

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ“

ДОКТОРАНТСКИ ЧЕТЕНИЯ 4

ИНОВАТИВНИ ПОЛИТИКИ ЗА ДОБРО
МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ:
ОРИЕНТИРИ И РЕАЛНОСТИ

INNOVATIVE POLICIES FOR GOOD
LOCAL GOVERNMENT:
GUIDANCE AND REALITIES

ЧЕТВЪРТА ЕСЕННА АКАДЕМИЯ

FOURTH AUTUMN ACADEMY

София, УНСС, 26 – 27 октомври 2017 г.
Sofia, UNWE, October 26 – 27, 2017

ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС
СОФИЯ, 2018

Публикацията съдържа резултати от научен форум, съфинансиран със средства от целева субсидия за НИД на УНСС по договор № НИД НП – 16/2017.

Научен редактор:

доц. д-р Татяна Даскалова

Редакционна колегия:

проф. д-р Евгения Делчева

проф. д-р Поля Кацамунска

проф. д-р Цветка Стоенчева

доц. д-р Александър Вълков

доц. д-р Деница Горчилова

доц. д-р Евгения Пенкова

доц. д-р Татяна Даскалова

гл.ас. д-р Владимир Вълков

гл.ас. д-р Даниела Кръстева

гл.ас. д-р Калин Боянов

гл.ас. д-р Катя Кирилова

гл.ас. д-р Ралица Велева

Всички права са запазени! Не се разрешават копиране, възпроизвеждане и разпространение на книги или на части от тях по какъвто и да е начин без писменото разрешение на Издателски комплекс – УНСС.

Авторите носят пълна отговорност за оригиналността на произведението, както и за грешки, допуснати по тяхна вина.

© Колектив

© ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС

Изп. директор: Веселин Ангелов, тел. 81-95-251

Зам. изп. директор: Стефан Власев, тел. 81-95-551

Гл. редактор: Лилия Даскалова, тел. 81-95-564

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО
София, Студентски град "Христо Ботев"

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОВИШАВАНЕ МОТИВАЦИЯТА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ Калин Боянов, гл.ас. д-р в катедра "Публична администрация", УНСС	7
ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД АДМИНИСТРАТИВНОТО ОБСЛУЖВАНЕ В ОБЩИНИТЕ Катя Кирилова, гл.ас. д-р в катедра "Публична администрация", УНСС	15
РЕГИОНАЛНИ СПЕЦИФИКИ ПРИ АДМИНИСТРАТИВНОТО РЕГУЛИРАНЕ НА СТОПАНСКАТА ДЕЙНОСТ В БЪЛГАРИЯ Георги Цолов, ас. д-р в катедра "Регионално развитие", УНСС	22
ЗЕЛЕНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОСТИГАНЕ НА УСТОЙЧИВО МЕСТНО РАЗВИТИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ Евгени Тодоров, ас. в Стопанска академия "Д. А. Ценов" – Свищов	35
ПРИЛОЖИМОСТ НА МАРКЕТИНГА НА ДЕСТИНАЦИЯТА КАТО ИНОВАТИВЕН ИНСТРУМЕНТ ЗА УСТОЙЧИВО ГРАДСКО РАЗВИТИЕ (ПО ПРИМЕРА НА ГР. ПЛЕВЕН) Ева Цветанова, гл.ас. д-р в Стопанска академия "Д. А. Ценов" – Свищов	48
ОРГАНИ НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА НА МЕСТНО НИВО Владимир Вълков, гл.ас. д-р в катедра "Публична администрация", УНСС	60
ПРОГРАМИ И МЕРКИ НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА БЕДНОСТТА И ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ, ЗАЛОЖЕНИ В "ЕВРОПА 2020" Ралица Велева, гл.ас. д-р в катедра "Публична администрация", УНСС	65
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ Цветелина Берберова-Вълчева, ас. в катедра "Регионално развитие", УНСС	73

ИКОНОМИЧЕСКИ ПРИНОС НА ИЗКУСТВОТА,
КУЛТУРНИТЕ И ТВОРЧЕСКИТЕ ИНДУСТРИИ,
КУЛТУРНОТО НАСЛЕДСТВО И КУЛТУРНИЯ ТУРИЗЪМ – 2008 – 2015 г.

