоставеността на отделните актьори.

Въпреки че регулаторната рамка от 90-те години на миналия век предписва мерките за постигане на либерализация на електроенергийния сектор – тя се оказва недостатъчна за постигане на общоевропейската цел за изграждане на единен енергиен пазар. Причина за това се оказват наследените национални различия в модела на управление на сектора, като

¹⁷ Грийн, Джон. *Енергия и околна среда*. 1998, с. 7.

¹⁸ Директива 96/92/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия, от 19 декември 1996 г.

¹⁹ „Единствен купувач“ е модел на електроенергийната система на държавите, при който една единствена компания е едновременно и обществен доставчик на електроенергия и собственик на енергийната инфраструктура.

и различната степен на протичащите реформи в страните, които току що са преминали от централизиран начин на управление към пазарна икономика. Това затруднява изпълнението на заложените правила и води до смесени резултати – забавяне на конкуренцията в сектора. Ето защо на европейско равнище е взето решение законодателните изисквания относно организацията на енергийните пазари от 90-те години да се заменят с нови. Счита се, че те ще повлияят в по-голяма степен във връзка с постигане на общата цел. Това става през 2003 г., когато е приет т.нар. **втори либерализационен пакет** промени. Основните актове на законодателните промени от 2003 г. са - Директива 2003/54/ЕО и Директива 2003/55/ЕО. Целта им отново е да регламентират общите правила относно вътрешните пазари на електроенергия и природен газ. Основният акцент е поставен върху повишаването на икономическата ефективност, намаляването на цените в резултат на ефективната конкуренция, увеличаване на конкурентоспособността и защита на общия интерес. Въз основа на анализа от действието на правилата от 90-те години, регулаторните правила от 2003 г. се фокусират върху „възможността за подобряване на действието на пазара чрез осигуряване на равни условия за достъп чрез недискриминационни тарифи за пренос и разпределение, гарантиращи защита на правата на малки и уязвими клиенти“²⁰. Особено внимание е отделено на изискванията за организационното и юридическо отделяне на операторите на преносни и разпределителни мрежи, като средство за установяване на реална конкуренция. Причината е запазването на модела „Единствен купувач“ и системата за управление на сектора по модела „Вертикално интегрирано предприятие“²¹. За да се избегне господстващо влияние в случаите, където функционират вертикално интегрирани предприятия, регулаторните правила въвеждат изискването за ефективен и недискриминационен достъп до мрежата. В този смисъл те въвеждат задължението за разделяне на преносните от разпределителните системи – чрез обособяване на юридически самостоятелни структури. Тази мярка е въведена, за да гарантира независимостта на операторите на преносните и разпределителните системи, особено, когато става въпрос за интересите на производството и снабдяването. Това означава, че трябва да се въведат независими управленски структури между операторите на разпределителни системи и операторите на преносни системи и компаниите за производство/снабдяване. Трябва да се прави разлика обаче между юридическо отделяне и отделяне на собствеността. Юридическото отделяне не предполага промяна на собствеността на активите и пасивите на съответното предприятие. Това означава, че „ако предприятие извършва пренос или разпределение и то е отделено в своята юридическа форма от предприятията, занимаващи се с производство и/или снабдяване, определените системни оператори може да бъдат същото предприятие, което притежава инфраструктурата“²². В този случай регулаторните правила в известен смисъл задават посоката към постигане на независимост в сектора и установяване на конкурентни взаимоотношения, но изискваната промяна, би могла да се окаже и като чисто формално, административно отделяне, което при определени условия не постига очакваните резултати. Това подтиква към нова промяна на регулаторните правила – трети пакет законодателни промени на ЕС.

²⁰ Директива 2003/54/ЕС на Европейския парламент и Европейския Съвет от 26 юни 2003 г., относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕС.

²¹ Вертикално интегрирано предприятие е енергийно предприятие или свързани помежду си енергийни предприятия, които извършват поне една от дейностите по пренос, разпределение, съхранение и поне една от дейностите по производство/добив, обществена доставка, обществено снабдяване или търговия с електрическа енергия или природен газ, когато едното предприятие може да контролира другото/другите или да упражнява върху него/тях влияние при вземане на решения относно посочените дейности.

²² Директива 2003/54/ЕС на Европейския парламент и Европейския Съвет от 26 юни 2003 г., относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕС.

Третият регулаторен пакет на ЕС е приет през 2009 г. и става задължителен за държавите-членки от 3 март 2011 г. Основните актове от него са Директива 2009/72/ЕС относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия; Директива 2009/73/ЕС относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ; Регламент 713/2009 за създаване на Агенция за сътрудничество между регулаторите на енергия; Регламент 714/2009 относно условията за достъп до мрежата за трансграничен обмен на електроенергия; Регламент 715/2009 относно условията за достъп до газопреносните мрежи. Чрез него се поставя акцент върху „ефективното отделяне на дейностите по снабдяване и производство от мрежовите дейности; бъдещото хармонизиране на правомощията и независимостта на националните регулатори; създаване на независим механизъм за координацията между националните системни оператори с оглед повишаване на сигурността на мрежата, разширяване на трансграничната търговия, хармонизиране на оперативната дейност и увеличаване на прозрачността на дейностите на пазарните оператори²³. Това означава, че се предлагат два основни подхода към либерализацията на енергийните пазари в държавите-членки- първият, се фокусира върху разделянето на собствеността на дейностите по доставката и производството от дейностите по експлоатацията на преносните мрежи, а вторият акцентира върху създаването на ефективни правила, равнопоставеност и прозрачност.

В схематичен вид приоритетите на третия либерализационен пакет са посочени на фигурата по-долу²⁴:



Фигура 1: Приоритети на Третия енергийен пакет

От гледна точка на първия обхват на регулаторните правила - отделянето на производството и доставката на енергия от преносните системи, държавите-членки могат да избират между три различни предложения. Това са: *пълно отделяне на собствеността върху преносната инфраструктура; създаване на независим оператор на система; създаване на независим преносен оператор.*

Пълното разделяне на собствеността означава, че „интегрираните енергийни компании ще трябва да продадат своите мрежи за пренос на газ и електричество, създавайки по този начин отделни оператори на преносните системи, които да поемат всички експлоатационни операции по мрежата. В същото време компанията за

²³ Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и Европейския Съвет от 13 юли 2009, относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 2003/54/ЕО.

²⁴ Източник: Център за изследване на демокрацията.

производство и доставка няма да имат право да притежават мажоритарен дял от оператор на преносна система. С други думи, енергийните предприятия няма да имат право да упражняват контрол над производството или доставката на електричество и газ и едновременно с това да упражняват пряко или непряко контрол върху преносната инфраструктура²⁵.

Според другите два алтернативни варианта - създаване на независим оператор на система и независим преносен оператор, енергийните компании ще могат да запазят собствеността върху своите мрежи за пренос, осигурявайки ефективно разделение на интересите чрез строги правила за активите, оборудването, персонала и т. н. „За да се продължи либерализирането на енергийния пазар, държавите-членки могат да задължат енергийните компании да предадат управлението на преносната мрежа на независим оператор на система – предприятие или орган, различен от компанията-собственик. Третата опция – независим преносен оператор - моделът запазва интегрираните компании за доставка и пренос, но ги задължава да спазват определени правила, които да гарантират, че тези две части на компанията оперират независимо една от друга:

1. създаване на „надзорен орган”, който да е съставен от представители на енергийната компания, на акционерите на трети страни и на оператора на преносна система и който да взема решения, „които могат съществено да повлияят върху стойността на активите на акционерите в оператора на преносна система” (одобрение на годишните финансови планове, ниво на задлъжнялост и размер на дивидентите)

2. програма за съответствие, в която да се определят мерки за недопускане на дискриминационно поведение;

3. „отговорник по съответствието”, който да наблюдава изпълнението на програмата за съответствие;

4. мениджърският екип на оператора няма право да работи за компанията за доставка и производство в рамките на три години преди и четири години след като е работил за оператора на преносна система²⁶.

От гледна точка на втория обхват на правилата от 2009 г. - създаване на ефективни правила, равнопоставеност и прозрачност, третият пакет законодателни промени предвижда по-големи права за потребителите на енергийни услуги. Най - новите изисквания на ЕС дават възможност на потребителите на енергия: „да сменят своя доставчик на газ или електричество в рамките на три седмици и без допълнителни такси; да получават окончателна изравнителна сметка не по-късно от шест седмици след смяната на доставчика; да получават всички необходими данни за потреблението на газ и електричество; да бъдат информирани относно дела на различните енергийни източници в общия енергиен микс на доставчика; създаване на независим механизъм за ефикасно обработване на жалби и извънсъдебно уреждане на спорове, като например омбудсман по въпросите на енергетиката или орган на потребителите; компенсации и възстановяване на суми, ако не се спазва качеството на договорената услуга (включително неточно и забавено фактуриране); предоставяне на информацията относно правата на потребителите, които да бъдат „ясно съобщени” чрез получаваните сметки или на уебсайтовете на енергийните компании²⁷. Пакетът от законодателни промени внася *прозрачност по отношение на потребителите* на енергийни услуги, като въвежда механизъм за компенсиране им при неспазено качество на договорената услуга; въвежда механизъм за

²⁵ Дискусионен форум „Прозрачна енергетика“. Информационен Бюлетин 1. София: Под патронажа на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, 2011, с. 5.

²⁶ Дискусионен форум „Прозрачна енергетика“. Пак там.

²⁷ Пак там.

бързина и независимост при разглеждане на потребителските жалби – чрез създаване на институцията омбудсман по въпросите на енергетика или друг потребителски орган.

Третият либерализационен пакет се фокусира в по-голяма степен върху разбирането за универсалността на услугата. Това означава, че държавите-членки следва да гарантират на всички потребители, включително и на малките битови клиенти на енергийни услуги, че се ползват от принципа за универсалност на услугите, който включва доставка на качествена електроенергия при прозрачни и недискриминационни цени. Като основно е изведено и изискването за защита на уязвимите групи, ползватели на енергийни услуги. Според това виждане държавите - членки следва да предприемат механизъм, всеки в рамките на своите правомощия, който да гарантира че засегнатите групи ще бъдат подпомогнати по някакъв начин, като не се допуска изключването им от мрежата. От гледна точка на българската практика механизмът, насочен към подпомагане на групите в най-тежко положение е предприетата политика към осигуряване на енергийни помощи, чрез енергийни ваучери на групите, до определени доходи.

Като цяло и трите регулаторни пакети очертават пътят за постигане на либерализация на електроенергийните пазари в отделните държави-членки, в това число и в България, поставяйки акцент върху регулирането от гледна точка на два взаимосвързани процеси – **въвеждане и поддържане на конкуренцията и не нарушаване на обществения интерес**. От тази гледна точка е редно да отговорим на въпроса какво всъщност се случи в България, като резултат от промяната в модела на управление на услугите – появата на регулаторната държава. „Доколко регулацията на електроенергийния пазар в България съответства на европейския модел? Запази ли България моделът „Единствен купувач“ по отношение на пазара на електрическа енергия?

Регулаторният модел на управление на електроенергийния пазар в България – състояние и перспективи за развитие

Подготовката за реформа на електроенергийния пазар в България започва още през 90-те години на миналия век с отпадането на централизирания държавен модел. Колапсът на комунистическата система през 1989 г. изправя страната пред трудното предизвикателство да проведе политически и икономически преход към демокрация и капитализъм. Този процес налага необходимостта правителствата да се съобразят и изпълнят някои тежки реформи във всички сфери на обществения живот, в това число и в областта на енергетиката. Причината за тази промяна обаче *не е* само осмислянето на реформата в начина на управление, но и *общоевропейският модел на функциониране, насочен към изграждане на единен европейки енергиен пазар, към който България се стреми да се присъедини*.

Изпълнението на съответните реформи и един от главните критерий за присъединяването на България към европейския енергийния пазар е либерализацията. Това налага България, като страна желаеща да се присъедини към европейската Общност, да започне процес на хармонизация на българското с европейското законодателство - приемат се Законът за енергетиката и енергийната ефективност и първата „Национална стратегия за развитие на енергетиката и енергийната ефективност до 2010“ (1999 г.).

Националната стратегия предвижда началото на либерализацията на българската енергетика, като изисква да бъдат създадени определени условия за „установяване на устойчив икономически растеж и повишаване на жизнения стандарт, като в нея са заложили изискванията на европейските директиви и спазване на принципите на пазарните механизми“²⁸. Това обаче не се случва. Сопред оценката на Красен Станчев „първоначално либерализирането е предвидено за началото на 2000 г. (в Енергийната стратегия от 1999

²⁸ Национална стратегия за развитие на енергетиката и енергийната ефективност до 2010, ДВ, бр. 25 от 1999 г., с.1.

г.), но е отложено, цените са замразени. Това принуди следващото правителство да разработи нова стратегия (приета през май 2002 г.). От нея се вижда, че проблемът в енергетиката е хроничен. Например в тази стратегия се казва, че със създадената през 1999 г. Държавна комисия за енергийно регулиране “само формално бяха изпълнени изискванията на Директива 96/92 ЕС” за вътрешния пазар на електрическа енергия (която налага дори хибридни пазари да функционират „в съответствие с обективни, прозрачни и недискриминационни критерии“). Освен това се констатира, че: *вместо нормализиране, има замразяване на цените; нужните реформи се отлагат; поддържат се непрозрачни форми на субсидиране; “вместо оздравяване на комерсиално работещи енергийни предприятия се стигна до финансов колапс на топлофикациите и възледобива”; всичко това “се дължи на непоследователната ценова политика на почти всички български правителства след 1991 г., в която се намесват политически съображения...”*²⁹. „Все пак като изход от ситуацията стратегията от 2002 г. предвижда три поредни години нормализиращо 10-процентно покачване на цената (т.нар. „микс“) до 2004 г. От 2004 до 2007 г. се предвижда пълна либерализация на електроенергийния пазар при средния график³⁰: 1. до 30.06.2004 г. – до 18,9 %; 2. от 01.07.2004 г. до 30.06.2005 г. - до 22 %; 3. от 01.07.2005 г. до 30.06.2006 г. – до 25 %; 4. от 01.07.2006 г. до 31.12.2006 г. - до 28 %; 5. от 01.01.2007 г. до 30.06.2007 г. – до 60 %; 6. от 01.07.2007 г. – пълно отваряне. За периода преди и след либерализацията се предвиждат и някои особености, които подлежат на уточнение от регулатора и правителството. Например предполага се субсидиране на домакинствата от промишлените потребители за известен период след „пълното отваряне“; запазване на известен сегмент фиксирани цени (ТЕЦ Марица Изток 1 и 3, изрично споменати в Стратегията) и механизъм за компенсиране на инвестициите плюс мерки за поддръжка на относително малоимотните домакинства. В изпълнение на този план се случва следното: *цените са „нормализирани“ по график до около 6,5 евро-цента за КВтч; в договорите за приватизация на ЕРП (2004 г.) е предвидено, че те ще оперират на открит пазар; през юни 2007 г. ДКЕВР приема Насоки за потребителите при отваряне на пазара на електроенергия от 1 юли 2007 г.; пресата публикува частично оптимистични, частично скептични отзиви на случващото се. Но в разрез с този план: цените продължават да бъдат поддържани на относително ниско равнище спрямо разходите за доставка и пренос; цените на отделните производители на електроенергия са определени индивидуално, като ДКЕВР преценява, че почти никой от тях няма да получи онази актуализация, която е заявена (решението - № Ц-066 от 28 юни 2007 г. - и докладът към него са публикувани в същия бюлетин на регулатора, както и насоките за либерализация); запазва се деленето на регулиран и „свободен“ пазар, за първия цените се определят от регулатора на всеки ценови период, като той определя и цените за доставка пренос и разполагаемост (които трябва да се имат предвид и при свободното договаряне); тези положения са залегнали в т. 15-17 от Насоките, които не могат безконфликтно да се приложат от потенциалните играчи на пазара*³¹. **Основната причина за това положение е “запазване на модела на „единствен купувач“, сега вече наричан „обществен доставчик“**³². Приетият през 1999 г. Закон за енергетиката и енергийната ефективност вместо да внесе яснота и институционално разделение на

²⁹ Станчев, Красен. Дълго отлаганата либерализация на енергийния пазар. Електроенергийният пазар в България. 10 години по-късно. Българска федерация на индустриалните консуматори, София, брой 1, 2014 г., с. 18.

³⁰ Дял от общото потребление на електрическа енергия на всички потребители на територията на България. Правила за достъп до електропреносна и електроразпределителна мрежа, приети от Държавната комисия за енергийно регулиране с решение № П-2/04.06.2004 г., т. 1., чл. 3.

³¹ Станчев, Пак там, с.21

³² Станчев, Пак там.

основни функции: управление на собствеността, държавна политика, регулация „запази държавният контрол и планиране на инвестициите, не разграничи ясно функциите на планиращия и регулаторния орган, който остана в слаба позиция, не реши конфликта между собственост и енергийна политика, въведе непазарен търговски модел „Единствен купувач“ в електроенергетиката.“³³. Преди да дефинираме обаче в какво се изразява подобен модел е необходимо да дефинираме понятието „пазар на електроенергия“.

Пазарът на електроенергия се дефинира като „свкупност от правни, технически и икономически норми за взаимоотношенията между участващите лица, както и средствата, подпомагащи техните дейности при купуването и продаването на електроенергия и нейните производни. В по-широк смисъл електроенергийният пазар включва и етапа на развитие на основните средства (търговия при проектиране, строителство, изграждане и експлоатация на енергийни обекти), както и търговия на активи на енергийни дружества. Това са пазари за дългосрочни цели, за разлика от пазарите с краткосрочни цели, при които основните производствени активи са неизменни, например търговия на електроенергия и нейните производни при неизменност на средствата за производство, предаване и разпределение. Производството, предаването и разпределението са основни елементи на електроенергийната система (ЕЕС). При вертикално организираните електроенергийни системи, **енергийният пазар е прост**. Една компания изпълнява всички функции – производство, предаване, разпределение и доставка на една единствена стока – електроенергията. Тази компания е продавач, а потребителите – купувачи. Компанията сама обезпечава всички видове резерви и *балансирането на ЕЕС*³⁴, а разходите за балансиране са част от разходите на компанията, включени в цената на крайния продукт - електроенергията. В този случай липсват посредниците. Компанията се определя като монополист, а нейната икономическа ефективност е толкова голяма, че друга компания не може да я конкурира и да влезе на пазара с по-ниски цени на електроенергията“³⁵.

В България възприетият модел на управление на електроенергийния пазар е „Единствен купувач“. Това е модел, при който Национална електрическа компания („НЕК“ ЕАД) е единственият обществен доставчик на електрическа енергия и собственик на енергийните активи. Това означава, че европейското изискване за отделяне на собствеността на енергийната инфраструктура и недискриминационен достъп на други участници до нея не е изпълнено, следователно води до забавяне в отварянето на пазара на електрическа енергия за конкуренция. Моделът „единствен купувач“ се отличава със следните негативни черти:

„1. няма регламентиран достъп на трети лица до преносната мрежа. По този начин не се дава възможност всеки потребител да избере и да се договори с определен (най-евтин) производител на електроенергия и така конкуренцията да премахне неефективните производители. Няма стимули производителите да намаляват себестойността, щом НЕК така или иначе ще купува енергията (до цена под определен таван);

2. при стратегията „единствен купувач“ НЕК може да осъществява *кръстосано субсидиране*, като изкупува както евтина, така и скъпа електроенергия, и накрая продава по единна цена на дистрибуторите.

³³ Енергийна стратегия на Република България. ДВ., бр. 71 от 23 юли 2002 г., с.5.

³⁴ Балансиране на електроенергийната система означава поддържане на системата в равновесие. Т.е. да не се допуска съществено отклонение между производството и потреблението на електроенергия, което да доведе или до излишък, или до недостиг на тази услуга.

³⁵ Стоилов, Д. *Анализ на електроенергийния пазар в България*. Технически университет – София, 2013, с. 12.

3. ако НЕК е единствен купувач, и е длъжен да закупува определени мощности произведена електроенергия по дългосрочни договори, в нея остава рискът при спад в потреблението да плаща за енергия, която после не може да продаде. Тогава остава въпросът: „кой ще покрива тези разходи?“. Ако се следва логиката на досегашната практика - всички останали потребители чрез повишени цени, или - при държавна субсидия - всички данъкоплатци.

4. подобен е проблемът при дефицит на производството, т.е. ако НЕК се договори да продаде на дистрибуторите определени мощности, които в следствие на технологични или други причини производителите не могат в даден момент да доставят, тогава НЕК би трябвало да дължи определени неустойки. Така НЕК отново поема пасиви, които в крайна сметка ще се прехвърлят на данъкоплатците или потребителите на електроенергия.

5. ако НЕК стане единствен купувач, производителите нямат пряк достъп до пазара и възможност да се конкурират за потребители (чрез по-ниски цени). Така, най-малкото, се отблъскват частните (чужди) инвеститори в производството на електроенергия.

6. тъй като при преноса се понесат загуби, и следователно разходите са пропорционални на разстоянието, нормално е производителите да са възможно най-близо до потребителите. В случая „единствен купувач“ тези стимули се премахват, и не се създава икономическа изгода да се строят мощности там, където са консуматорите.

7. дори ако се разреши под някаква форма достъп на трети лица до преносната мрежа, то гаранциите за свободна конкуренция не са достатъчни...При положение, че НЕК е собственик на електропреносната мрежа, и същевременно - собственик на производители на електроенергия, е налице пряк стимул компанията да отказва или да налага дискриминационни такси за достъпа на трети лица до мрежата.³⁶

Прилагането на модела „Единствен купувач“ в България ограничава възможността на производителите на електрическа енергия до пряк достъп до пазара, което спира интереса на инвеститорите и в крайна сметка превръща отварянето на пазара на електрическа енергия в невъзможен процес. Недопускането на трети лица до преносната мрежа опосредства процеса на отваряне на конкуренция. В същото време следва да отбележим, че наличието на модел „единствен купувач“ и организация на енергетиката на база вертикално интегрирани компании, е проблем не само за българската действителност. В повечето от държавите - членки преносната инфраструктура е собственост на вертикално интегрирани компании, които имат съществен дял както в производството, така и в продажбите на енергия. В същото време преносната инфраструктура представлява естествен монопол и който го владее, може да го използва в своя полза, срещу други участници на пазара. Затова функционирането на енергиен пазар не е възможно, ако всички участници на пазара нямат равни условия за достъп до преносна мрежа. Най-чистият и предпочитан модел за това е мрежите да са собственост на отделна компания, напълно независима от всички участници на пазара, а условията за достъп до мрежите да се определят от националните регулатори.