Диана Андреева-Попйорданова,
ас. д-р в катедра "Медии и обществени комуникации", УНСС 84

ГРАЖДАНИТЕ И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ:
ДОБРИ ПРАКТИКИ И ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ

Йоана Павлова, гл.ас. д-р в Технически университет – София 92

УСТОЙЧИВОСТ НА ПОЛИТИКИТЕ
НА МЕСТНО НИВО – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА
И ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ

**Николета Ефремова, докторант в катедра "Публична администрация",
УНСС..... 101**

МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ И ПРОГРАМНО БЮДЖЕТИРАНЕ

Ивайло Илиев, докторант в катедра "Публична администрация", УНСС 113

ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА НИВОТО
НА МЕСТНАТА СИГУРНОСТ

Ясен Цветков, докторант в катедра "Публична администрация", УНСС..... 124

ОБЩИНСКОТО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ В БЪЛГАРИЯ –
МИСИЯ НЕВЪЗМОЖНА

Боян Игнатов, докторант в катедра "Публична администрация", УНСС 130

ЕЛЕКТРОНЕН ЗДРАВЕН ПОРТАЛ: ОТ ИНФОРМАЦИОННА
ПЛАТФОРМА КЪМ УСЛУГИ

**Светлана Съботинова, докторант в катедра "Публична администрация",
УНСС..... 139**

РЕГИОНАЛНИ РАЗЛИЧИЯ В ОСИГУРЕНОСТТА
НА НАСЕЛЕНИЕТО С МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ

Лъчезар Лазаров, докторант в катедра "Публична администрация", УНСС..... 145

**ОПИТЪТ НА ОБЩИНА СОЗОПОЛ ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО
С НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ СЕКТОР**

Петя Павлова, докторант в катедра "Публична администрация", УНСС 155

**МЯСТОТО НА ЧИТАЛИЩЕТО В РАЗВИТИЕТО НА ГРАЖДАНСКОТО
ОБЩЕСТВО И РОЛЯТА МУ В КУЛТУРНИЯ ЖИВОТ
НА МЕСТНИТЕ ОБЩНОСТИ**

**Румина Вълкова, постдокторант в катедра "Публична администрация",
УНСС..... 165**

**ПРИНЦИПЪТ НА СУБСИДИАРНОСТТА – ОСНОВЕН ИНСТРУМЕНТ
ЗА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ**

Никола Танаков, докторант в катедра "Регионално развитие", УНСС..... 171

БЕЖАНСКАТА ВЪЛНА: ИМА ЛИ ЗАСЕГНАТИ ОБЩИНИ?

**Ивелина Георгиева, студент IV курс в специалност "Регионално развитие",
УНСС..... 179**

**МОРСКИ ОБЩИНИ В БЪЛГАРИЯ ПРЕД ЕКОЛОГИЧЕН КРАХ:
ДА ИЛИ НЕ?**

**Станислав Андонов, студент IV курс в специалност "Регионално развитие",
УНСС..... 187**

**СЕКТОРНИ ОБЩИНСКИ ПОЛИТИКИ В СФЕРАТА
НА МЛАДИТЕ ХОРА И СПОРТА**

**Татяна Тодорова, студент IV курс в специалност "Регионално развитие",
УНСС..... 194**

**ОБРАТНАТА ВРЪЗКА В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ:
ЕФЕКТИ И ДЕФЕКТИ**

**Велислава Стоева, Александра Казанджиева,
студенти IV курс в специалност "Публична администрация", УНСС 205**

**ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО
ЗА ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ**

**Лилия Крумова, Златина Станишева, студенти IV курс
в специалност "Публична администрация", УНСС..... 212**

СЪВРЕМЕННИ УСЛОВИЯ В ПРЕДУЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

**Милена Янчева, студент IV курс
в специалност "Публична администрация", УНСС..... 220**

СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ И КОНТРАСТИТЕ МЕЖДУ ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ

**Ангела Найденова, студент IV курс
в специалност "Публична администрация", УНСС..... 228**

ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ: ПРЕПОРЪКА ИЛИ НЕОБХОДИМОСТ

**Нели Костандиева, Вержиния Спасова, студенти IV курс
в специалност "Публична администрация", УНСС..... 237**

НОРМАТИВЕН ПОГЛЕД ВЪРХУ МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

**Сесилия Андреева, студент IV курс
в специалност "Публична администрация", УНСС..... 244**

ПРЕПОРЪКИ ЗА ПОВИШАВАНЕ МОТИВАЦИЯТА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

Калин Боянов,
гл.ас. д-р в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: kalin777@abv.bg

***Резюме:** Една от основните задачи на съвременното управление на човешките ресурси е създаването на такава работна среда, която да съдейства за постигане на целите на организацията. В тази насока съществено значение има мотивацията. Правилната мотивация на работещите е един от основните проблеми, стоящи за решаване пред ръководителите. Целта на настоящия доклад е като анализира проблемите на мотивацията на служителите в местната администрация в България, да предложи препоръки на нейното повишаване с оглед подобряване качеството на административното обслужване за гражданите.*

***Ключови думи:** местна администрация, служители, мотивация, България*

За да се постигне максимална производителност, работодателите във всяка организация следва, като политика и необходимост, да мотивират своя персонал. Мотивацията на персонала е изключително относителна, тъй като варира в степени, размери и места на заетост.