През 2002 г. като опит за ограничаване на модела „единствен купувач“ в приетата енергийна стратегия се очертава функционирането на *пазарен модел на електроенергия* основан на двустранни договори с балансиращ пазар. „Основание за този избор е тогавашната структура на отрасъла - производителите са раздробени през 1999 г. и всяка централа е самостоятелно акционерно дружество, което се схваща като предпоставка да се създаде конкуренция на пазара на едро. Другата причина е тогавашното намерение да се

³⁶Станчев, К. и Л. Богданов. „Енергийната стратегия, концепцията „Единствен купувач“ и либерализирането на енергийния пазар в България“. *Институт за пазарна икономика*, <http://ime.bg/bg/articles/energiinata-strategiq-konceptiqta-edinstwen-kupuwach-i-liberaliziraneto-na-energiiniq-pazar-w-bylgariq/>

създаде приватизация на енергийните активи, която да започва от най-близкото до пазара звено във веригата – разпределението и крайните снабдители и на втори етап да премине към масова приватизация на производителите, така че различните нови собственици на централи да се конкурират помежду си за достъп до крайните клиенти. Същевременно идеята е да се работи за създаване на енергийна борса, замислена като национална. Въвежда се квотният принцип като преходен модел за първите три години, като през които съгласно стратегията и решенията на регулатора се предвижда преустановяване на кръстосаното субсидиране, изравняване на цените на индустрията на ниско напрежение и бита, повишаване на битовите цени до нивата на икономически обосноваваните разходи. След този етап квотната система би следвало да отпадне поради изчерпване на необходимостта от нея³⁷. Представена схема за пазарен модел на електроенергийния пазар първоначално бележи напредък. Това става в периода 2004 -2005 г., когато пазарът в някаква степен се отваря за големите промишлени предприятия, а увеличаването на цените следва описания график. В същото време „системата за енергийна защита тръгва без сътресения на този първоначален етап, като включва социални тарифи и енергийни помощи. Участниците на пазара –производители, оператори и потребители - създават съвместни екипи и изграждат споделен капацитет за осъществяване на първите пазарни сделки³⁸. Развитието на пазарния модел в България обаче претърпява съществен застои. Причината за това е „идеята за създаване на национален енергиен шампион, който да обедини отново всички държавни активи в енергетиката“³⁹. Националната електрическа компания продължава водещата си роля. „НЕК“ ЕАД остава собственик на мрежата и на електропреносния оператор, с което идеята за свободен пазар на електрическа енергия се компрометира. Запазва се квотният принцип при търговията на електрическа енергия на пазара на едро, а пазар на дребно, който да обхваща битовите потребители на електроенергия изобщо не е създаден.

Пазар на електроенергия на дребно е налице, когато крайните потребители могат да избират сами доставчика си измежду конкурентни търговци на дребно на електроенергия. Според европейските директиви, като част от либерализацията на енергийните пазари в ЕС, битовите потребители са свободни да избират своя доставчик на електричество от юли 2007 г. **В България обаче и към настоящия момент либерализиран пазар на дребно не е формиран.**

Що се отнася до пазарът на едро – към момента той се състои от регулиран и пазарен сегмент, като и в двата „НЕК“ ЕАД е водещ участник. На регулирания сегмент „НЕК“ ЕАД купува електроенергия от задължителни квоти, на регулирани цени, от независимите производители и отчасти от собствения си производствен микс, и я продава по регулирани цени на четирите разпределителни компании, доставящи енергия на битови потребители и малки и средни предприятия. Общественият доставчик купува електричество и от комбинирано производство и от ВЕИ производители по фиксирани преференциални тарифи, определени от ДКЕВР. Отделно от това, „НЕК“ ЕАД купува електроенергия от ТЕЦ на свободния пазар по нерегулирани цени, съгласно дългосрочни договори за изкупуване на енергия. Установената структура на електроенергийния пазар в България е представена на фигурата:

³⁷ Диловска, Иванка. „Електроенергийният пазарен модел се нуждае от основно преосмисляне“. *Електроенергийният пазар в България. 10 години по-късно*. Българска федерация на индустриалните консуматори, София, брой 1, 2014 г., с. 12.

³⁸ Пак там.

³⁹ Пак там.

Фигура 2: Структура на пазара на електрическа енергия в България



Източник: Кратък наръчник към наредбата за търговия с електрическа енергия, „ЕСО“ ЕАД, http://www.tso.bg/Uploads/File/eto/bg/documents/market_model.htm

От фигурата става ясно, че към момента пазарът на електрическа енергия в България се осъществява на база два паралелно функциониращи сегмента. Това са: пазар с **регулирани цени** и пазар по **свободно договорени цени**.

Пазарът с **регулирани цени** се характеризира с това, че страните по сделките са определени от законодателството в областта или това е Законът за енергетиката (ЗЕ); в договорите са специфицирани месечни количества електрическа енергия; цените са регулирани, утвърдени от Държавна комисия за енергийно и водно регулиране (сега вече Комисия за енергийно и водно регулиране) по отношение на крайните снабдители и по отношение на Национална Електрическа Компания („НЕК“ ЕАД); отношенията се уреждат на база измерени количества енергия; участниците не се балансират; цената за достъп и пренос се заплаща на съществуващия доставчик.

Пазарът **по свободно договорени цени** се характеризира с това, че участниците преминават процедура по получаване на достъп до мрежите и регистрация; има отделни договори с Електроенергийния системен оператор (ЕСО) ЕАД, преносното и разпределителното предприятие за заплащане на услугите им; участниците имат право на избор на контрагент по сделката от регистъра на търговските участници; договарят се почасови количества електрическа енергия по свободно договорени цени; участниците подлежат на балансирание за отклоненията на почасовите графици и от реалното производство/консумация; операторът определя за всеки час две цени на балансиращата енергия - за недостиг и за излишък. Регулираната част от пазара е организирана чрез договори с „НЕК“ ЕАД по цени регулирани от ДКЕВР, а нерегулираната част работи на основата на свободното договаряне на цените между участниците. Договарянето е в рамките на разполагаемост, която остава над определените квоти за сключване на сделки с обществения доставчик.

Освен сделки по регулирани цени на електрическа енергия, производителите имат възможност да реализират продукцията си и чрез директни продажби по свободно договорени цени. Сделките в този пазарен сегмент се осъществяват при наличие на допълнителни производствени мощности, които попадат извън определените за изкупуване квоти. Това означава, че постепенното функциониране на пазара в България по модела „Единствен купувач“ преминава в „**двустранни договори с балансиращ пазар**“.

Същността на двустранните търговски договори предвижда свободно договаряне между производителите и потребителите на електроенергия. Количествата електрическа енергия се известяват на „Електроенергийния системен оператор“ ЕАД (ЕСО ЕАД), който разпределя производството според договорите и балансира системата. Пазарът на електрическа енергия се организира и администрира от „Електроенергийния системен оператор“ ЕАД. „ЕСО“ ЕАД балансира електроенергийната система по технически и икономически критерии предвид постъпили предложения и заявки за балансиращия пазар. Пазарът на електрическа енергия е организиран на основата на договори за доставка на електрическа енергия и пазар на балансираща енергия. Схематично това е показано на фигурата по-долу:

Фигура 3: Схема на пазарния механизъм в Република България



Източник: Кратък наръчник към наредбата за търговия с електрическа енергия, „ЕСО“ ЕАД, http://www.tso.bg/Uploads/File/eto/bg/documents/market_model.htm

Заложеният основен принцип при този пазарен модел е т.нар. „диспечирание на производителите в съответствие с количествата електрическа енергия по сключените от тях договори. В случай на възникнали енергийни небаланси, появили се от неспазване на графици за доставка по договорите от страна на производителите или потребителите, те се покриват чрез балансираща енергия, купувана или продавана от Електроенергийния системен оператор“⁴⁰. Възприетият модел „двустранни договори с балансиращ пазар“ обаче се оказва неефективен поради наличието на регулирани цени. Чрез двустранните сделки т. нар. „единствен купувач“ или обществен доставчик изкупува електроенергия от производителите и я продава на снабдителите, клиентите на предавателната мрежа или зад граница. При това смесено: на клиентите по свободни цени, а на снабдителите по регулирани, което е в противоречие със записаното в Стратегията от 2002 г. – „чрез включването на електроразпределителните дружества в категорията на клиентите с право на избор ще се създаде пазар на едро на електрическа енергия“⁴¹. С другите двустранни сделки се дава възможност на т.нар. привилегировани потребители и на търговците с електрическа енергия да изкупуват електроенергията пряко от производителите. За всеки производител регулаторът определя полугодишни квоти от електроенергия, която може да бъде продавана по свободни цени. Определен е стъпаловиден график за увеличаване на

⁴⁰ Адаптирано по „Кратък наръчник към наредбата за търговия с електрическа енергия“, „ЕСО“ ЕАД, http://www.tso.bg/Uploads/File/eto/bg/documents/market_model.htm.

⁴¹ Енергийна стратегия на Република България, ДВ., бр. 71 от 23 юли 2002 г.

броя на привилегированите потребители, съответно на квотите на производителите. Счита се, че така наречената свободна търговия започва през август 2004 г. с публикуването на Правилата за търговия с електрическа енергия и началото на регистрацията на пазарните участници. При модел на двустранни договори обаче пълна либерализация не е постигната. И въпреки, че Правилата за търговия с електрическа енергия предвиждат функционирането на **борсов пазар**, който по същество представлява информационна платформа за срещане на търсенето и предлагането и е предпоставка за пълна либерализация на електроенергийния пазар в България, той все още не е факт.

Дефекти в регулаторния модел на управление на електроенергийния пазар в България

Забавянето на реформата на електроенергийния пазар в България се определя до голяма степен от правителствената воля и от ролята на регулатора в този процес. Два са основните аргумента от тази гледна точка. Първият, се отнася до неадекватните мерки относно премахването на модела „Единствен купувач“, а вторият до независимостта на регулатора.

От гледна точка на първия аргумент - окончателното разделяне на преносната мрежа и то по модела „отделяне на собствеността“, в Директивата 2009/72/ЕО се посочва, че „без ефективно отделяне на мрежите от дейностите по производство и доставка (ефективно отделяне), съществува вътрешно присъщ риск от дискриминация не само в експлоатацията на мрежата, но и в стимулите на вертикално интегрираните предприятия да инвестират адекватно в мрежите си. Единствено отстраняването на стимулите за вертикално интегрираните предприятия да дискриминират конкурентите си по отношение на достъпа до мрежата и инвестициите може да осигури ефективно отделяне. Отделянето на собствеността, което предполага определянето на собственика на мрежата за системен оператор и неговата независимост от свързаните с доставката и производството интереси, е ефективен и стабилен начин за разрешаване на вътрешно присъщия конфликт на интереси и за гарантиране сигурността на доставките. Поради тази причина, в своята резолюция от 2007 г. относно перспективите за вътрешния пазар на газ и електроенергия, Европейският парламент посочва отделянето на собствеността на равнище пренос като най-ефективният инструмент, чрез който да се стимулират инвестициите в инфраструктура по недискриминационен начин, равнопоставения достъп на нови участници до мрежата и прозрачността на пазара. Ето защо във връзка с отделянето на собствеността, от държавите-членки следва да се изисква да гарантират, че едно и също лице или едни и същи лица нямат право да упражняват контрол върху предприятие за производство или доставка, ако едновременно с това упражняват контрол или каквито и да е права върху оператор на преносна система или върху преносна система. Обратно, правото на контрол над преносна система или оператор на преносна система следва да изключва възможността за упражняване на контрол или други права по отношение на предприятие за производство или доставка. Всяка система за отделяне следва ефективно да отстранява какъвто и да е конфликт на интереси между производители, доставчици и оператори на преносни системи, за да се създадат стимули за необходимите инвестиции и да се гарантира достъпът на нови участници на пазара“.⁴² В Директивата от 2009 г. се посочва също, че „за да защитят независимостта на регулаторния орган, държавите-членки следва да гарантират, че регулаторният орган може да взема автономни решения, независимо от всякакви политически органи и разполага със собствени годишни бюджетни кредити; има автономност при изпълнението на

⁴² Въведение към Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г. относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 2003/54/ЕО.

предоставения бюджет; разполага с достатъчни човешки и финансови ресурси за изпълнение на своите задължения; членовете на управителния съвет на регулаторния орган или, при липса на управителен съвет, висшите ръководни служители на регулаторния орган, се назначават за определен мандат от пет до седем години, който може да бъде подновен веднъж. Държавите-членки следва да осигурят подходяща ротационна схема за управителния съвет или висшите ръководни служители. Членовете на управителния съвет или, при липса на управителен съвет, висшите ръководни служители може да бъдат освободени от длъжност по време на мандата си единствено ако вече не отговарят на условията, посочени в настоящия член, или са виновни за закононарушения съгласно националното право⁴³. Регулаторният орган трябва да има и правомощията да налага санкции „до 10 % от общия им оборот на предприятията нарушители, а така също да дава задължителни предписания и да може да прави внезапни проверки на предприятията. Само по този начин той ще е в състояние да регулира ефективно пазарното поведение на участниците на пазара⁴⁴. Насърчаването на лоялна конкуренция и на лесен достъп за различните доставчици, както и подпомагането на капацитети за нови производства на енергия следва да бъдат от първостепенно значение за държавите-членки, за да се позволи на потребителите да се възползват в пълна степен от възможностите на либерализирания вътрешен пазар на електроенергия. В този смисъл Директивите на третия енергиен пакет задължават всички държави-членки до 03 март 2011 г. да транспонират изискванията им в националните си законодателства, т.е. да пристъпят към изпълнението им.

Ролята на регулатора в процеса на управление на енергийния пазар в България като цяло е водеща. Регулирането има за цел да постигне ясни и прозрачни условия за достъп до енергийните и газови мрежи, да осигури баланс между интересите на предприятията производители и доставчици на енергийни услуги и потребителите, и да предотвратява възможностите за злоупотреба с господстващо положение от страна на естествените монополи. Когато обаче институционалните характеристики на регулатора - неговата адекватност, независимост, самостоятелност и връзката му с политическата власт и дружествата, които регулира са компрометирани, това забавя поставената цел, като в крайна сметка превръща отварянето на енергийния пазар за конкуренция и защитата на общия интерес в невъзможен процес.

В България въпросът за **независимостта** на регулаторния орган е емблематичен. Сред основните критики към Комисията за енергийно и водно регулиране е липсата на независимост и управленски капацитет. Ефективността на регулирането в България често се ограничава от правителствено влияние. Една от причините за това е доскорошният механизъм за назначения - председателят и членовете на комисията да се назначават и освобождават със заповед от Министерски съвет. Това предполага политическа обвързаност, която води до неадекватно регулиране. Похвален е опитът за ограничаване на зависимостите на националния регулатор чрез промяна на назначенията – от МС към Народното събрание (с поправките в Закона за енергетиката от 2015 г.), но все пак следва да се има предвид, че независимостта в съвременните условия следва да се търси и по отношение ограничаване на корпоративните интереси. В тази посока също трябва да се вземат мерки. Освен това централно място в посока качествено и ефективно регулиране на енергийните услуги заема и въпросът с капацитета на регулатора.

Вместо заключение

Като цяло, в сравнение с други държави-членки, българските усилия за реформиране на електроенергийния пазар в съответствие с общеевропейския регулаторен

⁴³ Пак там, чл.35 от Директива 2009/72/ЕО.

⁴⁴ Пак там, чл. 37, ал.4, б.”г” от Директива 2009/72/ЕО.

модел започват със закъснение и изглеждат до голяма степен формализирани и незавършени. Пазарът на електроенергия в България следва хибриден модел, при който част от сделките за продажба на електрическа енергия се сключват по регулирани цени, утвърдени от регулатора, а останалата част се търгува на либерализирания пазар по свободно договорени цени. Според оценката в доклада на Европейската комисия и Световната банка относно развитието на енергийния сектор в България от 2013 г. „делът на регулирания сегмент е в диапазона от 75% до 90 %. Малкият дял на свободния пазар в България означава, че конкуренцията не може правилно да изпълнява своята функция за осигуряване на ефективност в този сегмент на пазара. Проектирането на електроенергийния пазар в България е неоптимално, със своите недостатъци, най-вече поради запазването на модела „Единствен купувач“. Въпреки частичната приватизация на активи за производство и на разпределителната система, единното, вертикално интегрирано, изцяло държавно дружество - Български енергиен холдинг – „БЕХ“ ЕАД запазва централната роля, заедно с дъщерното му дружество „НЕК“ ЕАД. „НЕК“ има централна позиция в българската електроенергийна система. Компанията изпълнява функции, които обикновено се извършват от отделни предприятия при „зрял/свободен“ пазар. През регулирания сегмент на пазара, „НЕК“ действа като единствен купувач от генератори на мрежата високо напрежение. Като обществен доставчик, „НЕК“ е единствен доставчик на електрическа енергия по регулирани цени за операторите на разпределителни системи/крайните снабдители. „НЕК“ има съществена роля на свободния пазар и действа като доставчик от последна инстанция за промишлените потребители“⁴⁵. Освен това сложната и непрозрачна структура на регулирането на сектора, създава недоверие сред потребителите на системата и поражда опасения за лошо управление, злоупотреби и широко разпространение на твърдения за корупция.

За да бъдат избегнати посочените недостатъци пред отварянето на пазара на електроенергия и същевременно за да се защитят правата на потребителите в рамките на либерализиран пазар ние предлагаме следните мерки:

Първо, установяване на независим регулаторен надзор. Отдалечаването от изпълнителната власт и корпоративните интереси е предпоставка за по-ефективен регулаторен процес. Това би решило много проблеми, свързани със зависимостта на регулатора и произтичащите от това неефективни регулаторни решения, възпрепятстващи навлизането на конкуренцията на българския електроенергиен пазар.

На следващо място – повишаване на управленския и експертен капацитет и реален ефективен надзор над регулираните дружества. Възможен вариант за това е да се използват различни инструменти, като „структурните фондове на ЕС за изграждане на административен капацитет; прозрачни и обективни процедури за подбор и добре установените изисквания за компетентност; възможности за работа, предлагани от Европейската Банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) и други международни институции и организации с цел изпълнение на програми за изграждане на капацитет за ДКЕВР.“⁴⁶ Ефективният надзор следва да се разглежда и като ефективен контрол над енергийните компании. Това може да стане чрез повече и внезапни проверки и регулаторни одити. Необходимо е също, КЕВР да инвестира в изграждането на доверие с всички заинтересовани страни. Важно е регулаторът да провежда прозрачни процедури и да налага прозрачност по отношение на изисквания в процеса на вземане на решения, например да информира заинтересованите страни за предстоящите консултации

⁴⁵ Доклад на Световната банка и Европейската комисия: „Констатации и препоръки, свързани с българската енергийна политика“, 2013 г., наличен на: [http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/findings_and_recommendations\(1\).pdf](http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/findings_and_recommendations(1).pdf)

⁴⁶ Пак там, с. 11.

достатъчно рано и да предоставя достатъчна информация, за да се даде възможност за активното им участие.

Второ, тясно сътрудничество на българския регулаторен орган с регулаторните органи на държавите-членки. Целта е да се вземат и приложат и най-добрите европейски практики. Подобно сътрудничество би позволило да бъде избран най-ефективният модел за функциониране на бъдеща енергийна борса в България.

Трето, реалното създаване и функциониране на енергийна борса. Липсата на енергийна борса, която по същество представлява информационна платформа за срещане на търсенето и предлагането, се явява препятствие пред свободната търговия. Създаването на работеща енергийна борса има за цел да позволи на всички участници в енергийната система от производителите до крайните клиенти, преки членове на балансираща група да оперират в условията на конкурентна, прозрачна и недискриминационна среда. Оперирането на енергийната борса се установява при свободно договорени цени, което е сред най-важните предпоставки за отварянето на пазара на електрическа енергия за конкуренция. При работеща енергийна борса конкуренцията няма да е само в цената, а и в условията за доставката, начина на плащане на сметките, развитието на енергийните услуги, предлагани в допълнение от доставчиците. Смисълът на свободно действаща енергийна борса е, че участниците постепенно ще бъдат извадени от регулирания пазар, ще договорят доставяната електроенергия, цената и количество единствено на пазарен принцип. В перспектива това ще доведе до възможността потребителите, основните ползватели на електроенергия, свободно да избират своя доставчик и да го заменят, ако не са доволни от услугата, която им предлага. Продажбата на ток ще се извършва на свободни цени, определяни от доставчиците, които според сега действащия план трябва да купуват енергията от специализираната борса, чийто оператор е дружество на държавния „Български енергиен холдинг“ ЕАД. Това означава, че за да се въведе конкуренцията на пазара на енергийни услуги в България е необходимо дружеството „Българска независима енергийна борса“ ЕАД, което е лицензирано като оператор на бъдещата борса да бъде отделено от „БЕХ“ ЕАД – целта е да се постигне конкурентна и прозрачна среда за всички заинтересовани страни. И накрая, това би улеснило регулаторния надзор над сектора. Необходимо е обаче да се направят усилия в посока не само на въвеждане на конкуренцията на пазара на енергийни услуги, но и в посока защита на общия интерес. Целта на функционирането на енергийната борса е цената на енергията да намалее заради конкуренцията, но все още е трудно до се прогнозира как точно това ще се отрази на крайните потребители. Възможен вариант за защита на общия интерес при първоначално повишаване на цените на либерализирания пазар са механизми, насочени към подпомагане на „енергийно бедните семейства“, например чрез енергийни ваучери. Допустими са и други механизми като диференцирани цени за различните групи от населението (тези с различни доходи), но те би трябвало да подлежат на предварителен анализ.

В заключение, съдържателността, функциите на държавата в рамките на регулаторния модел се отнасят до това тя да е едновременно и арбитър и модератор между различните заинтересовани страни, но и контролиращият орган, когато става въпрос за качеството на предлаганите услуги. Съдържателността и функциите на държавата се определят най-вече с теориите на нормативното и институционалното регулиране – а именно използване на правото на правителството да принуждава икономическите дейтели да взимат решения в рамките на определени от него ограничени условия, най-често в полето на цени, количества, влизане или излизане от индустрия и пр. Т.е. стремежът на модела на регулиране е да постигне максимална обществена и икономическа ефективност при ограничителни условия. В този смисъл целта на регулирането в електроенергетиката не е да осигури възможно най-ниските цени при крайните потребители, а приемливи цени, т.е да постигне баланс между публичните и частните интереси. В тази връзка новите

субекти, които би трябвало да бъдат ангажирани в процеса на постигане на съгласие по отношение на енергийните услуги са всички заинтересовани страни. Това са както представителите на частните организации (различните асоциации), така също и представителите на гражданите, но и държавата. Тяхното участие в различните фази в процеса на създаване, достъп, регулиране и потребление зависи от степента на заинтересованост и тяхното влияние. Например при производството – съществено е присъствието на частните субекти и обратно, в процеса на потреблението – активността е в ръцете на гражданите. Обединяващата фаза е регулаторната – там равнопоставеността на участниците е предопределяща за качеството на регулирането. Ролята на държавата във фазата на регулирането е да осъществи достатъчна степен на информираност на съответните заинтересовани страни и удовлетворение на техните очаквания, така че да постигне баланс между публичния и частния интерес.