По този начин политиките, формулирани в която и да е организация, не могат да бъдат изпълнени ентусиазирано и успешно, когато служителите са много апатични към условията, преобладаващи на работното им място. Следователно липсата на мотивация на служителите във всяка организация е задължително условие за неуспехите в постигането на желаните или планирани цели.

Неизменно, мотивацията е неразривно свързана с удовлетворението от работата и реализацията на компетентността на служителя, както и с възможността да се прилагат нови идеи. Поради това, тези въпроси представляват основни предположения в това проучване и следователно се превръщат в предпоставки за постигането на поставените организационни цели.

Състоянието на заетостта в българските местни власти не се различава съществено от други организации в страната.

Необходимо е да има правилник за персонала, всеобхватни, привлекателни и примамливи условия и схема за обслужване, в системата на местната власт, които да са адекватно съпоставими със съответните организации в България, както и сигурност на работното място и липса на всякакви форми на работни заплахи. Това е, с цел служителите да бъдат не само мотивирани, но и доволни от работата, която извършват. Освен тези условия, обаче, трябва да съществуват и екологични реквизити на местата за социални услуги, за да се привличат и задържат служителите. Прозрачното и трансформационно лидерство в местното управление трябва да бъде стратегическият ключ в мотивацията на служителите и постигането на целите.

1. Мотивацията и служителите в местната администрация в България

Мотивацията на служителите в местното самоуправление трябва да започне с пълен пакет или осигуряване на подобрена работна среда, съдържаща се в правилника за персонала на местната администрация и условията за обслужване. Също така, трябва да се има предвид оперативната или съществуващата схема на обслужване, както и други разпоредби, които се правят от време на време, които засягат цялата система на административно обслужване в България. Освен официалните разпоредби, трябва да се вземат предвид потребностите и особеностите на служителите, с оглед постигането едновременно на двойни цели, а именно: повишаване на чувствителността на служителите към постигане на оптимална производителност, както и привличане на гражданите към услугите, предоставяни от органите на местното управление.

Според наблюдение на автора и дискутиране на проблемите с представители на местната администрация, услугите на местно ниво в България се характеризират с неефективност, с високо ниво на корупция и други форми на лошо управление, Емпиричните постижения в различните сектори на местната власт не са правдоподобно забележими. Ето защо, терминът местна администрация изразява често лоши или негативни психологически чувства и възприятия сред общността на гражданите в България като система, където почти нищо не функционира правилно. Очакванията на служителите в системата на местната администрация са до голяма степен насочени към специфични мотивационни стимули в работната среда. По този начин, когато има привлекателни условия на работа, те все пак се превръщат в мотивиращи сили и допринасят, за постигане на организационните цели. С други думи,

стимулите, предоставени на служителите, им предоставят рядка възможност да удовлетворят както служебните, така и личните си мотиви и цели в самосъвършенстването с ефективност и ефикасност на предоставяните услуги. На този етап, е необходимо акцентът да бъде поставен, върху някои основни въпроси, свързани с мотивирането на служителите в местната администрация. Първият въпрос е относно назначаването на служители. В повечето случаи назначаването на служителите в България, обикновено се основава на патронажа. По този начин само хората с необходимите връзки, по един или друг начин, са облагодетелствани. Работните места се осигуряват до голяма степен от онези, които са свързани с политическия елит или политическата партия, която е на власт, от една страна, и тези, които са възприемчиви и послушни при предоставянето на приятелски услуги от другата страна. Уменията или компетентността са най-често жертвани или отхвърляни. Този смесен тип набиране на служители в местната власт, води до сериозни недovolства и конфликти. Този вид действия, обикновено представлява сериозен обезсърчаващ ефект върху другите служители. Тъй като системата за набиране на персонал в местната администрация се характеризира с всякакви политически злоупотреби и лични неправди, от служителите не може да се очаква да имат основните или необходими мотивационни нагласи да работят и да постигат определени цели. От лошата или слабата управленска дейност и неефективността в органите на местната власт, не може да се очаква да се увеличи морала на служителите. Това е с оглед на факта, че тези служители, които изпълняват задоволително своите задължения, обикновено не са справедливо поощрявани и възнаграждавани. Резултатът е, че засегнатия персонал ще бъде напълно демотивиран и следователно става невъзможно да се задържат качествените лица в службата и съответно да се привлекат други хора с по-висока компетентност. За да могат ръководителите на местно ниво да постигнат своите цели, те трябва, като преднамерена политика, да мотивират служителите си да изпълняват функциите, които им се възлагат. Тази мотивация трябва да бъде и под формата на бързи плащания на заплати, изграждане на капацитет и други форми на компенсации.

За привличането и задържането на висококвалифицирани служители в местната администрация е наложително да им се предложат атрактивни заплати и други условия на работа, които са сравними или съизмерими с преобладаващите в българския публичен сектор по отношение на квалификацията, опита и степента. Всички тези въпроси в системата на местната власт трябва да бъдат решени. Независимо от ролята на местното самоуправление в развитието на човешки и материални ресурси, техният принос към цялостния процес на развитие, особено при изграждането на капацитет и други мотивационни методи или инструменти, не са атрактивни за привличане и задържане на качествени служители.

Например, в местната администрация няма работа, която да провокира или да вдъхва чувството за постижения, отговорност, растеж и удовлетворение на служителите, разбира се, със съответното спечелено признание от висшите служители.

От тази гледна точка в органите на местната власт трябва да съществуват органични взаимоотношения между висшите и подчинените служители, както и необходимото трансформационно и вдъхновяващо лидерство, което може да повлияе и да определи степента, до която мотивационните фактори могат да бъдат изразени в

Необходимо е да се подчертае, че заплатите и надбавките, мотивират и повишават морала на служителите. Към тях трябва да се добави и осигуряването на материални ресурси. Следователно, възлагането, използването и управлението на материални ресурси за работа в рамките на местните администрации; например офис инструменти и оборудване, стационарни артикули, офис и мебели, жизненоважни части за общо поддържане и ремонт, транспортни и комуникационни средства и т.н., са много важни за мотивиране на служителите и осигуряване на необходимото удовлетворение от работата. Тъй като, местната администрация обхваща разнообразни професионални кадри с по-широк спектър от професионални интереси, е от решаващо значение да се подчертае, че мотивацията на тези служители е много сложна, защото тя трябва да зависи, наред с другото и от удовлетвореността от работата от различни компоненти на услугите, предоставяни от органите на местната власт.

Поради това подобряването на условията на обслужване и стимулите, предоставяни на служителите, трябва да бъде съчетано и укрепено и със задоволство от работата, както и с други възможности, необходими за реализацията на компетентността и опита в службата. Това е, с цел те да се идентифицират и ангажират с постигането на целите, както и да се привличат и задържат нови квалифицирани служители. Освен това следва да се подчертае, че удовлетворението от работата не зависи просто от системата за възнаграждение. Това е свързано със субективната оценка на служителя за неговия принос за развитието на организацията. В местното самоуправление удовлетворението от работата може да бъде постигнато, ако условието за служене позволява децентрализирана власт, инициативност и творчество (Kumo & Aliyu, 1979: 57).

Организационните ситуации трябва да се ръководят конкретно от добре развити и подобрени мотивационни проекти и програми, където постиженията на служителите да реализират институционални цели и да са стратегически насочени към постигането на целта в средата на работното място.

Друга важна особеност, която води до умствена и физическа инерция на служителите в местната администрация, е липсата на адекватни развлека-

телни и спортни съоръжения, необходими за тяхното енергизиране и мотивиране. В повечето случаи, това е един от факторите, които дехуманизират и забавят мисленето на служителите и допринасят отрицателно за изпълнението и постигането на задълженията и целите съответно.

Ръководителите, трябва сериозно да разгледат този въпрос. Заедно с тези развлекателни дейности са и всички социални схеми в местната администрация. Тези схеми за социално подпомагане трябва да включват жилища за персонала, функционална клиника, която да се занимава с медицинските грижи, кафенета, схеми за заем и т.н.

По този начин, кариерата в местната администрация за много образовани българи вече няма да бъде скучна. Трябва да се позволи на синдикалните дейности да работят с цел стимулиране на служителите и повишаване на чувствителността им към техните права и привилегии, за да се развият здрави отношения с органите на местното самоуправление.