БИБЛИОГРАФИЯ:

Грийн, Д. 1998. *Енергия и околна среда*. Приятели на земята на Европа и Европейска екологична служба.

Диловска, Ив. 2014. “Електроенергийният пазарен модел се нуждае от основно преосмисляне”. *Електроенергийният пазар в България. 10 години по-късно*. Българска федерация на индустриалните консуматори, София, брой 1.

Маринов, Ал. 2012. Лекционен курс „Административно развитие и реформи“, Лекция пета – Независимите регулаторни органи като инструмент на административните реформи, София.

Станчев, К. 2014. “Дълго отлаганата либерализация на енергийния пазар”. *Електроенергийният пазар в България. 10 години по-късно*. Българска федерация на индустриалните консуматори, София, брой 1.

Станчев, К. и Л. Богданов 2007. “Енергийната стратегия, концепцията „Единствен купувач“ и либерализирането на енергийния пазар в България”. *Институт за пазарна икономика*, <http://ime.bg/bg/articles/energiinata-strategiq-koncepciqta-edinstwen-kupuwach-i-liberaliziraneto-na-energiiniq-pazar-w-bylgariq/>

Стоилов, Д. 2013. *Анализ на електроенергийния пазар в България*. Технически университет – София.

Becker, G. 1983. “A Theory of Competition: Among Pressure Groups for Political Influence”, *Quarterly Journal of Economics*, No: 98.

Cox, H. 1999. „The Provision of Public Services by Regulation in the General Interest or by Public ownership?” *Annals of Public and Cooperative Economics* 70:2, pp. 161-177.

Majone, J. 1996. *Regulating Europe*. Psychology Press.

Moe, T. 1987. “Interests, Institutions and Positive Theory: The Politics of the NCRB”. *Studies in American Political Development*, 2, pp. 236-99.

Selznick, P. 1985. Focusing Organizational Research on Regulation. *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Roger Noll (Ed).

Stigler, G. 1971. “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (spring): 3-21.

Peltzman, S. 1976. “Toward a More General Theory of Regulation”. *Journal of Law and Economics* 19: 211-240.

Unay, S. 2011. „The Rise of the Regulatory State in Europe“. *Turkish Journal of Politics* Vol. 2 No.1.

Документи, стратегии и доклади:

Директива 96/92/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия, от 19 декември 1996 г.

Директива 2003/54/ЕС на Европейския парламент и Европейския Съвет от 26 юни 2003 г., относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 96/92/ЕС.

Директива 2009/72/ЕО на Европейския парламент и Европейския Съвет от 13 юли 2009, относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия и отменяща Директива 2003/54/ЕО.

Дискусионен форум „Прозрачна енергетика“, 2011. Информационен Бюлетин 1. София: Под патронажа на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма.

Доклад на Световната банка и Европейската комисия: „Констатации и препоръки, свързани с българската енергийна политика“, 2013 г., наличен на: [http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/findings_and_recommendations\(1\).pdf](http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/findings_and_recommendations(1).pdf)

Енергийна стратегия на Република България. ДВ., бр. 71 от 23 юли 2002 г.

Кратък наръчник към наредбата за търговия с електрическа енергия, „ЕСО“ ЕАД, наличен на: http://www.tso.bg/Uploads/File/eto/bg/documents/market_model.htm

Национална стратегия за развитие на енергетиката и енергийната ефективност до 2010, ДВ, бр. 25 от 1999 г.

Регламент 713/2009/ на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Агенция за сътрудничество между регулаторите на енергия.

Регламент 714/2009/ на Европейския парламент и на Съвета относно условията за достъп до мрежата за трансграничен обмен на електроенергия и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1228/2003.

ПРАКТИКИ

МЯСТОТО И РОЛЯТА НА ДОСТАВЧИЦИТЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ УСЛУГИ В ЦЯЛОСТНИЯ ПРОЦЕС ПО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ

Алеко Джилджов

Резюме

От 1999 г. българското законодателство разглежда организациите, предоставящи обществени услуги като част от институциите, предоставящи административни услуги. Към 31.5.2015 г. в страната оперират общо 5 435 броя доставчици на обществени услуги.

Въпреки голямото значение на предоставяните от тях административни услуги и участието на доставчиците на обществени услуги в процедурите по предоставяне на услуги от администрациите досега те не са били във фокуса на реформите и тяхната роля е била подценявана при реинженеринга на процесите. Независимо че доставчиците на обществени услуги са и доставчици на административни услуги техните услуги не са описани в Списъка на унифицираните наименования на административните услуги.

Настоящата статия е първият опит в българската административна и академична практика за систематизиране на предоставяните от доставчиците на обществени услуги административни услуги.

Целта на настоящата статия е да идентифицира доставчиците на обществени услуги, предоставяните от тях административни услуги и да разгледа проблемите, свързани с участието на доставчиците на обществени услуги в предоставянето на административни услуги, самостоятелно или заедно с административни структури, както и да формулира предложения за тяхното активно ангажиране в процедурите по предоставяне на услуги с оглед намаляване на административната и регулаторна тежест.

PLACE AND ROLE OF PUBLIC SERVICE PROVIDERS IN THE OVERALL PROCESS OF PROVIDING SERVICES ADMINISTRATIVE

Aleko Djildjov, PhD

Abstract

Since 1999 Bulgarian legislation refers to organizations providing public services as part of the institutions providing administrative services.

Since then, the role of organizations, providing public services, for quality administrative service is completely underestimated. Only in 2014 in the Strategy for Development of Public Administration 2014 - 2020 for the first time in an official document, outlined the problems associated with the provision of administrative services by providers of public services and their participation in the allocation procedures services of administrations. The strategy envisages implementation of activities aimed at improving legislation and the creation of best practices for the application of the rules of organization of the administrative services of the organizations providing public services, ensuring their active involvement in efforts to reduce administrative and regulatory burdens.

The purpose of this article is to examine issues related to the participation of public service providers in the provision of administrative services alone or together with administrative structures and to formulate proposals for their active involvement in the procedures for the provision of services.

Въведение

Всяка година в периода декември – април интернет страниците на университетите изобилстват от съобщения за официални церемонии за връчване на дипломи. Ето два примера:

Пример 1.

Ръководството на *Машиностроителния факултет* Ви кани на тържествена церемония по случай връчване Дипломите за висше образование на Абсолвентите от випуск 2014¹.

Тържествените церемонии ще се проведат:

1. За Абсолвентите, дипломирали се в ОКС БАКАЛАВЪР, обучение на български език, специалности „Машиностроене и уредостроене”, „Мехатроника” и „Инженерен дизайн” на **15.01.2015 г. (четвъртък) от 15:00 часа в зала 4244;**

2. За Абсолвентите, дипломирали се в ОКС БАКАЛАВЪР, обучение на английски език, специалности „Машиностроене” и „Мехатронни системи” и ОКС МАГИСТЪР, обучение на български език, специалности „Машиностроене и уредостроене”, „Мехатроника”, „Техническо законодателство и управление на качеството”, „Инженерна логистика” и „Инженерен дизайн” на **16.01.2015 г. (петък) от 15:00 часа в зала 4244.**

Абсолвентски шапки се продават в книжарница „Дилекс”, блок 1-ви, етаж 1-ви (до Студентски съвет, стая 1154В) и в книжарницата между 1-ви и 2-ри блок.

Декан на МФ: проф. д-р инж. Любомир Димитров

Пример 2.

ФАКУЛТЕТ “МАТЕМАТИКА И ИНФОРМАТИКА”

КАНИ АБСОЛВЕНТИТЕ СИ ДА ПРИСЪСТВАТ НА ЦЕРЕМОНИЯ2 ПО ОФИЦИАЛНО ВРЪЧВАНЕ НА ДИПЛОМИТЕ НА 11 АПРИЛ 2014 г.

Записване за участие в церемонията (трите имена и факултетен номер) може да бъде направено на тел. 062/600 461, 0884 67 94 96 или на e-mail: fmi@uni-vt.bg и orgmi@uni-vt.bg най-късно до 28 март 2014 г.

Молим, абсолвентите, които не са представили снимка и квитанция за платена такса в размер на 24.00 лв., внесени в ТБ “Алианс България” гр. В. Търново, да направят това при инспектор студентско състояние в срок до 01.04.2014 г.

От Деканата

Въпросът, който хиляди студенти и техните родители през последните години си задават е: „Защо? Защо, ако съм завършил семестриално през юли, ще получа дипломата си през ноември, декември или дори март - април следващата година? И какво ще правя в периода, в който съм завършил и трябва да си търся работа по специалността, но нямам диплома?”.

За да дадем отговор на въпроса защо издаването на дипломата се бави толкова много е необходим задълбочен анализ на начина, по който университетите и подобните на тях доставчици на обществени услуги са организирали дейността си по предоставяне на услуги, тъй като ситуацията с редица други услуги е сходна. Болничните листове се издават от лечебните заведения и след това се обработват и изплащат от Националния осигурителен институт и парите стигат до лицата след два месеца. Разрешението за строеж

¹ Интернет страница на Техническия университет, 01.10.2014, <http://tu-sofia.bg/newsEvents/1601>

² Интернет страница на Великотърновския университет: „Свети свети Кирил и Методий“, 01.10.2014 г., <http://www.uni-vt.bg/1/?page=8449&id=164>

се издава от общините или от МРРБ в едноседмичен срок, но за целта е необходимо да се предостави предварителен договор с електроразпределително дружество, който по закон се сключва в едномесечен срок, а и няма орган, който да контролира спазването на срока. За издаването на акт за раждане е необходимо да се представи съобщение за раждане от болница и т.н. Водомерите за топла вода се отчитат два пъти - ВиК операторите отчитат водомерите за топла вода за да знаят колко вода е доставена, а топлофикационните дружества също отчитат тези показания за да знаят колко топлоенергия са доставили.

Въпреки голямото значение на административните услуги от доставчици на обществени услуги и участието на доставчиците на обществени услуги в процедурите по предоставяне на услуги от администрациите те досега не са били във фокуса на реформите и тяхната роля е била подценявана при реинженеринга на процесите.

Целта на настоящата статия е да идентифицира доставчиците на обществени услуги, предоставяните от тях административни услуги и да разгледа проблемите, свързани с участието на доставчиците на обществени услуги в предоставянето на административни услуги, самостоятелно или заедно с административни структури, както и да формулира предложения за тяхното активно ангажиране в процедурите по предоставяне на услуги.

1. Обществени услуги и доставчици на обществени услуги

Съгласно Закона за администрацията³ обществени услуги са образователни, здравни, водоснабдителни, канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни, газоснабдителни, телекомуникационни, пощенски или други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, включително като търговска дейност, по повод на чието предоставяне могат да се извършват административни услуги.

Тъй като дефиницията в закона е отворена (други подобни услуги) то доставчици на обществени услуги могат да бъдат изведени от специални закони. Направеният за целите на настоящото изследване пълен преглед на законодателството показва, че в кръга на обществените услуги могат да бъдат включени други услуги, а именно застрахователни, социални, пенсионни и превозни услуги. Разпространението на културни ценности чрез доставчици на културни услуги като читалища, музеи, балети, циркове и др. също би могло да се разглежда като обществена услуга, но в специалният Закон за закрила на културата липсват изрични текстове, определящи ги като такива.

Кодексът за застраховането използва понятието „застрахователна услуга“ като в § 1., т.1 от Допълнителните разпоредби е дадена дефиниция и на понятието "потребител на застрахователни услуги" – това е застрахованият, третото ползващо се лице, третото увредено лице, другите лица, за които са възникнали права по застрахователен договор, както и физическото или юридическото лице, което проявява интерес да се ползва от услугите, предоставяни от застраховател или от застрахователен посредник във връзка с предмета му на дейност.

Понятието „социални услуги“ е широко застъпено в Закона за социалното подпомагане, в това число съществува и дефиниция за социални услуги в §1, т.6 от допълнителните разпоредби на закона. Социални услуги са дейности, които подпомагат и разширяват възможностите на лицата да водят самостоятелен начин на живот и се извършват в специализирани институции и в общността.

Законът за железопътния транспорт урежда предоставянето на обществени превозни услуги. Те се осъществяват от железопътни превозвачи.

Културните организации, съгласно §1, т.3 от Допълнителните разпоредби на Закона за закрила и развитие на културата, са структури, с предмет на дейност създаването, разпространението и опазването на културни ценности в областта на театъра, музиката,

³ Закон за администрацията, §1, т.4

киното, аудиовизията, литературата, художествения превод, танца, цирка, пластичните изкуства, архитектурата, дизайна, фолклора, включително опазването на културно-историческото наследство.

Обществените услуги се предоставят от доставчици на обществени услуги. Организация, предоставяща обществени услуги е всяка организация, независимо от правната форма на учредяването ѝ, която предоставя една или повече обществени услуги⁴.

Публично достъпни данни за броя на доставчиците на обществени услуги към момента липсват. За да определим броят им определихме видовете доставчици на определените в закона обществени услуги и за всеки от тях потърсихме информация в регистрите на органите, които ги регистрират или лицензират. Систематизацията показва, че към 31.05. 2015 г. в страната оперират общо 5 435 броя доставчици на обществени услуги, разпределени по видове услуги както следва:

Видове обществени услуги	Доставчици	Брой
Образователни ⁵	Детски градини	2 070
	Начални, основни и средни училища	2 528
	Висши училища	51
Здравни ⁶	Лечебни заведения с над 50% държавно участие	66
	Лечебни заведения за болнична помощ, диспансери, домове за медикосоциални грижи за деца, центрове за спешна медицинска помощ	261
Водоснабдителни и канализационни	В и К оператори	64
Топлоснабдителни	Топлофикационни дружества	9
Електроснабдителни	Електроразпределителни дружества	3
Газоснабдителни ⁷	Газоразпределителни дружества	31
Телекомуникационни	Мобилни оператори и доставчици на телекомуникационни услуги	33
Пощенски ⁸	Оператори, извършващи универсална пощенска услуга - лицензирани пощенски оператори	12
	Оператори, извършващи неуниверсални пощенски услуги	23
Застрахователни ⁹	Лицензирани застрахователи по общо застраховане	30
	Застрахователите от държава членка, извършващи дейност по общо застраховане в Република България при условията на правото на установяване /клонове/	9

⁴ Закон за администрацията, §1, т.5

⁵ Източник: Министерство на образованието и науката, 25.04.2015 г., Регистър на средните училища и детски градини, Регистър на акредитираните висши училища, <https://www.mon.bg/?go=page&pageId=8&subpageId=78>

⁶ Източник: Министерство на здравеопазването, 25.04.2015 г., Регистър на лечебните заведения за болнична помощ, диспансерите, ДМСГД, ЦСМП, ЦТХ в Република България, <http://www.mh.government.bg/Articles.aspx?lang=bg-BG&pageid=386&categoryid=3563>

⁷ Източник на данните за водоснабдителни и канализационни, топлоснабдителни, електроснабдителни и газоснабдителни услуги: регистри на Комисията за енергийно и водно регулиране, 1.05.2015 г., <http://www.dker.bg/pagebg.php?P=374>

⁸ Източник на данните за телекомуникационни и пощенски услуги: публични регистри на Комисията за регулиране на съобщенията, 1.05.2015 г., <http://www.crc.bg/section.php?id=179&lang=bg>

Социални	Специализирани институции за предоставяне на социални услуги ¹⁰ - домове за деца с увреждания, домове за деца, лишени от родителски грижи, домове за възрастни хора с увреждания, приюти, домове за временно настаняване домове за стари хора	224
Пенсионни	Пенсионноосигурителни дружества ¹¹	9
Превозни ¹²	Железопътни превозвачи	12
Общо		5 435

Всички органи на изпълнителната власт, в това число общините, районните администрации, специализираните териториални администрации, областните администрации и централните органи са общо 576 бр.¹³, от които 518 предоставят административни услуги. Както се вижда броят на доставчиците на обществени услуги е приблизително десет пъти по-голям от всички администрации, предоставящи административни услуги. Имайки предвид усилията в администрацията за подобряване на предоставянето на услуги през изминалите 15 години от приемането на първия Закон за административното обслужване на физически и юридически лица е необходимо да бъдат положени големи усилия за изпълнение на нормативните изисквания от страна на доставчиците на обществени услуги.

2. Нормативни изисквания към доставчиците на обществени услуги по отношение предоставянето на административни услуги

От дефиницията за административна услуга в Закона за администрацията е видно, че с административно обслужване не се занимават само административните органи, но и доставчиците на обществени услуги. Съгласно чл.5а от Закона за администрацията организациите, овластени да извършват административни услуги или предоставящи обществени услуги, определят организацията за административното обслужване в своите вътрешни актове, освен ако в закон е предвидено друго. Доставчиците на обществени услуги са задължени да предоставят или извършат административната услуга в срок не по-дълъг от 30 дни, освен ако в специален закон е предвидено друго.

В чл.1, ал.3 от Наредбата за административно обслужване изрично е споменато, че наредбата се прилага и за организациите, предоставящи обществени услуги, доколкото в закон не е предвидено друго. Това означава, че доставчиците на обществени услуги са длъжни да спазват всички изисквания относно организацията на услугите, сроковете и информацията за потребителите.

В чл.1, ал.2 от Закона за електронното управление също е предвидено, че законът се прилага и по отношение на дейността на лицата, осъществяващи публични функции, и на

⁹ Източник на данните за застрахователни услуги: регистри и справки на Комисията за финансов надзор, 1.05.2015 г., <http://www.fsc.bg/Registri-i-spravki-bg-49>

¹⁰ Източник: Агенцията за социално подпомагане, 4.05.2015 г., Специализирани институции, http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1§id=24&s1=22&selid=22

¹¹ Източник на данните за пенсионноосигурителни дружества: регистри и справки на Комисията за финансов надзор, 1.05.2015 г., <http://www.fsc.bg/Registri-i-spravki-bg-49>

¹² Източник на данните за железопътните превозвачи: Списъкът на лицензираните железопътни превозвачи <https://www.mtitc.government.bg/page.php?category=187&id=190&page=4>

¹³ Доклад за състоянието на администрацията през 2014 г., Секция Публикации, 4.06.2015 г., <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=81&y=&m=&d=>

организациите, предоставящи обществени услуги, доколкото в закон не е предвидено друго. По отношение на доставчиците ЗЕУ предвижда:

- В чл.2, ал.1 наред с административните органи и лицата, осъществяващи публични функции на организациите, предоставящи обществени услуги, също е забранено да изискват от гражданите и организациите представянето или доказването на вече събрани или създадени данни, а те са длъжни да ги съберат служебно от първичния администратор на данните;

- Съгласно чл.3 първичният администратор на данни изпраща служебно и безплатно данните на както на всички административни органи, така и на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, които въз основа на закон също обработват тези данни и са заявили желание да ги получават;

- Съгласно чл.6 административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, са длъжни да използват информационни системи, които отчитат единно време, по стандарт, определен с наредба на Министерския съвет;

- Съгласно чл.8 доставчиците на обществени услуги могат да предоставят електронни услуги;

- Съгласно чл.9 от ЗЕУ доставчиците на обществени услуги са определени за доставчици на електронни административни услуги;

- Съгласно чл.39 могат да предоставят или да им бъдат предоставяни вътрешни електронни административни;

- В чл.63 е предвидена възможност за налагане на имуществена санкция за организацията, предоставяща обществени услуги, която може да бъде в размер от 300 до 3000 лв.

Доставчиците на обществени услуги са включени и в дефиницията за комплексно административно обслужване, съдържаща се в Административнопроцесуалния кодекс¹⁴, като и за тях важи изискването да извършват услугата без да е необходимо заявителят да предоставя информация или доказателствени средства, за които са налице данни, събирани или създавани от извършващия административната услуга първичен администратор на данни, независимо дали тези данни се поддържат в електронна форма или на хартиен носител. Не би следвало топлофикационното дружество, например, и ВиК поотделно, без никаква интеграция да отчитат водомерите за топла вода.

Обобщение на задълженията на доставчиците на обществени услуги по отношение предоставянето на административни услуги:

- длъжни са да осъществяват административно обслужване и да предоставят административни услуги;
- длъжни са да спазват всички изисквания относно организацията на услугите, сроковете и информацията за потребителите в това число и по-специално:
 - срок за отговор на запитвания, постъпили по пощата и по електронната поща - до 7 дни, а в случаите, когато е необходима проверка на място или становище на друг административен орган;
 - времето за чакане при получаване на информация и/или обработване на документи във връзка с административното обслужване;
 - контрол по изпълнението на сроковете;
 - използване на автоматизирани деловодни информационни системи с активирани функции за контрол;

¹⁴ Виж т.5, §1 от Допълнителната разпоредба

- служебен обмен на данни;
 - искания/заявления за извършване на административни услуги да се подават и чрез териториалните звена и поделения;
 - изграждане на звено за обслужване;
 - утвърждаване на вътрешни правила за организация на административното обслужване;
 - вписване на административните услуги в СУНАУ;
 - оценка на удовлетвореността на потребителите.
- длъжни са да предоставят електронни административни услуги;
 - не могат да изискват от гражданите и организациите представянето или доказването на вече събрани или създадени данни, а са длъжни да ги съберат служебно от първичния администратор на данните;
 - имат право да получават служебно и безплатно данни от първичен администратор на данни;
 - длъжни са да използват информационни системи, които отчитат единно време, по стандарт, определен с наредба на Министерския съвет;
 - могат да предоставят или да им бъдат предоставяни вътрешни електронни административни услуги;
 - могат да им бъдат налагани имуществени санкции в размер от 300 до 3000 лв. по ЗЕУ;
 - длъжни са да извършват услуги без да изискват от заявителя да предоставя информация или доказателствени средства, за които са налице данни, събрани или създавани от извършващия административната услуга доставчик на обществени услуги.

Специфични задължения по отношение на обслужването на клиентите се съдържат и в специалните закони.

3. Административни услуги, предоставяни от доставчиците на обществени услуги

Независимо че доставчиците на обществени услуги са и доставчици на административни услуги техните услуги не са описани в Списъка на унифицираните наименования на административните услуги. Настоящата статия е първият опит в българската административна и академична практика за систематизиране на административните услуги, предоставяни от доставчиците на обществени услуги. Систематизирането е извършено на базата на пълен преглед на специализираното законодателство, регистрите на организациите с регулаторни функции, интернет страниците на организациите с регулаторни функции и част от доставчиците на обществени услуги, които имат собствени интернет страници. Като първи опит за систематизиране вероятно представеният списък подлежи на допълнително прецизиране и най-вероятно на допълване¹⁵. Подреждането на услугите следва редът, по който те са изброени в Закона за администрацията.

3.1. Административни услуги, предоставяни от доставчиците на образователни обществени услуги

3.1.1. Административни услуги, предоставяни от висшите училища:

1. Прием в университет;

¹⁵ При изготвянето на списъка СУНАУ през 2007 г. броят на предоставените услуги е 1664, а в края на 2014 г. вече са 2312 бр.

2. Издаване на служебна бележка, уверение или документ за резултатите от кандидатстудентски конкурс;
3. Записване за новата учебна година;
4. Получаване на уверение за студентско положение;
5. Получаване на декларация за здравно осигуряване;
6. Заверка на лична карта на студент;
7. Издаване на академична справка;
8. Подаване на молба за прекъсване на обучението;
9. Подаване на молба за повишаване на оценката по конкретен изпит;
10. Подаване на молба за обучение по индивидуален план;
11. Подаване на молба за допускане до държавен изпит и/или защита на дипломна работа;
12. Подаване на молба за възстановяване на студентски права;
13. Подаване на молба за получаване на стипендия;
14. Предлаган избор на дисциплини и съответните срокове за записване;
15. Издаване на уверения за напуснали или завършили лица;
16. Издаване на диплома за висше образование
17. Издаване на дубликат на изгубена или унищожена диплома за висше образование;
18. Възстановяване на студентски права след отстраняване;
19. Извършване на проверка в университетски архив;
20. Издаване на документ от университетски архив;
21. Връщане от университетски архив на съхранена диплома за средно образование от минали години;
22. Окомплектоване и заверка на учебни планове и програми;
23. Издаване на дубликат на изгубена или унищожена студентска книжка;
24. Издаване на академична справка на действащи студенти без заплащане, в следните случаи:
 - а) за програма „Учене през целия живот“ - мобилност по секторна програма „ЕРАЗЪМ“;
 - б) за конкурси за отпускане на правителствени стипендии за обучение чрез МОН;
 - в) за други академични стипендии чрез университета;
 - г) за несемейни студенти с двама родители инвалиди и член на семейството инвалид;
 - д) за несемейни студенти с починал родител и член на семейството инвалид;
 - е) за студентки с деца под 6 годишна възраст;
25. Разрешение за прекъсване на учебната година, поради частично продължаване на обучението в чуждестранен университет (към датата на плащане);
26. Разрешение за явяване на изпит на повишителна сесия, след редовната и поправителната сесия;
27. Разрешение за преместване в друго висше училище;
28. Разрешение за преместване в друга специалност, от редовна в задочна форма на обучение;
29. Разрешение за преместване в друга специалност, от задочна в редовна форма на обучение;
30. Разрешение за явяване на държавен изпит на лица, които не са се дипломирали на сесиите по учебен план и на 2 нови сесии в рамките на още 2 години (през следващите 3 години);
31. Разрешение за явяване на условен изпит;

32. Разрешение за явяване на изпит на ликвидационна сесия;
33. Издаване на служебна бележка за курсисти и специализанти;
34. Издаване на служебна бележка за докторанти.

3.1.2. Административни услуги, извършвани в средните общообразователни учебни заведения:

1. Прием в училище;
2. Издаване на удостоверение на учениците, завършили I клас, в което се вписва общата годишна оценка с думи за резултатите от обучението по всички учебни предмети;
3. Издаване на удостоверение на учениците, завършили IV клас, за завършен начален етап на основното образование, в което се вписват годишните оценки по учебните предмети за IV клас;
4. Удостоверение за завършен клас по образец от МОН за завършен клас от прогимназиалния етап на основното образование;
5. Свидетелство за основно образование, издавано на учениците, завършили VIII клас, съгласно държавни образователни изисквания за степента на образование, общообразователния минимум и учебния план и за документите за системата за народната просвета;
6. Удостоверение за учениците със специални образователни потребности, които се обучават по индивидуален учебен план и завършват класа с вписана само качествена оценка;
7. Издаване на диплома за средно образование на учениците, завършили пълния курс на средно образование и положили предвидените в учебния план изпити, по образец, утвърден от Министъра на образованието и науката;
8. Заплащане на такси за извън класни форми на обучение и занимание;
9. Признаване на завършени от I до VI клас включително - извършва се от директора на приемащото училище, в което лицето желае да продължи обучението си (съгласно Наредба № 2 от 14.04.2003 г. за признаване на завършени етапи на училищно обучение или степени на образование и професионална квалификация по документи, издадени от училища на чужди държави, издадена от министъра на образованието и науката);;
10. Признаване на завършени от VII до последен гимназиален клас, както и на завършено основно и на средно образование и/или на професионална квалификация - извършва се от експертна комисия към всеки регионален инспекторат по образование (РИО).

3.1.3. Административни услуги, извършвани в детските градини и основните общообразователни учебни заведения:

1. Подаване на писмена молба за прием в детски градини от родителите или настойниците;
2. Подаване на заявление за постъпване в подготвителна група от родителите или настойниците;
3. Издаване на удостоверение по образец, издадено от детската градина/училището, че детето е записано в подготвителна група за задължителна предучилищна подготовка или като ученик/ученичка, за новата учебна година и че е записан/а в книгата за подлежащите на задължително обучение деца до 16-годишна възраст (приложение № 7 към чл. 17, ал. 3, т. 4 от ППЗСПД);

4. Удостоверение за преместване в друга подготвителна група към детска градина или подготвителен клас към училище (чл.28, ал.8 от Правилника за прилагане на Закона за народната просвета);

5. Заплащане на такси от родителите или настойниците за отглеждане, възпитание и обучение на децата в детските градини (съгласно Закона за местните данъци и такси).

6. Заплащане на допълнителни педагогически услуги по желание на родителите или настойниците съобразно интересите и потребностите на децата (чл. 30, ал.5 от Правилника за прилагане на Закона за народната просвета).

3.2. Административни услуги, предоставяни от доставчиците на здравни обществени услуги

Издават документи, свързани с лечебната дейност - медицинските рецепти, предписания, протоколи, удостоверения и друга медицинска документация (чл. 27, ал.1 от Закона за здравето):

1. Здравна информация от лечебното заведение, отнасяща се до здравословното състояние на пациента, включително копия от медицинските му документи (чл. 28б, ал. 1 от Закона за здравето);

2. Писмено упълномощаване на друго лице, което да се запознае с медицинските документи на пациента, както и да направи копия от тях (чл. 28б, ал. 2 от Закона за здравето);

3. Запознаване на наследници и роднини по права и по съребрена линия до четвърта степен включително със здравната информация за починалия пациент, както и направата на копия от медицинските му документи (чл. 28б, ал. 3 от Закона за здравето);

4. Болнични листове (документ за временна нетрудоспособност), издавани от лекуващите лекари/лекарите по дентална медицина и ЛКК (чл.7, ал.1 от Наредбата за медицинската експертиза);

5. Болнични листове (документ за временна нетрудоспособност), издавани от лекарите от центровете за спешна медицинска помощ (чл. 7, ал. 1 от Наредбата за медицинската експертиза);

6. Болнични листове (документ за временна нетрудоспособност), издавани от лечебни заведения, които обслужват лицето по месторабота (чл. 7, ал. 2 от Наредбата за медицинската експертиза);

7. Дубликат на болничен лист - издава се от лечебното заведение, което е издало оригинала, срещу писмено искане от осигурителя, от осигурения или от самоосигуряващото се лице (чл. 53 от Наредбата за медицинската експертиза);

8. Съобщение за раждане от болницата;

9. Припознаване на новородено дете в рамките на болницата;

10. Издаване на удостоверение на бащата на новородено дете за ползване на 15 дневен платен отпуск;

11. "Съобщение за смърт" съобразно формата, определена с Наредба № 42 от 2004 г. за въвеждане на Международната статистическа класификация на болестите и проблемите, свързани със здравето - десета ревизия (ДВ, бр. 111 от 2004 г.);

12. "Свидетелство за перинатална смърт" като приложение към "Съобщението за раждане" - в случаите на раждане на мъртво дете, съответно към "Съобщението за смърт" - в случаите на живородено, починало в продължение на 168 часа след раждането, съобразно формата, определена с Наредба № 42 от 2004 г. за въвеждане на Международната статистическа класификация на болестите и проблемите, свързани със здравето - десета ревизия (ДВ, бр. 111 от 2004 г.);

13. Документ за проведеното лечение и изследвания – епикриза;

14. Медицинско свидетелство за встъпване в брак;
15. Медицинско свидетелство за постъпване на работа;
16. Медицинско свидетелство за водач на пътно превозно средство;
17. Медицинско свидетелство за работа в чужбина;
18. Медицинско свидетелство за учене в чужбина;
19. Медицинско свидетелство за встъпване в брак в чужбина;
20. Издаване на медицински документ – дубликат;
21. Издаване на дубликат от съдебномедицински документ;
22. Преглед на живо лице при лека телесна повреда с издаване на съдебномедицинско удостоверение;
23. Преглед на живо лице при средна телесна повреда с издаване на съдебномедицинско удостоверение;
24. Преглед на живо лице при тежка телесна повреда с издаване на съдебномедицинско удостоверение;
25. Преглед при полови престъпления и девственост с издаване на съдебномедицинско удостоверение;
26. Изготвяне и отчитане на нативен препарат при полови престъпления;
27. Издаване на документ/талон за кремация след аутопсия;
28. Издаване на копие от аутопсионен протокол;
29. Издаване на препис от аутопсионен протокол за дружества занимаващи се със застраховане и доброволно здравно осигуряване;
30. Издаване на разрешително за пренасяне на тленни останки на починал и аутопсиран;
31. Издаване на медицинско удостоверение за носене на оръжие;
32. Издаване на медицинско удостоверение за работа с класифицирана информация;
33. Издаване на медицинско удостоверение за работа в чужбина (с преглед от психиатър);
34. Издаване на медицинско удостоверение за носене на оръжие (с преглед от психиатър);
35. Издаване на медицинско удостоверение за работа с класифицирана информация (с преглед от психиатър);
36. Издаване на медицинско удостоверение за осиновяване;
37. Издаване на медицинско удостоверение за извършване на завещания и имотни сделки;
38. Издаване на медицинско удостоверение за извършване на завещания и имотни сделки, с домашно посещение;
39. Издаване на медицинско удостоверение без медицински преглед;
40. Психологична оценка за депресивност;
41. Психологична оценка за психотични симптоми;
42. Психологична оценка - личностов профил;
43. Социално-правна консултация (поставяне под попечителство, настаняване в дом за социални грижи);
44. Извършване на експертни оценки за психологична пригодност на охранители;
45. Извършване на експертни оценки за психологична пригодност за работа с класифицирана информация;
46. Подготовка на документи за включване в програми за безплатно лечение на НЗОК – етапна епикриза, експертно становище и протокол (касаещо пациенти с пролактиноми, и др.);

47. Издаване на алергологичен паспорт.

3.3. Административни услуги, предоставяни от доставчиците на водоснабдителни и канализационни обществени услуги

1. Издаване на становище за подробен устройствен план съгласно Закона за устройство на територията (ЗУТ);

2. Издаване на становище за присъединяване (чл. 26, чл. 12-16 от Наредба № 4 за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи);

3. Издаване на разрешително (чл. 26 от Наредба № 4 за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи);

4. Издаване на служебна бележка (общите условия на договора с потребителите);

5. Откриване и закриване на партида (чл. 8, ал. 6 от Наредба № 4 за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи);

6. Промяна на партида – физическо или юридическо лице;

7. Издаване на заявление за освобождаване от такса смет;

8. Съгласуване на скица/проект (чл.12 от Наредба № 4 за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи);

9. Съставяне на констативен протокол (чл.27 от Наредба № 4 за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи);

10. Съставяне на протокол за незаконно присъединяване (чл.37 от Наредба № 4 за условията и реда за присъединяване на потребителите и за ползване на водоснабдителните и канализационните системи);

11. Отчитане на ползваната вода;

12. Получаване на електронна фактура;

13. Издаване на изходни данни за проектиране и свързване с ВиК мрежите;

14. Съгласуване на инвестиционни и работни проекти;

15. Предварителни договори за присъединяване;

16. Съгласуване на устройствени планове по ЗУТ и технически проекти;

17. Проучване и проектиране на обект за промяна на предназначението на земеделска земя;

18. Издаване на становище и издаване за експлоатация на уличен водопровод и канализация;

19. Изготвяне на становище за Акт 16 за обект.

3.4. Административни услуги, предоставяни от доставчиците на топлоснабдителни обществени услуги

Документи за клиенти, ползващи топлинна енергия за битови нужди:

1. Заявление за възстановяване на сумата от изравнителната сметка по банков път;

2. Заявление за заплащане на топлинна енергия на равни месечни вноски;

3. Заявление за разделяне на партида на битови потребители;

4. Заявление за закриване на партида;

5. Заявление-декларация за промяна на титуляр на партида;

6. Заявление за електронна фактура за битови клиенти;
7. Издаване на копие на фактура за топлинна енергия;
8. Справка за начислени и дължими суми за топлинна енергия;
9. Справка/удостоверение за предоставяне пред държавни органи;
10. Закриване на партида на клиент с отчитане, прекъсване и демонтаж на измервателното средство;
11. Споразумение за разсрочено плащане;
12. Отчитане на ползваната топла вода;
13. Декларация за ползване на 10 % отстъпка от ползваната топлинна енергия за битови нужди от инвалид.

Документи за клиенти, ползващи топлинна енергия за небитови нужди:

14. Сключване на договор;
15. Заявление за небитови клиенти;
16. Заявление за разделяне на партида;
17. Заявление за закриване на партида на стопански потребители;
18. Заявление за електронна фактура за небитови клиенти.

Документи за асоциация на потребителите на топлинна енергия в сграда - етажна собственост по чл.149, ал.1, т.4 от Закона за енергетиката.

19. Заявление за асоциация;
20. Договор за асоциация.

3.5. Административни услуги, предоставяни от доставчиците на електроснабдителни обществени услуги

1. Смяна на тарифност при индиректно измерване от едно тарифни на двутарифни електромери, при съществуващ двутарифен електромер и липса на тарифен превключвател;
2. Смяна на тарифност от двутарифни на еднотарифни електромери;
3. Смяна на тарифност при индиректно измерване от двутарифни или тритарифни електромери на по-ниска тарифност;
4. Смяна на еднотарифен с двутарифен електромер и монтаж на тарифен превключвател;
5. Смяна на тарифност при индиректно измерване от еднотарифен или двутарифни електромери на тритарифни електромери;
6. Проверка на електромер по искане на потребител и съставяне на констативен протокол от метрологична експертиза;
7. Прекратяване на регистрацията на потребител с преустановяване на електрическото хранване и обезопасяване;
8. Извършване на проучвателна работа по външно електрическо хранване, даване на технически указания и издаване на удостоверение за мощност;
9. Предоставяне на данни от техническата картотека;
10. Издаване на становище за 72 часова проба и за ДНСК;
11. Съгласуване на инвестиционни проекти за строителство;
12. Съгласуване на подробен устройствен план, за строителни регулационни планове на селищни образувания
13. Сключване на предварителен договор за присъединяване;
14. Сключване на договор.

3.6. Административни услуги, предоставяни от доставчиците на газоснабдителни обществени услуги

1. Отговор на жалби (общи условия на договорите между дружествата и клиентите);
2. Завеждане на жалби, сигнали и предложения (общи условия на договорите между дружествата и клиентите);
3. Проверка на заявленията за достъп до газ (чл. 34 от Наредба № 4 от 05.10.2013 г. за присъединяване към газопреносните и газоразпределителните мрежи, издадена от ДКВР);
4. Изготвяне на договор между клиента и дружеството (чл. 36 във вр. с чл. 24 от Наредба № 4 от 05.10.2013 г. за присъединяване към газопреносните и газоразпределителните мрежи, издадена от ДКВР);
5. Създаване и закриване на партида (общи условия на договорите между дружествата и клиентите, съставени съгласно чл. 183б от Закона за енергетиката);
6. Предоставяне на сертификат за качеството на природния газ (общи условия на договорите между дружествата и клиентите, съставени съгласно чл.183б от Закона за енергетиката);
7. Издаване на фактура (общи условия на договорите между дружествата и клиентите);
8. Изготвяне на констативен протокол (общи условия на договорите между дружествата и клиентите);
9. Писмено уведомяване на прекъсване на подаването на природен газ (общи условия на договорите между дружествата и клиентите);
10. Създаване на досие на клиента (чл. 15 и чл. 35 от Наредба № 4 от 05.10.2013 г. за присъединяване към газопреносните и газоразпределителните мрежи, издадена от ДКВР);
11. Обработване на уведомления (общи условия на договорите между дружествата и клиентите);
12. Събиране, обединяване и предаване на данни (чл. 10, т. 8 от Правилата за управление на газоразпределителните мрежи, приети от ДКЕВР);
13. Изготвяне на становище за присъединяване (чл.22 от Наредба № 4 от 05.10.2013 г. за присъединяване към газопреносните и газоразпределителните мрежи, издадена от КЕВР).

3.7. Административни услуги, предоставяни от доставчиците на телекомуникационни обществени услуги

Услуги, предлагани от мобилните оператори:

1. Искане за издаване на електронна фактура;
2. Подаване на заявление за пренасяне на номер;
3. Подаване на заявление за пренасяне на номер чрез пълномощник;
4. Заплащане на сметки на гише на оператора;
5. Електронно заплащане на сметки към оператора;
6. Проверяване и плащане на сметки към други търговци;
7. Проверка на текущ баланс по регистриран платежен инструмент (банкова карта).

Услуги, свързани с предоставянето на достъп до интернет:

8. Подаване и получаване на документи и/или услуги от други търговци или държавни и общински служби, като например интернет банкиране;
9. Електронна поща;
10. Дистанционно обучение, онлайн курсове;

11. Резервации, билети, организирани туристически пътувания;
12. Интернет банкиране.

3.8. Административни услуги, предоставяни от доставчиците на пощенски обществени услуги

1. Издаване на документ за платена цена на услугата, по отношение на пратките, за които това е приложимо (т.12.2 и 12.3 от общите условия на договора с потребителите на универсалната пощенска услуга, извършвана от „Български пощи“ ЕАД);
2. Съставяне на констативен протокол при приемането на рекламации (т. 17 от общите условия на договора с потребителите на куриерски услуги, приети с решение на Комисията за регулиране на съобщенията);
3. Изготвяне на отговор относно рекламации (т. 59 от общите условия на договора с потребителите на универсалната пощенска услуга, извършвана от „Български пощи“ ЕАД);
4. Издаване на документи, свързани с доставката на пратките – препоръка: издаване на документ за приемане на пощенска пратка и известие за доставка (т. 66.6 от общите условия на договора с потребителите на универсалната пощенска услуга, извършвана от „Български пощи“ ЕАД);
5. Удостоверение за доставка (т. 4.1.3. от общите условия на договора с потребителите на куриерски услуги, издаден от КРС);
6. Документ за преопаковане (т. 18 от общите условия на договора с потребителите на универсалната пощенска услуга, извършвана от „Български пощи“ ЕАД);
7. Издаване на писмено служебно известие (т. 42д, т. 44б, т.45 от общите условия на договора с потребителите на универсалната пощенска услуга, извършвана от „Български пощи“ ЕАД);
8. Приемане, пренасяне и доставяне на вътрешни и международни пощенски пратки (чл. 34, ал. 1, т. 1 от ЗПУ);
9. Приемане, пренасяне и доставяне на вътрешни и международни пощенски пратки колети - до двадесет килограма (чл. 34, ал. 1, т. 2 от ЗПУ);
10. Допълнителни услуги "препоръка" и "обявена стойност" (чл. 34, ал. 1, т. 4 от ЗПУ);
11. Пощенски парични преводи;
12. Приемане на съобщения, подадени във физическа или електронна форма от подателя, предаването им чрез електронни съобщителни средства и доставяне на тези съобщения на получателя като пощенски пратки;
13. Куриерски услуги;
14. Пряка пощенска реклама.

3.9. Административни услуги, предоставяни от доставчиците на застрахователни услуги

1. Сключване на застрахователни полици;
2. Проверка на статус на полица;
3. Проверка на статус на щета;
4. Проверка на вноски към полица;
5. Плащане на застрахователни премии;
6. Искане за застрахователно плащане;
7. Откупуване на платени премии;
8. Уреждане на претенции;

9. Промени по договор;

3.10. Административни услуги, предоставяни от пенсионноосигурителните дружества

1. Молба-заявление за изтегляне средства от УПФ;
2. Сключване на договор за ДЗПО;
3. Сключване на Договор за ДДПО с лични вноски;
4. Сключване на Договор за ДДПО с вноски от работодател;
5. Сключване на Договор за ДДПО с вноски от друг осигурител в полза на трето лице;
6. Заявление за промяна на участие и прехвърляне на натрупаните суми по индивидуалната партида в друг съответен фонд за допълнително задължително пенсионно осигуряване;
7. Заявление за прехвърляне на средства в индивидуалната партида от един в друг фонд за допълнително доброволно пенсионно осигуряване;
8. Основна информация за осигурените лица в ППФ;
9. Основна информация за осигурените лица в УПФ;
10. Основна информация за осигурените лица в ДПФ;
11. Искане за оттегляне на заявление за промяна на участие / заявление за прехвърляне;
12. Заявление за корекция на лични данни;
13. Образец на заявление за участие в професионален пенсионен фонд;
14. Образец на заявление за участие в универсален пенсионен фонд.

3.11. Административни услуги, предоставяни от доставчиците на превозни услуги

1. Закупуване на пътнически билети;
2. Резервиране на пътнически билети;
3. Издаване на железопътни карти;
4. Издаване на абонаментни карти;
5. Атракционни пътувания с ретро състав;
6. Рекламации и възстановяване на суми;
7. Групови пътувания;
8. Превоз на велосипеди.

3.12. Обобщение на административните услуги, предоставяни от доставчиците на обществени услуги

Видове обществени услуги	Доставчици	Брой административни услуги
Образователни	Детски градини	6
	Начални, основни и средни училища	10
	Висши училища	34
Здравни	Лечебни заведения с над 50% държавно участие Лечебни заведения за болнична помощ, диспансери, домове за медикосоциални грижи за деца, центрове за спешна медицинска помощ	47

Водоснабдителни и канализационни	В и К оператори	19
Топлоснабдителни	Топлофикационни дружества	20
Електроснабдителни	Електроразпределителни дружества	14
Газоснабдителни	Газоразпределителни дружества	13
Телекомуникационни	Мобилни оператори и доставчици на телекомуникационни услуги	12
Пощенски	Оператори, извършващи универсална пощенска услуга - лицензирани пощенски оператори Оператори, извършващи неуниверсални пощенски услуги	14
Застрахователни	Лицензирани застрахователи по общо застраховане	9
Социални	Специализирани институции за предоставяне на социални услуги - домове за деца с увреждания, домове за деца, лишени от родителски грижи, домове за възрастни хора с увреждания, приюти, домове за временно настаняване домове за стари хора	
Пенсионни	Пенсионноосигурителни дружества	14
Превозни	Железопътни превозвачи	8
Общо		220

15. Участие на доставчиците на обществени услуги в работните процеси на предоставяните от администрацията услуги

В работните процеси на значителен брой услуги, предоставяни от администрацията, участват и доставчиците на обществени услуги. Например:

1. За отпускане на обезщетение при раждане от майки студентки като услуга на Агенцията за социално подпомагане, е необходимо да се представи уверение за студентско положение, издавано от висшите училища;

2. За извършване на услуги по Закона за устройство на територията, извършвани от общините, Дирекцията за национален строителен контрол и Министерството на регионалното развитие и благоустройството е необходимо да се представят значителен брой документи (Изготвяне на становище за присъединяване към газопреносните и газоразпределителните мрежи; Изготвяне на договор между клиента и дружеството за присъединяване към газопреносните и газоразпределителните мрежи; Съгласуване на инвестиционни проекти за строителство; Съгласуване на подробен устройствен план, за строителни регулационни планове на селищни образувания; Сключване на предварителен договор за присъединяване; Сключване на договор; Издаване на изходни данни за проектиране и свързване с ВиК мрежите; Съгласуване на инвестиционни и работни проекти; Предварителни договори за присъединяване; Съгласуване на устройствени планове по ЗУТ и технически проекти; Проучване и проектиране на обект за промяна на предназначението на земеделска земя; Издаване на становище и издаване за експлоатация на уличен водопровод и канализация);

3. За изплащане на болничните листове, услуга на НОИ, се издават от лечебните заведения болнични листове;

4. За издаването от общините на акт за раждане или на акт за смърт е необходимо да се представи съобщение за раждане, съответно за смърт от болница;

5. За сключване от общините на граждански брак е необходимо издаването на медицинско свидетелство от лечебно заведение;
6. За сключване на граждански брак в чужбина е необходимо издаването на медицинско свидетелство от лечебно заведение;
7. За издаване от МВР на удостоверение за носене на оръжие е необходимо издаването на медицинско свидетелство от лечебно заведение;
8. За издаване от Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“ на свидетелство за правоуправление на МПС е необходимо издаването на медицинско свидетелство от лечебно заведение;
9. За извършване на редица административни услуги е необходимо представянето на психологична оценка от лечебно заведение;
10. За извършването на голям брой услуги се изисква диплома за висше образование – например за издаване на разрешение и на промени в разрешение за търговия на дребно с лекарствени продукти в аптека, при което се изисква ръководителят на аптеката да е магистър фармацевт, за издаване на лицензия за извеждане от експлоатация на ядрено съоръжение и др.

Заклучение

Приблизително 5500 доставчици на обществени услуги, които са десет пъти повече от броя на всички администрации, предоставят административни услуги. Услугите на доставчиците не са включени в регистър и не са систематизирани като такива.

Доставчиците са длъжни да спазват същите правила за организацията по предоставяне и обжалване на административните услуги, каквито прилага и администрацията, в това число и относно сроковете и таксите, но никой не следи дали те се спазват.

Предоставяните услуги представляват сериозна регулаторна пречка сами за себе си и като част от работните процеси по предоставяне на услуги от държавната администрация.

Необходими са целенасочени усилия от регулаторните органи и от органите, осъществяващи политиката в областта на административното обслужване за вписване на услугите на доставчиците в списъка на административните услуги и за да се накарат да спазват законодателството за организация на административните услуги.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Интернет страница на Техническият университет, 01.10.2014, <http://tu-sofia.bg/newsEvents/1601>
2. Интернет страница на Великотърновския университет: „Свети свети Кирил и Методий“, 01.10.2014 г., <http://www.uni-vt.bg/1/?page=8449&zid=164>
3. Интернет страница на Министерството на образованието и науката, 25.04.2015 г., <https://www.mon.bg/?go=page&pageId=8&subpageId=78>
4. Интернет страница на Министерството на здравеопазването, 25.04.2015 г., <http://www.mh.government.bg/Articles.aspx?lang=bg-BG&pageid=386&categoryid=3563>
5. Интернет страница на Комисията за енергийно и водно регулиране, 1.05.2015 г., <http://www.dker.bg/pagebg.php?P=374>
6. Интернет страница на Комисията за регулиране на съобщенията, 1.05.2015 г., <http://www.crc.bg/section.php?id=179&lang=bg>
7. Интернет страница на Комисията за финансов надзор, 1.05.2015 г., <http://www.fsc.bg/Registri-i-spravki-bg-49>
8. Интернет страница на Агенцията за социално подпомагане, 4.05.2015 г., http://www.asp.government.bg/ASP_Client/ClientServlet?cmd=add_content&lng=1§id=24&s1=22&selid=22
9. Интернет страница на Комисията за финансов надзор, 1.05.2015 г., <http://www.fsc.bg/Registri-i-spravki-bg-49>
10. Интернет страница на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, <https://www.mtitc.government.bg/page.php?category=187&id=190&page=4>
11. Доклад за състоянието на администрацията през 2014 г.
12. Списък на унифицираните наименования на административните услуги
13. Административнопроцесуален кодекс
14. Закон за електронното управление
15. Закон за електронния документ и електронния подпис
16. Закон за търговския регистър
17. Закон за защита на личните данни
18. Закон за националния архивен фонд
19. Закон за администрацията
20. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020

ДОКТОРАНТИ

РОЛЯТА НА СЕКТОРНА ПРОГРАМА „ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ” ЗА РАЗВИТИЕТО НА СИСТЕМАТА НА ПРОФЕСИОНАЛНОТО ОБРАЗОВАНИЕ И ОБУЧЕНИЕ В ИРЛАНДИЯ, 2007-2010 Г.

Димитър Асенов

Резюме

Настоящата статия представлява опит да бъде анализиран съществуващият механизъм на провеждане на интеграционни политики в областта на професионалното образование и обучение в страните членки на Европейския съюз.

Тя има за цел да представи резултатите от направената оценка на въздействие на секторна програма „Леонардо да Винчи” (*едно от свързващите звена, което поддържа и осъществява политиката за ПОО на страните от ЕС*) за развитието на системата на професионалното образование и обучение в Ирландия. В текста се защитава тезата, че осъществените проекти по децентрализираните дейности на програмата (*Мобилност, Партньорство и Трансфер на иновации*) изпълняват в максимална степен нейните „ниски цели” (*въздействие на индивидуално ниво*) и в сравнително по ограничена степен нейните „високи цели” (*въздействие на ниво институция и/или система на ПОО*), с което не допринасят тя да бъде използвана за провеждане на публична образователна политика с оглед трайното подобряване на качеството на образованието и системно въздействие върху образователната система като цяло.

Получените резултати и достигнатите изводи, вследствие на проведеното количествено изследване, са особено важни по отношение на това да бъде подчертано постоянството на проблема, свързан с реализирането на секторна програма „Леонардо да Винчи” в страните членки на ЕС. Това от своя страна следва да провокира и спешното търсене на мерки и процедури, които да създадат необходимите предпоставки програма „Леонардо да Винчи”, като основна част от новата европейска програма за образование и обучение „Еразъм +”, да реализира заложените в нея високи обществени цели, които да се превърнат в гарант за устойчив темп на растеж и социално-икономическо развитие.

Ключови думи: програма „Леонардо да Винчи”, проект, образование, обучение, оценка на въздействие.

THE ROLE OF “LEONARDO DA VINCI PROGRAMME” FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL EDUCATION AND TRAINING IN IRELAND, 2007-2010

Dimitar Assenov, PhD Student

Abstract

The current article is an important step to be analyzed existing mechanism of implementation on integration policies in the field of vocational education and training in the EU Member States. The aim of the article is to present the results of the own study about the impact assessment of the Leonardo da Vinci sectoral programme on the development of the vocational education and training system in Ireland. The text is argued the thesis that implemented in Ireland projects under the decentralized activities (Mobility, Partnership, Transfer of Innovation) realized in the utmost degree the Programme “lower aims” (impact of individual level) and in relatively limited extent the Programme “high aims”. That don't contribute the Programme to be used for conducting the public education policy for the continued improvement the quality of education and systemic impact on the education system as a whole.

The article is an important step as to be highlighted the constancy of the problem related with the implementation of “Leonardo da Vinci” programme in the EU Member States. This should lead to urgent demand for measures and procedures to establish the necessary conditions “Leonardo da Vinci” programme as a part of the

new European Programme for Education and Training “Erasmus +” to be able to realize the planned higher public purposes which will be converted in guarantor of sustainable growth and socio-economic development.

Key words: program, project, education, training, evaluation, impact

Научен проблем: актуалност, значимост, практическа приложимост, теоретични измерения

Европейският съюз (ЕС) се основава на свободното движение на икономически ресурси, измежду които движението на работната сила е с ключова важност. Този процес предполага наличието на общи и утвърдени европейски стандарти за качеството на работната сила, в следствие на което провеждането на интеграционни политики в областта на професионалното образование и обучение *не следва* да бъде осъществявано факултативно. Това налага необходимостта в отделните страни членки да бъдат подсигурени еднакви *или поне* съизмерими условия за професионална подготовка, които да дават възможност за непрекъснато поддържане на качеството на работната сила и нейната пригодност за заетост в съответствие с изискванията на интегрирания пазар на труда¹.

В периода 2007-2013 г., секторна програма „Леонардо да Винчи” е едно от свързващите звена, което поддържа и осъществява политиката за професионално образование и обучение (ПОО) на страните от ЕС, съобразявайки се със съдържанието и организацията на тази политика в съответната страна членка. Основната цел на Програмата е посредством транснационалното сътрудничество и натрупания опит да бъде повишено качеството на професионалното образование и обучение, чрез поощряване на иновациите и разпространението на добри професионални практики и системи в Европа².

Участието на Ирландия в секторна програма „Леонардо да Винчи” е един от основните инструменти за практическото приложение на съществуващите европейски политики в областта на ПОО, като страната често пъти е и давана за пример, за осигуряване на икономически растеж чрез инвестиции в образованието. В рамките на изминалия програмен период (2007-2013 г.) системата на професионално образование и обучение в Ирландия, в политическо и структурно отношение е един от основните стълбове в процеса на изграждане и поддържане на квалифицирана работната сила. А финансовата подкрепа от страна на Европейския социален фонд е основния фактор предопределящ развитието на самата система като такава.³

В следствие на това **основният проблем, разгледан в настоящата статия**, е аналитичната оценка на възможностите за въздействие на секторна програма „Леонардо да Винчи” върху развитието на системата на професионалното образование и обучение в Ирландия, с оглед на това да бъдат преодолени част от основните предизвикателства пред нея:

- подобряване достъпа до образование и обучение за придобиване на нови квалификации;
- въвеждане на иновативни услуги, методологии и практики за учене през целия живот, които да гарантират развитието на висококвалифицирана и адаптивна работна сила;
- подобряване на връзката между образованието и пазара на труда;

¹ Заключение на Съвета на ЕС, 16459/08, EDUC 278, SOC 736, MI 499, от 5 декември 2008 г., относно бъдещите приоритети за засилване на европейското сътрудничество в областта на ПОО, стр. 7

² Център за развитие на човешките ресурси (2010): Практическо ръководство по секторна програма „Леонардо да Винчи”, стр. 8

³ Ireland.VET in Europe – Country report 2009”, ReferNet Ireland, 2009, p.18-19

- признаване на неформално придобитите знания, умения, компетенции и т.н.⁴

В така очертанния контекст програма „Леонардо да Винчи” би могла да бъде разглеждана като възможно решение на всяко едно от посочените предизвикателства, но **ключовите въпроси** в случая са – дали това е осъществено на практика и/или в каква степен е било реализирано.

Обзор и анализ на изследвания и публикации по научния проблем

В периода 2007-2014 г. темата на настоящата статия е **обект на публикация** в ежегодните доклади за дейността на Leargas (Ирландската национална агенция управляваща националните и международни програми за обмен и сътрудничество в областта на образованието). Конкретен **предмет на изследване** в тях са финансираните проекти по програма „Учене през целия живот” (2007-2013 г.), и в частност осъществените проекти по секторна програма „Леонардо да Винчи” (2007-2013 г.).

Публикуваните данни в годишните доклади показват три основни нива на въздействие на програма „Леонардо да Винчи” върху системата на ПОО в Ирландия – въздействие на индивидуално, институционално и национално ниво. Или казано по друг начин в годишните доклади са представени определени доказателства съгласно които:

- „Участието в проекти по дейност „Мобилност” на програма „Леонардо да Винчи”, води до придобиването на нови знания, умения и компетенции от участниците;
- Участието в проекти по дейност „Партньорства” води до промяна в микросредата на институциите, чрез заимстване и внедряване на добри практики;
- Участието в проекти по дейност „Трансфер на иновации” води до цялостно развитие на системата на професионално образование и обучение в Ирландия;⁵

Като резултат от вътрешно ведомствена политика обаче, посочените доклади целят повече *изграждане на позитивен образ*, отколкото представяне на ориентири за конкретни управленски действия. Това допълнително се подкрепя и от факта, че в тях преобладават описателните над аналитичните акценти, в резултат на което те представлява повече каталог на успехи, отколкото структура на налични проблеми или модел на мерки за справяне с тях.

Въвеждане и представяне на научния проблем

Наличните програмни документи⁶ разкриват липсата на цялостен механизъм, който да отвежда от възможностите, заложи в програма „Леонардо да Винчи”, към тяхната практическа реализация, което от своя страна в значителна степен ограничава постигането на нейните основни и оперативни цели. Към това следва да бъде прибавено и обстоятелството, че всяко национално общество притежава свои собствени специфики, които отвеждат към максимални или минимални вероятности потенциалът на Програмата да бъде цялостно реализиран и да доведе до необходимото въздействие върху системите на ПОО на отделните страни членки на ЕС

През 2014 г., бе осъществено емпирично проучване, относно възможностите на България в качеството и на страна член на ЕС, да провежда публични интеграционни политики в областта на професионалното образование и обучение. В рамките на

⁴ “Ireland.VET in Europe – Country report 2009”, ReferNet Ireland, 2009, p.19-20

⁵ “Leargas Annual Report 2010”, Leargas, 2011, p.5-7

⁶ European Commission, “Leonardo da Vinci programme”, http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/ldv_en.htm, p.6-7

проучването бе направена „оценка на въздействието“ на секторна програма „Леонардо да Винчи“ за развитието на системата на ПОО в България⁷. Получените резултати и изводи показаха, че в рамките на изследвания период (2007-2010 г.) секторна програма „Леонардо да Винчи“ е използвана по възможно най-пасивния начин в България, т.е. бе отчетено въздействие единствено и само на индивидуално равнище (подоброени знания, умения и компетенции на участниците). Не бяха получени данни, които да докажат въздействие на Програмата на институционално и/или ниво система на ПОО.

Горепосочените аргументи и съществуващите към настоящия момент предизвикателства пред системата на ПОО в Ирландия⁸, дават реалното основание да подходим с очакването, наличните факти от публично достъпните документи, да потвърдят или оспорят оценките от годишните отчети за дейността на Leargas. Това налага и необходимостта да бъде направена една алтернативна, количествена оценка на ролята на секторна програма „Леонардо да Винчи“, за развитието на системата на ПОО в Ирландия.

Цели и задачи на изследването

Основната цел на проведеното изследване - представено в настоящата статия - е да бъде проследено дали и как секторна програма „Леонардо да Винчи“ способства за развитието на системата на професионалното образование и обучение в Ирландия.

Преди да бъдат представени основните задачи на изследването, е необходимо да бъде направено следното важно уточнение - **дейностите по секторна програма „Леонардо да Винчи“** са структурирани в две основни групи: **централизиран** и **децентрализиран**.

Централизираните дейности се администрат от Изпълнителната агенция за образование, аудио-визия и култура (EACEA) към Европейската комисия в Брюксел и включват: Развитие на иновации; Многостранни мрежи; Съпътстващи мерки. Докато децентрализираните дейности се администрат на национално ниво от съответните Национални агенции по програма „Учене през целия живот“, като за Ирландия тази роля се изпълнява от Leargas (Ирландската национална агенция управляваща националните и международни програми за обмен и сътрудничество в областта на образованието).

Децентрализираните дейности на секторна програма „Леонардо да Винчи“ включват: **Мобилност, Партньорства и Трансфер на иновации**. Всяка от тях пряко кореспондира с основните и оперативните цели на Програмата, както и с общите цели на политиката за ПОО на европейско ниво⁹. Същевременно всяка от тях по различен начин реализира политики в областта на ПОО – дейност „Мобилност“ посредством транснационални практики на индивидуално равнище; дейност „Партньорства“ посредством работни срещи на институционално равнище; дейност „Трансфер на иновации“ посредством доразвиване и разпространение на иновативни продукти на системно равнище.

Следователно, за да бъде установена ролята на секторна програма „Леонардо да Винчи“ за развитието на системата на ПОО в Ирландия, **е необходимо последователно да бъде анализирано доколко всяка от децентрализираните дейности на Програмата, изпълнява предварително заложените в нея – основни и оперативни цели**,¹⁰ за да е

⁷ Асенов, Д. 2014. Ролята на секторна програма „Леонардо да Винчи“ за развитието на системата на ПОО в България (2007-2010 г.), сп. „Стратегии на образователната и научната политика“, бр. 3, 2014 г.

⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development “VET in Ireland – Strengths, Challenges and Recommendations”, <http://www.oecd.org/education/innovation-education/45399591.pdf>, p.1-2

⁹ Copenhagen Declaration, Declaration of the European Ministers of VET and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002”, http://ec.europa.eu/education/pdf/doc125_en.pdf, p. 2-3

¹⁰ “Leargas Annual Report 2009”, Leargas, 2011, p.18

възможно след това резултатите от тези частични анализи да бъдат интегрирани в една обобщаваща оценка

Поради това за изпълнението на поставената цел са формулирани и **четири ключови задачи**:

- Анализ на ролята на дейност „Мобилност” в качеството и на инструмент на секторна програма „Леонардо да Винчи” за реализирането на политики в областта на ПОО в Ирландия.
- Анализ на ролята на дейност „Партньорства” в качеството и на инструмент на секторна програма „Леонардо да Винчи” за реализиране на политики в областта на ПОО в Ирландия.
- Анализ на ролята на дейност „Трансфер на иновации”, в качеството и на инструмент на програма „Леонардо да Винчи” за реализирането на политики в областта на ПОО в Ирландия.
- Обобщение на сумарния резултат, на получените постижения и пропуски от реализацията на програма „Леонардо да Винчи” в Ирландия.

По аналогия с осъществената оценка на въздействие на програма „Леонардо да Винчи” в България, публикуваните по надолу данни представят получените резултати от емпирично проучване на реализираните проекти през първите четири години (2007-2010 г.) от действието на Програмата в Ирландия. Изборът на подобен изследователски подход дава възможност не само за паралелно съпоставяне на постигнатите резултати, но също така и предоставя възможността да бъдат отправени конкретни препоръки за предприемане на целенасочени управленски действия, които би следвало да подпомогнат отделните страни членки на ЕС в процеса на провеждане на публични интеграционни политики в областта на ПОО.

Хипотези

В зависимост от степента на въздействие на децентрализираните дейности на програма „Леонардо да Винчи”, върху системата на ПОО в Ирландия, изследването проверява *три възможни хипотези*:

1. Осъществените проекти по децентрализираните дейности (Мобилност, Партньорства и Трансфер на иновации) изпълняват единствено *т.нар. „ниски цели”* на Програмата (*оказват въздействие единствено на индивидуално ниво*), с което *не допринасят тя да бъде използвана за провеждане на преднамерена политика* за развитието на професионално образование и обучение в Ирландия.
2. Осъществените проекти по децентрализираните дейности (Мобилност, Партньорства и Трансфер на иновации) изпълняват *и т.нар. „високи цели”* на Програмата (*освен на индивидуално ниво, оказват въздействие и на ниво институция и/или на ниво система на ПОО*), с което *допринасят тя да бъде използвана за провеждане на преднамерена политика* за развитие на системата на ПОО в Ирландия.
3. Осъществените проекти по децентрализираните дейности (Мобилност, Партньорства и Трансфер на иновации) *изпълняват в максимална степен „ниските цели”, и в сравнително по ограничена степен „високите цели” на Програмата*, с което не допринасят тя да бъде използвана оптимално за провеждане на публични образователни политики за подобряване на системата на ПОО в Ирландия.

Целта на проверката е, посредством приложението на количествени методи на изследване, да се установи дали натрупването на преобладаващ брой случай на реализирани проекти ще потвърди една от трите изследователски хипотези, което от своя

страна ще даде възможност да бъде установено по какъв начин секторна програма „Леонардо да Винчи” способства за развитието на системата на ПОО в Ирландия.

Методи на изследване – методическа рамка

Обект на изследване, в рамките на осъществяването проучване, е реализацията на секторна програма „Леонардо да Винчи” в Ирландия, за периода 2007-2010 г. Докато конкретен **предмет на изследване** са финансираните проекти (по дейности – Мобилност, Партньорства и Трансфер на иновации) за периода 2007-2010 г., от гледна точка на **типологическите различия** в техния целеви обхват и структурни особености.

Именно обхватът и структурните особености на реализираните по програмата проекти са в основата на предпочетения **концептуален модел на изследване**. Като под **обхват на проектите** са включени и изследвани **индикаторите** - целева група, професионална област и териториална разположеност на бенефициентите. Докато **под структура на проектите са изследвани** – вид и равнище на заложените проектни цели; видове получени резултати и техните съотношения; видове проекти, според данните за броя на участниците; и характерни „неравномерности” в подбора на предпочитаните страни партньори за осъществяване на проектите.

С помощта на анализ на количествените отношения в общия масив на реализираните проекти, е проверено доколко всеки един от **гореизброените индикатори** (общо седем на брой) изпълнява предварително заложените от Програмата основни и оперативни цели¹¹.

Въведеният концептуален модел на изследване е подчинен на следната структура:

- В случай, че от 7 наблюдавани индикатори най-малко 6 изпълняват заложените от програмата цели, това ще ни даде основание да предположим, че използваният инструмент (Мобилност, Партньорства, Трансфер на иновации) реализира оптимално съдържателна (истинска) политика в областта на ПОО.
- В случай, че от 7 индикатора – 5 изпълняват заложените от програмата цели, това ще ни даде основание да предположим, че използваният инструмент реализира политика в областта на ПОО, но съществува и определен проблем.
- В случай, че от 7 индикатора – 4 изпълняват заложените от програмата цели, това ще ни даде основание да предположим, че използваният инструмент реализира политика в областта на ПОО, но остават нерешени редица проблеми.
- В случай, че от 7 индикатора – 3 изпълняват заложените от програмата цели, това ще ни даде основание да предположим, че използваният инструмент реализира „псевдо” (спонтанна) образователна политика.
- В случай, че от 7 индикатора – 2 или по малко изпълняват заложените от програмата цели, това ще ни даде основание да предположим, че използваният инструмент не успява да реализира заявената и очаквана публична политика в областта на ПОО.

Така въведеният **концептуален модел на изследване** е последователно приложен при анализа на финансираните проекти, по всяка от **децентрализираните дейности** на програма „Леонардо да Винчи”. По този начин е отчетено **доколко всяка от тях се явява инструмент за реализирането на политики в областта на ПОО**. Въз основа на получените резултати е генерализирано дали и как секторна програма „Леонардо да

¹¹ “Leargas Annual Report 2009”, Leargas, 2011, p.18

Винчи”, способства за развитието на системата на професионалното образование и обучение в Ирландия.

Анализирани са единствените съществували към момента (края на 2014 г.) източници на публично достъпна информация:

- Годишните доклади за дейността на Leargas, за периода 2007-2010 г.;
- Финансираните проекти по децентрализираните дейности на програмата, публикувани на сайта на Leargas, за периода 2007-2010 г.

Резултати и обобщения, произтичащи от анализа и проучването

Получените резултати показват, че в рамките на изследвания период (2007-2010 г.) реализираните проекти по децентрализираните дейности на програма „Леонардо да Винчи”, имат устойчиви общи черти и сходна структура, въпреки съществуващото първоначално схващане и разбиране, че те би следвало да въздействат върху различните нива на системата на ПОО в Ирландия. Доказателство за това са и представените данни във **фигура 1**.

2007-2010 г.	Мобилност	Партньорства	Трансфер на иновации
Основна целева група	Лица, преминаващи първоначално професионално обучение – 47 %	Неправителствени организации – 50 %	Образователни институции – 39 %
Основна професионална област	Образователни и научни дейности – 22 %	Здравни и социални дейности - 47 %	Здравни и социални дейности 40 %
Териториална разположеност на бенефициентите	Ленстър - 56 %	Ленстър - 72 %	Ленстър – 63 %
Основни цели	Придобиване на знания и практически опит - 64 %	Придобиване на знания, умения и компетенции - 32 %	Разработване и трансфер на обучителни концепции – 69 %
Основни резултати	Липсва информация – 100 %	Липсва информация – 39 %	Липсва информация – 62 %
Брой участници	Проекти, съдържащи данни – 100 %	Проекти не съдържащи данни - 61 %	Проекти не съдържащи данни - 68 %
Водещи страни партньори	Франция – 12 %	Германия – 14 %	Великобритания – 8 %

Фигура 1. Интегрална таблица с основните показатели по различните видове дейности и индикатори (2007-2010 г.)

Данните от **фигура 1** показват, че в рамките на разглеждания период дейностите „Мобилност”, „Партньорства” и „Трансфер на иновации” са използвани несъизмеримо повече за подобряване на личните компетенции на участниците, отколкото като инструмент/и за подобряване на системата на ПОО в Ирландия. В резултат на това е **потвърдена третата от предварително формулираните изследователски хипотези** – осъществените проекти по децентрализираните дейности **изпълняват в максимална степен „ниските цели”, и в сравнително по ограничена степен „високите цели” на Програмата**, с което не допринасят тя да бъде използвана оптимално за провеждане на публични образователни политики за подобряване на системата на ПОО в Ирландия.

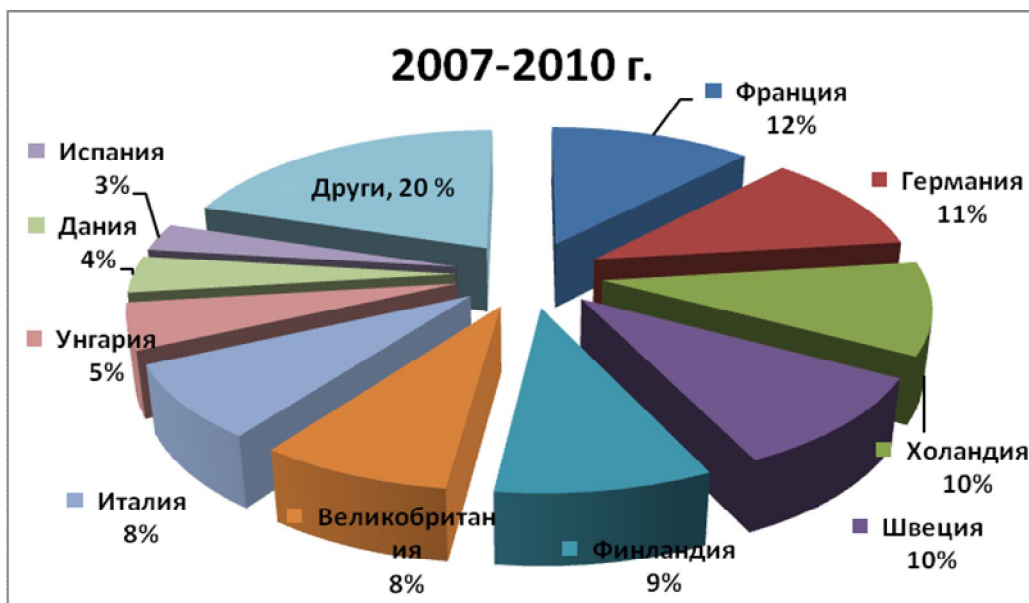
Получените от изследването резултати показват, че програма „Леонардо да Винчи” е преднамерено използвана, не само за реализиране на образователни политики, но и за **атракционно - туристически цели** (осъществени са мобилности не само в страни с развити системи на ПОО, но и в **страни атрактивни като туристически дестинации – Турция, Малта, Исландия и др.**). Или казано по друга начин – участниците са разглеждали мобилността като цел сама по себе си, а не като инструмент за подобряване на системата на ПОО в Ирландия.

Аналогична е и ситуацията при дейност „Трансфер на иновации”, откъдето са и очакванията „да влязат” иновации в системата на ПОО в Ирландия (**фигура 2**).



Фигура 2. Предпочитани страни за партньорство по „Трансфер на иновации” (2007-2010 г.)

Получените резултати показват, че сред предпочитаните страни партньори по дейност „Трансфер на иновации”, **доминират Румъния, Унгария, Полша и Турция** за сметка на Франция, Холандия, Швеция, Дания, Финландия предпочетени за страни партньори при дейност „Мобилност” (**фигура 3**).



Фигура 3. Предпочитани страни за провеждане на „Мобилност” (2007-2010 г.)

Или казано по друг начин, обобщените данни от **фигура 2** и **фигура 3** показват, че в рамките на изследвания период (2007-2010 г.) програма „Леонардо да Винчи” в Ирландия, в значителна част от случаите е била използвана за „внесяне на иновации” от Румъния, Унгария, Полша и Турция и за осъществяване на мобилности във Франция, Германия, Италия и Великобритания.

Същевременно получените резултати недвусмислено показват, че финансираните проекти по децентрализираните дейности на Програмата не способстват за засилване на връзката между образованието и пазара на труда. Доказателство за това е представената графика във **фигура 4**.



Фигура 4. Професионална област на проектите по дейност „Мобилност” (2007-2010 г.)

Посочените данни свидетелстват за наличието на тематично фокусирана образователна политика в областта на ПОО, поставяща акцент върху развитието на „образователните и научни дейности” (което от своя страна е в съответствие с приоритетите на ЕС за изграждане на общество и икономика, основани на знанието), за

сметка на negliжирането на такива традиционни професионални области като – строителство и архитектура, ремонтване на МПС, земеделие и дървообработване и т.н. Или казано с други думи налице е образователна политика в областта на ПОО с изключително голям спектър на действие, но с акцент върху развитието на образователните и научни дейности, което от своя страна е показател за използване на мобилността основно за подобряване на личните знания и умения на участниците.

Паралелно с това получените резултати показват и *несъответствие между броя на населението и броя на бенефициентите* осъществили проекти от същия географски регион (фигура 5).

<i>Регион</i>	<i>Население¹² 2010 г.</i>	<i>Бенефициенти 2007-2010</i>
Ленстър	44 %	56 %
Мънстър	19 %	26 %
Конахт	12 %	9 %
Ълстър	25 %	9 %

Фигура 5. Териториална разположеност на бенефициентите на проекти по дейност „Мобилност“ (2007-2010 г.)

Получените данни показват силно присъствие на бенефициенти от регион Ленстър (56 на сто от всички реализирани проекти) за сметка на negliжирането на бенефициенти по проекти от регион Ълстър (9 на сто от реализираните проекти), в който живее и малко повече от 25 на сто от населението на страната. Т.е. регион с приблизително два пъти по-голямо население е осъществил шест пъти повече проекти. Или казано различен начин регион (Ълстър), в който живее малко повече от 25 на сто от населението на страната е осъществил едва една десета от всички проекти финансирани по дейност „Мобилност“ в рамките на разглеждания период (2007-2010 г.).

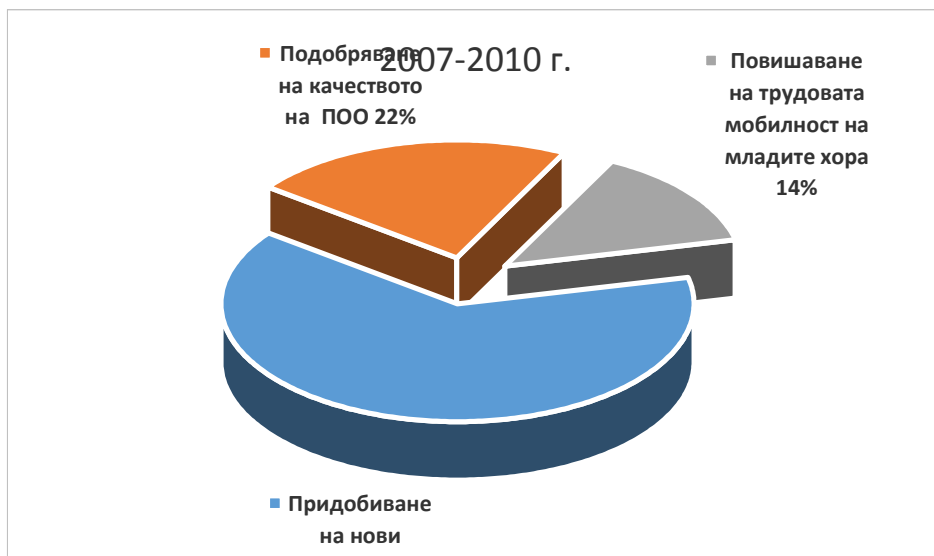
Подобно разпределение на дяловете, е налично и при дейности „Партньорства“ и „Трансфер на иновации“ (фигура 1), то отчетливо показва *наличието на допълнителни фактори, оказали влияние върху броя и качеството на подадените и финансирани проекти*. Тези фактори следва да бъдат проучени с оглед на оптимизирането на процесите на осъществяване на политиката в областта на ПОО в Ирландия. От публично достъпната информация от сайта на Leargas, няма данни, които да позволяват идентификацията, а още по-малко и обяснението на тези фактори.

Представените по-горе данни поставят изключително съществения въпрос за целите, които реализираните проекти са преследвали в рамките на изследвания период (2007-2010 г.). Получените резултати показват, че формулираните *проектни цели са по-скоро индикатор за съществуваща „спонтанна“ политика*, при която системата на ПОО е безалтернативна даденост, а не предмет на промислено управление. В случая е отчетена липсата на всякаква конкретна логика, която да предопределя, че ресурсът на секторна програма „Леонардо да Винчи“ следва да бъде приоритетно използван за

¹²Eurostat “Population on 1 January 2010”

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>

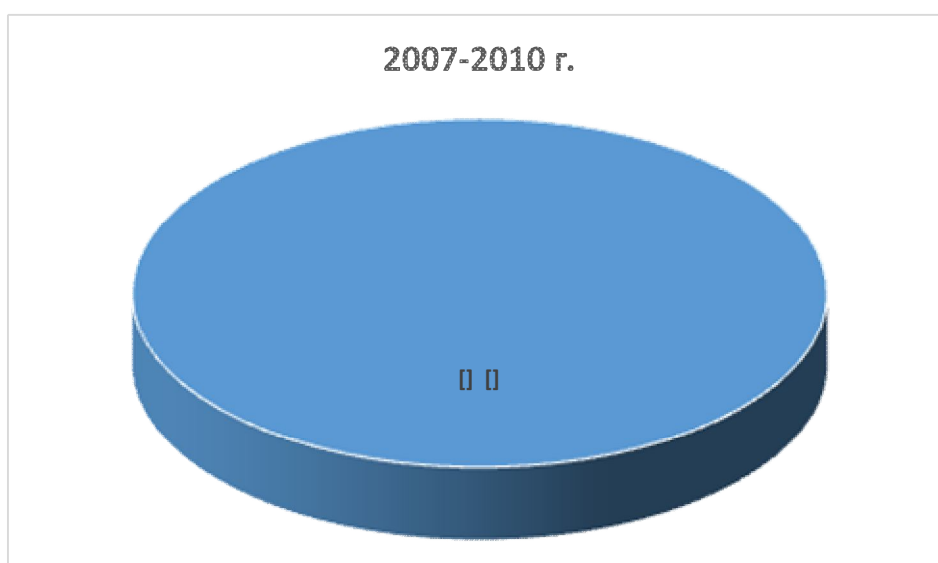
подобряване на личните компетенции на участниците, но не и за подобряване на качеството на самата система на ПОО в Ирландия - (фигура 6).



Фигура 6. Цели на финансираните проекти по дейност „Мобилност“ (2007-2010 г.)

Получените данни показват, че осъществените мобилности са насочени предимно към подобряване на качеството на работната сила (64 на сто от всички реализирани проекти), и в сравнително по-малка степен към подобряване качеството на образователната система (22 на сто от пректите). Това е в противовес на основни цели на програма „Леонардо да Винчи“, съгласно които подобряването на качеството на образователната система е по-важната и структуро определяща цел на политиките за развитие на ПОО и е систематична предпоставка и за подобряването на качеството на работната сила.

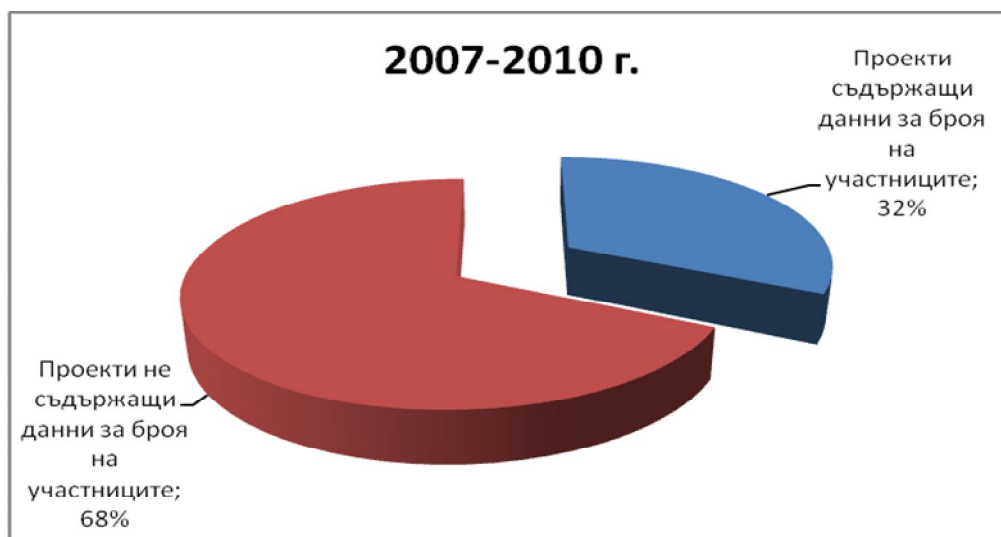
Получените данни относно целите на реализираните проекти, намират последващо отражение в съзнателната липса на информация относно постигнатите резултати от тяхното осъществяване. (фигура 7).



Фигура 7. Резултати от осъществени мобилности (2007-2010 г.)

Публикуваните данни отразяват наличието на *псевдо политики* в областта на ПОО, при които публичните ресурси се използвани за постигане на заявените цели, но без да бъдат посочвани постигнатите резултати. Това от своя страна е напълно логично, след като водещата цел на осъществените мобилности е свързана с това лицата да пътуват (за да подобряват личните си знания и умения), то тогава и самото изконсумирано пътуване е цел в себе си, отвъд която няма и какво да се търси или очаква.

При анализа на данните относно броя на участниците в проектите, е потвърден и спонтанния характер на провежданата политика в областта на ПОО (**фигура 8**).



Фигура 8. Публикувани проекти по дейност „Трансфер на иновации“, съдържащи данни за броя на участниците в периода 2007-2010 г.

Получените резултати при проектите по дейност „Трансфер на иновации“ до голяма степен съвпадат и с резултатите получени при анализирването на същият индикатор при дейностите „Партньорства“ и „Мобилност“. В конкретния случай 68 на сто от всички публикувани проекти, не съдържат данни за броя на участниците. В сравнение с тях малко повече от два пъти е по малък броя на проектите съдържащи точни данни за участниците (средно 32 на сто от публикуваните трансфери). Наличните данни свидетелстват по-скоро за провеждана *псевдо политика в областта на ПОО*, отколкото за преднамерено провеждана политика в строгия смисъл на думата – използване на публичен ресурс за постигане на публично заявени цели по ефективен начин.

Изводи и заключения

Заложените основни и оперативни цели на секторна програма „Леонардо да Винчи“¹³ свидетелстват за изключителната амбициозност на програмата да бъде свързващото звено, което да поддържа и осъществява политиките в областта на ПОО на страните от ЕС. В рамките на осъщественото количествено проучване, приложения концептуален модел на изследване позволи да бъде проверено до каква степен децентрализираните дейности на програма „Леонардо да Винчи“ се явяват и програмни инструменти за провеждането на политики в областта на ПОО в Ирландия.

Резултатите показаха, че в рамките на изследвания период (2007-2010 г.) **програма „Леонардо да Винчи“ реализира в максимална степен своите минимални оперативни задачи** (повишени са личните знания, умения и компетенции на участниците), **и в сравнително много по-малка степен своите основни цели и задачи** (сравнително слабо

¹³ “Leargas Annual Report 2009”, Leargas, 2011, p.18

въздействие на програмата на институционално и/или на ниво система на ПОО), което от своя страна не позволява програмата да бъде използвана оптимално за провеждането на публични образователни политики с оглед трайното подобряване на качеството на образованието и системно въздействие върху образователната система на Ирландия.

Направените оценки на въздействие на секторна програма „Леонардо да Винчи” за развитието на системите на ПОО в България (страна член на ЕС от 2007 г.) и Ирландия (страна член на ЕС от 1973 г.) потвърждават по достоверен начин **постоянството на проблема свързан с реализирането на програма „Леонардо да Винчи” в страните членки на ЕС независимо от тяхното социално-икономическо развитие или период на присъединяване към Съюза.** Това дава и основание получените резултати от проведеното изследване да бъдат интерпретирани от гледна точка на пропуснати ползи от осъществените проекти, отколкото като умишлено причинени вреди при управлението на програма „Леонардо да Винчи” в Ирландия.

Същевременно получените резултати показват наличието на определени различия при реализирането на Програмата в България и, в Ирландия. За разлика от получените резултати при оценката на въздействието на програма „Леонардо да Винчи” в България (където бе установено въздействие единствено и само на индивидуално равнище), в Ирландия бе установено, че програма „Леонардо да Винчи” реализира в максимална степен въздействие на индивидуално, и в сравнително по малка степен въздействия на институционално и/или системно равнище. Общото и в двата анализирани случая е, че **програма „Леонардо да Винчи” не е използвана по оптимален начин за провеждането на интеграционни образователни политики водещи до трайно подобряване на качеството на образователната система.**

Достигнатите изводи са от съществено значение, за да бъде подчертано постоянството на проблема, свързан с реализирането на секторна програма „Леонардо да Винчи” в страните членки на ЕС. Това от своя страна следва да провокира и спешното търсене на мерки и процедури, които да създадат необходимите предпоставки програма „Леонардо да Винчи”, като основна част от новата европейска програма за образование и обучение „Еразъм +”, да реализира заложените в нея високи обществени цели, които да се превърнат в гарант за устойчив темп на растеж и социално-икономическо развитие.

БИБЛИОГРАФИЯ

I. Книги и статии

1. Leargas (2008): "Leargas Annual Report 2007", Ireland.
2. Leargas (2009): "Leargas Annual Report 2008", Ireland.
3. Leargas (2011): "Leargas Annual Report 2009", Ireland.
4. Leargas (2011): "Leargas Annual Report 2010", Ireland.
5. Ireland.VET in Europe – Country report 2009", ReferNet Ireland, 2009
6. Асенов, Д. 2014. Ролята на секторна програма „Леонардо да Винчи” за развитието на системата на ПОО в България (2007-2010 г.), сп. „Стратегии на образователната и научната политика”, бр. 3, 2014 г.
7. Заключение на Съвета на ЕС, 16459/08, EDUC 278, SOC 736, MI 499, от 5 декември 2008 г., относно бъдещите приоритети за засилване на европейското сътрудничество в областта на ПОО.
8. Център за развитие на човешките ресурси (2010): Практическо ръководство по секторна програма „Леонардо да Винчи”, София

II. Електронни страници

1. European Commission, "Leonardo da Vinci programme", достъпен на http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-programme/ldv_en.htm, посетен последно на 26.01.2015 г.
2. Organization for Economic Co-operation and Development "VET in Ireland – Strengths, Challenges and Recommendations", <http://www.oecd.org/education/innovation-education/45399591.pdf>, посетен последно на 10.02.2015 г.
3. Leargas, „About Leargas”, достъпен на <http://www.leargas.ie/about.php>, посетен последно на 26.01.2015 г.
4. European Commission, "Copenhagen Declaration, Declaration of the European Ministers of VET and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002", достъпен на http://ec.europa.eu/education/pdf/doc125_en.pdf, посетен последно на 26.01.2015 г.
5. Leargas, „Mobility LdV”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_main.php?prog_code=7070&parent=7027, посетен последно на 26.01.2015 г.
6. Leargas, „Mobility (LdV) 2007 Projects”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_subextra.php?content=11622&ref=9151&prog_code=7070, посетен последно на 26.01.2015 г.
7. Leargas, „Mobility (LdV) 2008 Projects”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_subextra.php?content=11623&ref=9151&prog_code=7070, посетен последно на 26.01.2015 г.
8. Leargas, „Mobility (LdV) 2009 Projects”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_subextra.php?content=11624&ref=9151&prog_code=7070, посетен последно на 26.01.2015 г.

9. Leargas, „Mobility (LdV) 2010 Projects”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_subextra.php?content=11625&ref=9151&prog_code=7070, посетен последно на 26.01.2015 г.
10. Leargas, „Partnership LdV”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_main.php?prog_code=7071&parent=7027, посетен последно на 26.01.2015 г.
11. Leargas, „Partnership (LdV) 2008 Projects”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_extra.php?prog_code=7071&content=9090, посетен последно на 26.01.2015 г.
12. Leargas, „Partnership (LdV) 2009 Projects”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_extra.php?prog_code=7071&content=9114, посетен последно на 26.01.2015 г.
13. Leargas, „Partnership (LdV) 2010 Projects”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_extra.php?prog_code=7071&content=9131, посетен последно на 26.01.2015 г.
14. Leargas, „Transfer of Innovation (LdV)”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_main.php?prog_code=7073&parent=7027, посетен последно на 26.01.2015 г.
15. Leargas, „Transfer of Innovation (LdV) 2007 Projects”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_extra.php?prog_code=7073&content=9113, посетен последно на 26.01.2015 г.
16. Leargas, „Transfer of Innovation (LdV) 2008 Projects”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_extra.php?prog_code=7073&content=9084, посетен последно на 26.01.2015 г.
17. Leargas, „Transfer of Innovation (LdV) 2009 Projects”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_extra.php?prog_code=7073&content=9078, посетен последно на 26.01.2015 г.
18. Leargas, „Transfer of Innovation (LdV) 2010 Projects”, достъпен на http://www.leargas.ie/programme_extra.php?prog_code=7073&content=9132, посетен последно на 26.01.2015 г.
19. European Commission, “Eurostat”, достъпен на <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>, посетен последно на 26.01.2015 г.

СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА ЗА ДЕЦА В БЪЛГАРИЯ

Милена Иванова

Резюме

Статията запознава със системата на социалните услуги за деца в България. Описани са услугите, които се предоставят за отглеждане на детето в семейна среда. Освен това обаче са представени социалните услуги за деца в България, които се предоставят в общността и тези, които представляват интернатен тип грижа. Разглеждат се въпросите за децентрализацията, деинституционализацията и предлагането на социалните услуги на общностно ниво.

В статията се разглеждат различните видове социални услуги, тяхното функциониране и устройство. Статията има за цел да изведе положителните и отрицателните страни на отделните социални услуги и да разгледа, доколкото е възможно, ефективността от процесите на децентрализация и деинституционализация.

Ключови думи: социални услуги, деца, общност, семейство.

SOCIAL POLICY FOR CHILDREN IN BULGARIA

Milena Ivanova

Abstract

This article is dedicated to the nature, emergence and development of the European Employment Policy. The focus is on the European Employment Strategy as the most important and meaningful core of the employment policy at European level. In contrast to the majority of studies that assess and explain the European Employment Strategy at the relevant moment this article adopts a more dynamic approach. Thus the factors such as the role of the European Commission, the importance of EU enlargement, changes in the structure of the dominant coalition and the importance of the dominant paradigm in terms of employment are better taken into account.

Key words: public policy, European Employment Policy, active policy, Open Method of Coordination, windows of opportunity, policy community

Социалната политика за деца в България условно може да бъде разделена на социални услуги за деца, предлагани в семейството, социални услуги за деца, които не се отглеждат в семейна среда и социални помощи за деца. Тези три категории, които основно съставляват социалната политика за деца в страната, обхващат много и различни форми за подпомагане правилното отглеждане и развитие на децата. Повечето от тези форми ще бъдат разгледани, като ще се изведат ползите и недостатъците от тях.

По отношение на нормативната уредба основните закони, които регламентират социалната политика на държавата във връзка с децата са:

1. На първо място това е Законът за закрила на детето (и Правилника за неговото прилагане), който е приет през 2000-та година и регламентира основните права на децата. Той е националният отговор на Конвенцията на ООН за правата на детето, която е приета през 1989 година. Самата конвенция е ратифицирана от Република България през 1991 година. Все пак българският закон доста закъснява спрямо международните тенденции в тази сфера.

2. Семейният кодекс е следващият нормативен документ, който в огромна степен гарантира правата на децата в България. В по-голяма степен това е документът, който урежда отношенията в семейството, регулира процедурите по попечителство и осиновяване. Важността на този закон е безспорна, защото освен правата на децата в семейството, той регламентира и самото семейство, като градивна единица на обществото.

Неговото съществуване е изключителен приоритет за правилното отглеждане на децата. Друг е въпросът колко се е променила единицата семейство, но за това ще стане дума по-нататък.

3. Законът за социално подпомагане (и Правилника за неговото прилагане) е един доста всеобхватен закон, който може би по своята същност е възможно да търпи промени. Една от областите, която е негов обект е дейността на Агенцията за социално подпомагане, на която е възложена съществена роля що се отнася до гарантиране спазването правата на децата в България. Освен това той засяга въпросът, свързан със социалните помощи за деца, като регламентира техния размер и определя условията за тяхното получаване. Освен него обаче е създаден и специален закон, който се занимава с тази специфична област от социалната политика за деца.

4. Законът за семейни помощи за деца и правилникът за неговото прилагане уреждат по-подробно въпросите, свързани с паричното подпомагане на семействата при отглеждането на техните деца. Той конкретно поставя критериите за предоставяне на помощи, а също така предоставя в детайли отделните видове помощи, които се отпускат на семействата с деца.

5. Законът за народната просвета и правилникът към него регламентират правото на децата за достъп до образование. Това отново е закон с огромна важност, чието спазване е фундаментално, тъй като проблемът с отпадането от училище е сериозен в днешната конюнктура на страната. Въпреки че санкциите за непосещаване на училище са заложили в Правилника за прилагане на закона за социално подпомагане. Те се състоят в рестриктивни мерки по отношение размера на социалните помощи, които се отпускат на семействата за отглеждане на техните деца.

6. Наредба за критериите и стандартите за социални услуги за деца е тази, която регулира предоставянето на социални услуги за деца. В повечето случаи става въпрос за такива, които в нашето условно разделение спадат към онези, които се предоставят извън семейната среда. Тази наредба следи за спазването на основни правила от страна на доставчиците на услуги, които гарантират, че няма да бъдат нарушени правата на децата.

7. На последно място могат да бъдат поставени правилниците за дейността на отделните институции, които предлагат грижа за децата. Това най-вече са институциите от интернатен тип и тези, които са с корекционни цели.

Структурата на държавните институции, които отговарят за политиката за деца е оглавена от Министерски съвет, който определя посоката на тази политика на национално ниво. След него на стълбицата се нарежда Министерство на труда и социалната политика (МТСП), което е основният отговорник за осъществяването на решенията, взети от Министерски съвет. На следващо място се позиционират две институции, чиито правомощия са различни, но не могат да бъдат изведени като подчинени една на друга. Това именно са Агенцията за социално подпомагане и Държавната агенция за закрила на детето. И двете имат своята роля за контрол на следването на националната политика за деца. Към Агенция за социално подпомагане са териториалните Дирекции „Социално подпомагане“, към които са създадени и Отделите „Закрила на детето“. Важно е да не бъдат пропуснати общините, които макар и най-долу в държавната пирамида се явяват и първа инстанция в контрола и изпълнението на социалната политика за деца. Това е така, следствие стремежа на държавата за децентрализация на социалните услуги. Това от една страна означава, че пряк ръководител на домовете за деца, например, се явява кметът на общината, на чиято територия се намира дома. От друга страна позволява създаването на множество услуги, които да се предлагат на общинско равнище или така наречените услуги в общността. Друг е въпросът до колко децентрализацията е правилният метод за управление на социалните услуги. Де факто, тя вместо да улеснява процесите по вземане

на решения и изпълнение на политиките, тя по-скоро ги затормозява и поставя допълнителни условия при извършване на дейностите. Кметовете на общините не са длъжни да имат образование, което да им дава компетентност в областта на социалната политика, била тя за деца, за възрастни хора или за хора с увреждания. Много по-далновидно би било Министерство на труда и социалната политика да бъде реструктурирано по подобие на Министерството на земеделието и храните, към което са създадени изпълнителни агенции за всеки един по-важен отрасъл, за който министерството е отговорно. Така към МТСП освен „Агенция по заетостта“, „Агенция за социално подпомагане“, „Държавна агенция за закрила на детето“ и „Агенция за хората с увреждания“ могат да бъдат създадени изпълнителни агенции, които тясно да се занимават с определен проблем от социалната политика. Такива могат да бъдат например: „Изпълнителна агенция за деца, лишени от родителски грижи“; „Изпълнителна агенция за хора в нетрудоспособна възраст (пенсионери)“; „Изпълнителна агенция за деца с увреждания“ и т.н. Идеята на подобно, на пръв поглед, усложняване на бюрократична машина има за цел да увеличи компетентността на хората, които се занимават с конкретните проблеми. Когато във всяка отделна дейност са ангажирани хора, чието тясно профилиране е именно тази дейност, положителният ефект върху крайния потребител ще бъде безспорен. От друга страна контролът върху отделните институции ще бъде по-засилен и ще се повиши качеството на предлаганите услуги. Така, например, „Изпълнителна агенция за деца с увреждания“ ще следи за спазването на нормативните разпоредби в училищата за деца със специални образователни потребности, което ще доведе ще намали нарушенията и ще подобри качеството в тези заведения. Идеята на това агенциите да бъдат изпълнителни е именно във факта, че освен контрол, като агенциите, ще имат право и на прокарване на нови инициативи и подобряване на политиките в една или друга област.

Институциите и законите са важни в правенето на политики, но много по-важен е бенефициентът на тези политики, клиентът. Най-добрият вариант е социалните услуги за деца да се предоставят на децата, които се отглеждат в семейна среда. Семейството като градивна клетка на обществото с годините се изменя непрекъснато. За разлика от патриархалните семейства, които са се наблюдавали преди 100 години, където всички са живеели под един покрив и са споделяли отговорности, днес се наблюдават много по-различен тип семейства. Освен нуклеарното семейство, което се състои от родители и деца, се наблюдават семейства само от един родител, майка или баща, като е спорно да се каже кое явление се среща по-често – самотната майка или самотния баща и все пак, като че ли, самотните майки все още наброяват повече от самотните бащи. В днешно време могат да се видят и семейства от еднополови родители. Това, според мен, не прави семейството по-малко нуклеарно, въпреки че по-често в литературата се разглежда като частен случай. Изискванията за нуклеарното семейство са изпълнени, имаме на лице двама родители и дете/деца. Как тези родители си разпределят ролите в отглеждането на тяхното дете е съвсем друг въпрос.

Друг често срещан сценарий е този, при който родителите живеят на семейни начала без да имат сключен брак и отглеждат своите деца. Това семейство ли е? Според тълковния речник семейството е: „Съпрузи с децата и най-близките роднини (или само мъж и жена)“. Това определение обаче от юридическа гледна точка не е никакво семейство, а домакинство, тъй като най-близките роднини не са част от семейството, а от домакинството. Същото е и с децата, които са навършили 18 години, които вече се превръщат в отделно семейство, но, ако живеят при родителите си, са все още част от домакинството. По тази логика двама души, които живеят без брак и отглеждат своите деца, не са семейство, а домакинство. Когато обаче се произнесат двете думи „семейство“ и „домакинство“ се усеща разликата в заряда, който те носят. „Домакинството“ не би

накарало едно дете да се чувства от някакво цяло, то не носи топлота и уют. Съвсем различно е, когато се каже „семейство“. Какви всъщност са критериите, за да можем да наречем едни хора семейство. Излизайки от юридическата семантика на нещата, много по-логично е семейството да се определи като двама или повече души (когато се говори за разширено семейство), които доброволно живеят съвместно заедно, споделят общи отговорности, допринасят заедно за общото благо и отглеждат с любов и грижа своите деца.

След като беше уточнено какво представлява семейството, е редно да се обърне внимание на това как държавата помага на семействата в отглеждането на техните деца. Най-ярък пример сред услугите, които държавата предлага на семействата, това са детските градини и училищата. Съществуват обаче различни етапи, които според това дали са задължителни, или не, са безплатни или платени. Детската градина, например, не е задължителна. Тя е екстра за семействата, които не могат да си позволят само единият да работи. Затова, когато се налага и двамата да издържат семейството, детето се дава на детска градина, която се заплаща. Има държавни и частни детски градини, които освен разлика в условията, които предлагат, имат и разлика в таксата, която изискват от своите клиенти. Държавните детски градини са сравнително достъпни, друг е въпросът обаче, че са недостатъчно за броя деца, които искат да ги посещават, което е предмет на съвсем друга дискусия.

Задължителна в България е предучилищна подготовка, която е законово регламентирана да започва от 5-годишна възраст. Тоест преди училището децата са задължени да посещават предучилищна група в рамките на две години. Това „обучение“ на децата е безплатно. Това, разбира се, е нормално, при положение, че е задължително. Защо обаче законодателят е решил, че тази подготовка е задължителна и трябва да започва от 5 години? Има родители, които биха предпочели да отглеждат детето си вкъщи и сами да му дадат базови знания преди да започне училище. Други пък са на различно мнение и не считат, че е необходимо да затормозяват децата си толкова малки. Всъщност наистина защо е нужно това? На 5 години децата имат нужда от пълноценно детство, в което опознават света, а не от това някой да ги учи как е „кон“ на английски.

Следващият задължителен етап в подрастването на детето е училището. То е задължително от 7 до 16-годишна възраст и отново е безплатно. Някой може да каже, че детската градина и училището не могат да бъдат определени като социални услуги, защото те са по-скоро образователни. Това е така и не е така. Това, че са образователни, е безспорно, но са и социални услуги за децата, защото спомагат за осъществяването на социалната политика за деца, защото отпадането на децата от училище е социален проблем, неграмотността сред децата и подрастващите е социален проблем, боят в училище е социален проблем.

За съжаление в България нямаме добре развита система, която да предлага на децата извънкласни занимания като спорт, изкуства и др. Ако родителите искат детето им да се занимава със спорт или танци, те си намират къде това се предлага, плащат и водят детето си. Това е един сериозен недостатък, защото запълването времето на децата с полезни дейности е най-добрата превенция срещу много от проблемите, които се зараждат.

Другия държавен лост в осъществяването на социалната политика за деца, е този за семейните помощи. Те основно са регламентираны в Закона за семейни помощи за деца, който гласи така:

„Чл. 2. (Изм. - ДВ, бр. 69 от 2004 г.) (1) (Предишен текст на чл. 2 - ДВ, бр. 21 от 2006 г., в сила от 01.01.2006 г.) Семейните помощи по този закон са:

1. (доп. - ДВ, бр. 21 от 2006 г., в сила от 01.01.2006 г.) еднократна парична помощ при бременност;

2. (доп. - ДВ, бр. 21 от 2006 г., в сила от 01.01.2006 г.) еднократна парична помощ при раждане на дете;
 3. (нова - ДВ, бр. 23 от 2009 г., в сила от 01.01.2009 г.) еднократна парична помощ за отглеждане на близнаци до навършване на една година;
 4. (нова - ДВ, бр. 23 от 2009 г., в сила от 01.01.2009 г.) еднократна парична помощ за отглеждане на дете до навършване на една година от майка студентка, учаща в редовна форма на обучение;
 5. (нова - ДВ, бр. 110 от 2008 г., в сила от 01.01.2009 г., отм. - ДВ, бр. 23 от 2009 г., в сила от 01.01.2009 г.)
 6. (предишна т. 3 - ДВ, бр. 23 от 2009 г., в сила от 01.01.2009 г.) месечни помощи за дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст;
 7. (предишна т. 4 - ДВ, бр. 23 от 2009 г., в сила от 01.01.2009 г.) месечни помощи за отглеждане на дете до навършване на една година;
 8. (предишна т. 5 - ДВ, бр. 110 от 2008 г., в сила от 01.01.2009 г., предишна т. 6 - ДВ, бр. 23 от 2009 г., в сила от 01.01.2009 г.) целеви помощи за ученици;
 9. (нова - ДВ, бр. 15 от 2010 г.) целева помощ за безплатно пътуване с железопътния и автобусния транспорт в страната за многодетни майки;
 10. (нова - ДВ, бр. 24 от 2010 г.) месечна добавка за деца с трайни увреждания до 18-годишна възраст и до завършване на средното образование, но не по-късно от 20-годишна възраст.
- (2) (Нова - ДВ, бр. 21 от 2006 г., в сила от 01.01.2006 г., изм. - ДВ, бр. 23 от 2009 г., в сила от 01.01.2009 г.) Помощите по ал. 1, т. 6 - 8 могат да се предоставят в пари и/или под формата на социални инвестиции при условия и по ред, определени в правилника за прилагане на закона.“

Ясно се вижда, че законът предполага богато разнообразие от помощи, които са доста обхватни. Помощи се дължат от момента на раждане на детето до навършването на неговото пълнолетие. Предоставянето на някои от помощите може да бъде прекратено при неспазването на определени правила. Така например, ако детето има повече от 5 неизвинени отсъствия от училище, се спират месечните помощи. Тази санкция е породена от все по-големия брой деца, отпадащи от училище. Предполага се, че това трябва да е един вид стимул за родителите да следят посещаемостта на децата си в училище. Има и помощи, които се отпускат под условие, а то е определен максимален доход на глава от домакинството.

Размерът на различните помощи се определя с отделен закон. Все пак този размер представлява интерес, затова ще бъде изведен фрагментът от текста на Закона за държавния бюджет, който се отнася до еднократната помощ при раждане на дете, а именно:

„чл. 61 (7) Размерът на еднократната помощ при раждане на живо дете по чл. 6, ал. 1 от Закона за семейни помощи за деца за 2015 г. е, както следва:

1. за първо дете - 250 лв.;
2. за второ дете - 600 лв.;
3. за трето и всяко следващо дете - 200 лв.“

Тази тенденция на увеличаване помощта за второ и намаляването ѝ за трето дете се наблюдава при всички видове помощи. От това може да се заключи, че държавата не води политика в посока поощряване на раждаемостта. Интересен е въпросът на какво се дължи този факт. С положителност може да се твърди, че определеният размер на помощите в своята същност е дискриминативен. Известен факт е, че по-голямата част от ромското

население на страната се издържа именно с помощите, които им се предоставят за отглеждането на техните деца. Рядко може да се види ромско семейство, което има само две деца. В повечето случаи ромските семейства са с 4-5 и повече деца. Може би тук е възможно да се търси разковничето в по-ниската сума за трето и следващо дете. Големият въпрос обаче е това не прави ли закона дискриминативен към българския етнос от населението. Законотворецът до известна степен е наложил рестрикции върху раждаемостта сред ромското население, но по този начин не поощрява раждаемостта и сред останалите етноси, които съставляват населението. Със сигурност проблемът не е еднозначен, но все пак заслужава да му се обърне подобаващо внимание.

Изреденото дотук в общи линии изчерпва въпросът за социалните услуги за деца, предлагани в семейството, и социалните помощи, както беше направено разграничението в началото. От тук нататък следва да се разгледат социалните услуги за деца, които не се отглеждат в семейна среда. Те сами по себе си могат да бъдат разделени на услуги от резидентен тип и услуги, предлагани в общността. Първото разграничение, което се прави, е изключително условно, тъй като много от услугите, както резидентни, така и в общността, се предлагат и на деца, които имат семейства и не са изоставени от тях. Например дневните центрове за деца с увреждания, за които ще стане дума по-долу, спокойно могат да бъдат причислени към първата група услуги, която беше разгледана, а именно услуги, които се предлагат в семейството. Затова е много важно отново да се подчертае, че разграничението, което се прави в началото на тази статия, е съвсем условно и е само за целите на текущата разработка.

Щом става дума за услугите за деца от резидентен тип, трябва да се каже, че тук се намесват още актьори в лицето на държавни институции, които не бяха изредени по-горе. Освен Министерство на труда и социалната политика при осъществяването на политиката за деца участие вземат и Министерство на образованието и науката и дори Министерство на здравеопазването. Последното е участник в процеса, тъй като на негово подчинение е първата институция, която ще бъде разгледана, а именно Домовете за медико-социални грижи за деца (ДМСГД).

ДМСГД са институции от интернатен тип, в които се настаняват деца от 0 до 3-годишна възраст. Те са с подчертано медицински характер от една страна заради възрастовия контингент деца, който се приема в тях, а от друга заради това, че в тях се приемат деца със здравословни проблеми. В правилника за дейността на домовете е записано:

„Чл. 13. (1) Домът осъществява следните дейности:

- 1. продължително медицинско наблюдение на деца с хронични заболявания и медико-социални проблеми;*
- 2. диагностициране, лечение и рехабилитация на деца с хронични заболявания и медико-социални проблеми;*
- 3. специфични грижи за деца с хронични заболявания и медико-социални проблеми:*
 - а) отглеждане;*
 - б) възпитание и обучение;*
 - в) подготовка за интеграция в обществото чрез посещаване на масови детски заведения, интеграция в семейство, подготовка за осиновяване;“*

Освен деца със заболявания в тези домове се настаняват и деца, които са сираци или са изоставени от своите родители и попадат в определения възрастов диапазон. Домовете за медико-социални грижи са наследниците на институциите от времето на социализма – Дом „Майка и дете“. В тези домове се предоставят предимно медицински грижи и грижи по отглеждане на детето. „Домовете могат да предоставят и социални услуги по реда на

Закона за социалното подпомагане (Закон за лечебните заведения, чл. 5 и 27) – например дневни центрове „за деца с увреждания, отглеждани в семейна среда, които са с физически и/или психически увреждания и се нуждаят от ежедневна рехабилитация и физиотерапия“ (Правилник за устройството и дейността на домовете за медико-социални грижи за деца, чл. 16).“ (Манасиева Т., 2013) Същинското възпитание на децата започва, когато те бъдат преместени в следващата институция.

Домовете за деца, лишени от родителски грижи (ДДЛРГ) са следващото стъпало в йерархията на институциите от интернатен тип. Те са разграничени в две групи – за деца от 3 до 7 години и за деца от 7 до 18 години.

„В ДДЛРГ се настаняват деца, чиито родители са починали, неизвестни, лишени от родителски права или с ограничени родителски права; чиито родители или настойници „без основателна причина трайно не полагат грижи“ за тях или „се намират в трайна невъзможност“ да ги отглеждат; деца, жертва на насилие в семейството, за които „съществува сериозна опасност от увреждане“ на тяхното „физическо, психическо, нравствено, интелектуално и социално развитие“ (Закон за закрила на детето, чл. 25). Това е в противовес на погрешно утвърденото житейско схващане, че тези домове са „сиропиталища“ или за „изоставени деца“ – броят на пълните сираци в тях винаги е бил под 5%; в дом може да попадне и „желано дете“, чийто единствен родител е в продължително болнично лечение.“ (Манасиева Т., 2013)

Според Държавната агенция за закрила на детето тези институции в България в момента са 47. Статистиката през 2008 година за същите беше 86. Това се дължи основно на политиката, предприета от държавата, по деинституционализация. Идеята на това е намаляване броя на институциите за деца и заместването им с алтернативна грижа. Алтернативната грижа се вижда в социалните услуги, които се предоставят в общността. Проблемът е, че намаляването на легловата база в една институция или нейното пълно закриване не водят до намаляване броя на нуждаещите се от услугата деца. Деинституционализацията като държавна политика е предприета в повечето от европейските страни при това доста по-рано, отколкото тя заляга в България. Дали обаче една политика, която работи успешно в държавата „X“ е панацея и може да бъде приложена директно навсякъде другаде. Според мен интернатната грижа е един не лош вариант на предоставяне на услуга за деца, които се нуждаят от нея. Проблемите в България може би се коренят в това, че от една страна структурата на управление на тези институции не е изградена по възможно най-добрия начин, както вече беше споменато по-горе, а от друга, че мотивацията на служителите, работещи в тези институции не е достатъчна. Дали тази мотивация ще бъде стимулирана с парични средства, социални облаги, или ще бъдат предложени условия, които да носят по-високо морално удовлетворение на служителите, или всичко наведнъж, няма значение, важното е, че, ако бъдат предприети мерки в тази посока, това ще доведе до положителни резултати в дейността на институциите за деца.

Следващият тип интернатни институции за деца са тези, които са за деца с увреждания. Правилникът за прилагане на закона за социално подпомагане ги разделя на два вида – домове за деца с физически увреждания и домове за деца с умствена изостаналост. Те са на пряко подчинение към общините и на методическо такова към Министерство на труда и социалната политика. Много от децата, които напускат ДМСГД, стават „клиенти“ на тези институции. В тях се отглеждат и деца с увреждания, за които родителите им са в невъзможност да полагат грижи. Интересен е парадоксът, че Домовете за медико-социални грижи са на подчинение на Министерство на здравеопазването, а тези, за които се предполага, че също трябва да разполагат със сериозен медицински капацитет, са жертва на децентрализацията и се отчитат пред общините и са под шапката на социалното министерство.

Тук следва да се обърне внимание и на училищата за деца със специални образователни потребности (СОП) или така наречените специални училища. Те са както от интернатен, така и от полуинтернатен тип. Разграничават се следните училища: специални училища за деца с хронични заболявания; специални училища за ученици със сензорни увреждания; специални училища за ученици с множество увреждания; помощни училища. Интересен е фактът, че Социално-педагогическите интернати и Възпитателните училища-интернати също спадат към групата на специалните училища и са предназначени за деца с девиантно/делинквентно, но за тях ще стане дума по-нататък в разработката.

Въпросите свързани с обучението на децата със СОП предизвикват спорове относно ефективността на методите, които се използват в България в тази област. Съществуват множество подходи за преподаване на такива деца както изолирани, така и комбинирани, но това е една обширна тема, чието време не сега.

Връщайки се на темата за децентрализацията в България следва да се отбележи, че вариантът, в който продължава да се следва тази политика, е този, при който има достатъчно добре изградена мрежа от алтернативни услуги и политики в посока превенция на изоставянето. Така например в Дания институционалната грижа е последното стъпало при работата с дете, изпаднало в нужда:

„Ето защо е приложен диференциран подход към предоставянето на грижи, за да отговори на различието на потребностите на децата. Националните статистики разграничават следните видове настаняване:

- Мрежова приемна грижа – детето е настанено при приемни родители, които не са роднини, но са познати на детето (напр. приятели на родителите или учител) преди настаняването.

- Родствена приемна грижа – детето е настанено при роднини, обикновено баби и дядовци.

- Приемна грижа, други – всяко друго настаняване в приемна грижа: детето е настанено при приемни родители, които не са нито роднини, нито познати на детето.

- Собствена стая – млади хора, настанени в апартамент, обикновено под наблюдение и с подкрепа от общински служител.

- Общинска резидентна грижа – обществени институции от интернатен тип, които покриват голямо разнообразие от институции, от обикновени домове за деца до строго специализирани институции за лечение на деца с тежки социални и психиатрични проблеми.

- Спешни институции – резидентни институции, които приемат деца и млади хора в кратък срок, които често са съчетани с институции, които определят характера на трудностите на детето, за да може да се намери правилното, по-постоянно място за настаняване.

- Подсигурена резидентна грижа или подсигурено настаняване – затворени резидентни съоръжения за млади хора с разнообразни трудности, нарушители и др., особено използвани за млади хора, които са арестувани.

- Резидентна грижа, други – обхваща необщинските институции, напр. държавните институции за деца с увреждания и частната резидентна грижа.

- Интернатни училища и продължаващи училища – продължаващото училище, което е датско изобретение: много популярен вариант за деца след завършване на първоначалното им образование (възраст 15-16) да отидат в интернатно училище, обикновено за година, но продължаващото училище предоставя места и за деца, които се нуждаят от грижа извън дома; моделът е така уникален, защото обгрижваното дете е поставено в „по-нормална“ среда.

- Социално-педагогически резидентен дом – частни резидентни институции, настаняват предимно млади хора и обикновено много по-малко на брой от общинските.

- Корабни проекти – плаващи резидентни единици, обикновено за „антисоциални“ младежи, които работят на кораб като моряци.“ ("Case study: Denmark," 2011)

Става ясно, че политиката, която се осъществява за децата в нужда в Дания корелира със Закона за закрила на детето в България, а именно, че настаняването в институция се осъществява единствено „когато са изчерпани всички възможности за закрила в семейството освен в случаите, когато се налага спешното му извеждане“. За съжаление системата за приемна грижа в България не е достатъчно развита и това е основният недостатък, който стои пред осъществяване на по-активна политика по деинституционализация. Приемната грижа е най-добрата алтернатива пред институционалната грижа. Родствената приемна грижа (kinship foster care) е силно застъпена в повечето европейски страни и САЩ. Тя е решението, което повечето държави са открили, което да замества настаняването на детето в дом. Това детето да расте в семейна среда е винаги за предпочитане пред това да расте в институция. В България приемната грижа се разделя на доброволна и професионална. Ако приемем, че доброволното начало изчерпа въпросът за първата, то втората е сериозно проблемна. Хората, които кандидатстват за професионални приемни родители, освен че минават през подбор, ако бъдат одобрени, преминават и през обучение. Проблемът идва от това, че професионалният приемен родител подписва договор, според който той не може да работи друго освен това да бъде приемен родител. Средствата, които обаче се отпускат на професионалните родители са крайно недостатъчни. Алтернативата им е трудова ангажираност почасово. Излиза така, че, за да можеш спокойно да бъдеш професионален приемен родител, трябва да разполагаш със средства, но при този вариант ти ще избереш да бъдеш доброволен, не професионален. Приемната грижа в България е недоразвита и има да извървява още дълъг път. Въпреки че се провеждат кампании за нейното популяризиране, резултатът е, че според данни на различни агенции броят на приемните семейства в България е между 1500 и 2000, което като статистика не е малко, но явно не е достатъчно.

Ако се върнем на датската политика, на следващо място откриваме така наречената самостоятелна стая. Българският еквивалент на това може да бъде открит в три, даже четири различни услуги. Това са защитеното жилище, преходното жилище, наблюдаваното жилище и центровете за настаняване от семеен тип. Всички те са социални услуги, предлагани в общността. Единствено обаче центровете за настаняване от семеен тип могат да бъдат разглеждани като алтернатива на интернатната грижа. Останалите са по-скоро стъпка след напускането на институцията, като наблюдаваното жилище е даже за лица, които вече са навършили 18 години и напускат институцията.

Продължавайки да правим сравнение с Дания следва общинската резидентна грижа, която е еквивалент на институциите, за които стана въпрос по-горе, а именно – ДМСГД и ДДЛРГ. После идва ред на спешните институции, които може би е най-точно да бъдат сравнени с кризисните центрове. Според точка 25 от допълнителните разпоредби на Правилника за прилагане на закона за социално подпомагане кризисните центрове са: “комплекс от социални услуги за лица, пострадали от насилие, трафик или друга форма на експлоатация, които се предоставят за срок до 6 месеца и са насочени към оказване на индивидуална подкрепа, задоволяване на ежедневните потребности и правно консултиране на потребителите или социално-психологическа помощ, когато се налага незабавна намеса, включително чрез мобилни екипи за кризисна интервенция.“

Подсигурена резидентна грижа в Дания пък отговаря на българските институции с корекционни функции – Социално-педагогически интернати (СПИ) и Възпитателни училища-интернати (ВУИ). „В тях се настаняват деца над 8-годишна възраст, които:

- за СПИ – са извършили противообществени прояви или съществуват предпоставки за извършването им;
- за ВУИ – са извършили противообществени прояви или престъпления и за които предвидените други възпитателни мерки в Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЗБППМН) се оказват недостатъчни „и за нормалното им възпитание няма подходяща социална среда“ (ЗБППМН, чл. 28).“ (Манасиева Т., 2013) Интересно е, че тези две институции са на подчинението на Министерство на образованието и науката.

Редно е да се обърне внимание на последната услуга, която се предлага в Дания, а именно корабните проекти. Те напомнят на лагерите за принудителен труд по времето на социалистическия период в България. Именно затова в страната в момента не могат да бъдат открити подобни практики, защото държавната политика се води така, че да бъде постигнато максимално дистанциране от времето на социализма. Фактът обаче, че такива проекти се поддържат в развити европейски държави, означава, че те най-вероятно са ефективни.

След като бяха разгледани социалните услуги, които се предоставят в специализирани институции е ред да бъдат представени тези, които се предлагат в общността. Отново според Правилника за прилагане на закона за социално подпомагане (ППЗСП) тези услуги, които са достъпни за деца, са следните: дневен център за деца с увреждания; център за социална рехабилитация и интеграция; център за настаняване от семеен тип за деца/младежи без увреждания; център за настаняване от семеен тип за деца/младежи с увреждания; център за временно настаняване; социален учебно-професионален център; кризисен център; приют; звено „Майка и бебе“; център за обществена подкрепа; център за работа с деца на улицата; приемна грижа. За някои от тези услуги вече стана дума, а част от другите сега ще бъдат накратко представени.

Услугите, които се предлагат в общността имат много общи черти. За ползването им се изисква предписание от Отделите за закрила на детето или молба от родителя/настойника. За разлика от услугите за възрастни, за които се изисква такса, тези за деца са безплатни. Приликите между различните услуги са логични, тъй като всички те са предоставят, съобразявайки се с Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца. Според нея доставчикът на услугата е длъжен да разработи методология за нейното предоставяне, спрямо която то да се движи. В Наредбата са заложили и стандартите, които доставчикът трябва да спазва при предлагането на социална услуга за деца. От Агенцията за социално подпомагане има добре и подробно разработени методики за предоставяне на отделните видове услуги. Прави впечатление обаче, че в по-голямата част от тези методики липсват ясно разработени индикатори за качествена оценка на предоставената услуга. В повечето случаи оценката се свързва с количествени данни без, например, да бъде изследвана удовлетвореността на клиента от предоставената услуга. Важно е да се отбележи, че при предоставянето на социални услуги в общността съществена роля играят и Неправителствените организации.

Емблематичен пример за социална услуга на общностно ниво са Комплексите за социални услуги за деца и семейства (КСУДС). В България са създадени общо десет такива комплекса по проект "Реформа за повишаване благосъстоянието на децата в България". Състоят се от Центрове за обществена подкрепа (ЦОП) и Звена "Майка и бебе". В 5 от КСУДС е сформирани и Център за работа с деца на улицата. Към КСУДС Търговище пък е създаден Център за социална рехабилитация и интеграция за деца с увреждания. Освен това комплексите се занимават с мобилна социална работа, организират различни информационни срещи и обществени дискусии.

Центровете за обществена подкрепа към КСУДС се занимават основно с превантивна дейност. Всеки комплекс сам формулира направленията, по които ще работи създадения към него център, но в най-общи линии работата на центровете е насочена към: превенция на изоставянето; превенция на насилието; превенция на отпадането от училище; превенция на девиантно поведение. Разбира се подкрепата за децата може да варира и да са сформирани и други екипи в различните центрове. Всеки един от аспектите на социалната работа на центровете е съставен от различни видове услуги и за всеки от тях е сформирани различен екип, който се занимава с предоставянето на услугите. Тези центрове могат да бъдат от огромна полза на семейства, които срещат трудности, на самотни майки, на млади родители. Специалистите в тях оказват подкрепа на тези хора и по този начин предотвратяват попадането на детето в институция, независимо дали става въпрос за ДДЛРГ или за СПИ/ВУИ. Може да се каже, че Центровете за обществена подкрепа са услуга, която се предоставя в семейна среда. Това е един от начините тази семейна среда да бъде запазена цялостна и непокътната.

Другата есенциална част от Комплекса за социални услуги е Звено „Майка и бебе“. Според ППЗСП звеното представлява „Звено "Майка и бебе" предоставя временно настаняване до 6 месеца на бременни жени и майки в риск да изоставят децата си, насърчава родителската привързаност, подпомага младите майки чрез социално, психологическо и юридическо консултиране и подкрепа.“, а съгласно разработената за него методика услугата включва:

- „1. Предоставяне на подслон и грижи на майката и детето, което предполага:*
 - осигуряване на безплатен подслон за двойката майка-дете в условия на сигурност и уважение;*
 - осигуряване на подходящи условия за полагане на грижи за майката и детето;*
 - съдействие за достъп до здравната мрежа, намиране на личен лекар за майката и детето, при необходимост осигуряване на лекарства и медицински изследвания;*
 - осигуряване на благоприятни условия за развитието на детето.*
- 2. Предоставяне на специализирана помощ на майката за създаване и развитие на привързаността майка - дете и за развитие на родителските умения.*
- 3. Предоставяне на специализирана помощ /консултиране, придружаване, посредничество/ на майката за подобряване на отношенията с членовете на семейството и с общността като цяло, за подобряване на социалните умения с цел предотвратяване на социалната изолация и подготовка за успешното социално интегриране на двойката майка – дете.“*

Проблемите тук произлизат от факта, че, когато майката и детето напуснат звеното, те подлежат на 6-месечно наблюдение от ключовия по случая социален работник, но не този, който е работил с тях в звеното, а този, който е определен от отделите за закрила на детето. Това вероятно се дължи на недостатъчните финансови ресурси, с които разполагат комплексите. Каквато и да е причината обаче, това е недостатък на предлаганата услуга, което намалява и шансовете за оценка на същата. Рязкото прекъсване на връзката между доставчика на социалната услуга и клиента не позволява проследяването на случая в дългосрочен план и оценка на въздействието на предоставената услуга върху живота на клиента.

Всичко изложено дотук разкри разнообразието на социални услуги за деца в България. Социалната политика за деца, която се провежда в нашата страна се е доближила доста към европейската такава. Това стана ясно, след като беше изведен и паралел между услугите в България и тези, които се предоставят в Дания.

Процесите по децентрализация и деинституционализация при нас са все още действащи и имат да извървяват още път в своето развитие. Остава обаче въпросът дали тези две мерки, предприети от държавата, могат да бъдат взети от Европа и приложени директно към нашата действителност. Най-важен обаче си остава въпросът дали изобщо трябва да бъдат прилагани. За това разсъждение, разбира се, вече е късно, тъй като политиката в тази насока е вече в действие. Остава нещата от тук нататък да бъдат свършени така, че да бъдат приложими към българската действителност.

Социалната политика за деца в България с положителност може да бъде наречена европейска. Въпреки наличието на все още големия брой домове за деца, непопулярността на приемната грижа като социална услуга, недостатъците в предлагането на социалните услуги в общността, неадекватната оценка на повечето от услугите, които се предлагат и други наболели проблеми в тази област, все пак може да се твърди, че страната ни е претърпяла сериозни промени и се е доближила максимално до залегналите в Европейския съюз политики за деца. От тук нататък единствено от държавата зависи дали ще продължи да надгражда успехите, постигнати дотук, като, например, се отдели по-сериозно финансиране от държавния бюджет за всички видове социални услуги, не само тези за децата. Провежданите политики също трябва да бъдат динамични и да се изменят, а те са в застой през последните няколко години. Спокойно, например, могат да бъдат създадени центрове за превенция на киберпрестъпността срещу деца, в които да се провеждат семинари както за деца, така и за родители, за справяне с опасностите, които крие уеб пространството, а също така да се предлага и помощ на семейства, чиито деца са станали жертва на посегателство в интернет. Разковничето е в това, че държавата трябва да бъде адаптивна към динамиката на времето, в което живеем. Освен това трябва да се преследват постиженията на Европа в сферата на социалната политика без, разбира се, това да бъде на всяка цена, а само с цел постигане на съответните успехи в България.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Берберова-Вълчева, Ц. Н. (2013). *Форми за осъществяване на социално подпомагане и предоставяне на услуги и помощи за децата в България*. Представен на V международна научна конференция „Е-управление“.
2. Ганева, В. (2004). Социална работа със семейството. *Електронно списание "Диалог"*(01), 11-22.
3. Манасиева, Т. (2013). Институциите от интернатен тип в системата за социална и социално-педагогическа дейност с деца в Република България. *Е-списание Социална работа*, 1(1), 30-52.
4. Съботинова, Д. (2013). Политики в подкрепа на семейството. *Годишник на БСУ*, XXXIX, 121-129.
5. Case study: Denmark. (2011). прегледан 15 Април 2015, Достъпно от: <<http://www.lastekaitseliit.ee/wp-content/uploads/2011/04/Denmark.pdf>>.

Нормативни документи

1. Закон за семейни помощи за деца, посл. изм. ДВ. бр.109 от 20 Декември 2013г.
2. Закон за държавния бюджет на Република България за 2015 г., изм. ДВ. бр. 12 от 13 февруари 2015 г.
3. Правилник за устройството и дейността на домовете за медико-социални грижи за деца, посл. изм. ДВ. бр.53 от 12 Юли 2011г.
4. Закон за закрила на детето, посл. изм. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г.
5. Методика за условията и начина на предоставяне на социалната услуга Звено „Майка и бебе“

ЗА АВТОРИТЕ

Симеон Петров е доктор по политология (публична администрация). Асистент в Катедра „Публична администрация“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Бакалавър е по Публична администрация и Политология и има магистърска степен по Публичен мениджмънт и политики. Специализирал е и международни отношения в СУ. Води семинарни занятия и упражнения по Теория на управлението, Формиране и осъществяване на публичните политики, Методи и *техники за анализ на публичните политики, Социална политика* и др. Защитил е дисертационен труд на тема „*Промяната на публичните политики. Европейска политика на заетост*“. Има трайни интереси в областта на науката за публичните политики и политиките на пазара на труда.

Любимка Андреева е доктор по политология (публична администрация). Асистент в Катедра „Публична администрация“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Занимава се с изследвания в областта на енергетиката и е защитила дисертацията относно регулацията на енергийния сектор в България. Води семинарни занимания и по Управление на човешки ресурси, Административен капацитет и др.

Алеко Джилджов – хоноруван преподавател в катедра „Публична администрация“, на СУ „Св. Климент Охридски“. Основни области на научен интерес – децентрализация, регионално развитие; административна реформа, административно обслужване. По-важни публикации: Живле, К., Джилджов, А., Нодингс, П., „Модернизиране на деконцентрираната администрация в България“, в: „Реформата на областното ниво на управление“, София, 2009 г.; Джилджов, А. „Преструктурирането на административните структури – най-ефективният модел за намаляване числеността на администрацията“, Годишник на Нов български университет, Център по публична администрация, Година III, Том 3, 2008 г.; Джилджов, А. „Сагата децентрализация на регионално ниво“, Сп. „Публична администрация“, бр.1-2/2006, стр.26 -36; стр.71-77; Djildjov, A. „Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in Bulgaria“, in: *Mastering Decentralization and Public administration Reforms*, edited by Gabor Petery, OSI/LGI, Budapest, 2002, p.p. 75 – 93 и др.

Димитър Асенов е редовен докторант в Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Катедра „Европеистика“ с направление - „Политологични изследвания на ЕС“. Научен ръководител на Димитър Асенов е проф. д-р Георги Димитров. Темата на дисертационния му труд е "Ролята на социалните партньори за формирането и осъществяването на публични политики в областта на професионалното образование и обучение - Европейско измерение". Научните му интереси са в областите: Политология; Политически науки; ЕС; Институции на ЕС; Публични политики; Образование; Европейски проекти;

Милена Иванова е редовен докторант в Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Катедра „Публична администрация“ с научен ръководител доц. д-р Татяна Томова. Темата на дисертационния ѝ труд е в областта на социалната политика. Научните ѝ интереси са в областите: Политически науки; ЕС; Публични политики; Социална политика Европейска интеграция;