Друг централен въпрос, свързан с мотивацията е формалното и неформалното обучение. Тъй като съществува голяма необходимост от подобряване на квалификацията и качеството на служителите на местната администрация, целите на обучението на персонала трябва да бъдат насочени към:

а) Повишаване на минималните образователни стандарти за работа в местната администрация;

б) Подобряване на състоянието и качеството на обслужване на служителите;

в) Въвеждане на равно заплащане на сходни длъжности в държавната служба;

г) Подобряване на ефективността на служителите в местната администрация при изпълнение на техните функции (административен, професионален и технически персонал).

Следователно, формалното обучение е насочено към повишаване на капацитета и повишаване на осведомеността, както и управлението на предоставянето на услуги и ресурси. Тази форма на обучение включва и курсове за въвеждане на всички кадри, с цел да ги запознае със структурата, функциите и организацията на системата.

Друга форма на обучение са опреснителните курсове, насочени към поддържане на служителите в течение на текущото развитие в различните сфери на дейност, свързани с тяхната работа. Могат да бъдат организирани кратки семинари, конференции и обучения за политическите ръководители, както и други специфични семинари за ръководните кадри, например за съветниците, ръководителите на отдели, секретари и т.н. Не може да има магическа трансформация на никоя организация без стратегическо обучение на нейния персонал. Това обучение трябва, като преднамерена политика, да бъде непрекъснат процес на всички категории служители на местната администрация.

ция. В този процес трябва да се изготвят програми за обучение за всички, така че всеки служител да е проектиран да участва в съответното обучение.

Средствата за обучение трябва да се изплащат без излишни закъснения. Също така, институциите на местното самоуправление трябва да се управляват с ненужни бюрократични практики, за да се намали заплахата от корупция. Голяма роля в този процес трябва да бъде отредена на развитието на електронното управление, което в България, особено в по-малките общини се развива с доста бавни темпове.

След успешно обучение, персоналът трябва да бъде похвален и това да бъде придружено с практически доказателства за честно назначаване.

Мотивираните служители винаги ще бъдат удовлетворени, щастливи и ревностно готови да бъдат ангажирани с всякакви предизвикателни задачи, които организацията им поставя. Следователно, те ще се стремят да постигнат такива организационни цели, основаващи се на степента на мотивация, категоризирана в физически, социално-икономически и психически измерения. (Kazmier, 1981:331)

По този начин всичко, което допринася за физическото благополучие, комфорта и сигурността на служителя, има пряко отношение към това измерение. Освен това, социално-икономическото измерение на мотивацията се отнася и до природата, в която се установяват и поддържат приятелски отношения с ръководителя и колегите. Това включва и приемливост и приятелско сдружаване в което служителите навлизат с други групи в работната среда, като работните места се разпределят въз основа на компетентност. В тази връзка, степените на възприятие и стремежи са жизненоважни в мотивационната динамика на служителите, която неизменно влияе върху тяхната производителност. Психическото измерение на мотивацията обаче е специфична или особена категория, свързана със самодоволството, възприятието или разбирането за собствените способности и умения. Това е ситуация, при която служителите се чувстват горди и загрижени да предприемат корективни мерки в неправилните неща. Всичко това зависи от нагласите и решимостта да се постига полезна работа, да се помага на другите и да се работи с минимален надзор, за да се постигнат определени цели.

2. Методология на ефективна система за мотивация на служителите в местната администрация в България

Представените по-долу конкретни препоръки за изграждане на ефективна система за мотивация се базират на използване на съвременни технологии в системата за управление на човешките ресурси и се състоят в следното:

- Първият етап за изграждане на ефективна система мотивация на служителите в местната администрация е изследването на мнението. (допълнителни публикации – социологически проучвания);

- Препоръчително е социологическите изследвания да се провеждат ежегодно;

- Социологическото проучване оценява удовлетвореността на общинските служители с условията и резултатите от тяхната работа, изследва моралния и психологически климат;

- Следващата стъпка е да се анализират получените в социологическото проучване данни и да се идентифицират приоритетните стимули за ефективното изпълнение на общинските служители.

Като поощрителни мерки, целящи създаването на ефективна система за мотивация на общинските служители, може да се приложи следното:

- Тримесечни награди за изпълнение, основани на оценка на ефективността (ефикасността) на професионалното изпълнение на общинските служители;

- Изплащане на еднократни парични награди на базата на ефективното изпълнение;

- Декларацията за благодарност, присъждането на почетен сертификат;

- Изплащане на еднократна заплата;

- Използването на различни видове стимули без заплащане (например насърчаване на награди с писмо от ръководителя на административното звено за добросъвестно изпълнение на задълженията на общинския служител, които се връчват в тържествена обстановка в присъствието на колектива, информацията се поставя в средствата за масово осведомяване;

- Планиране на стратегия за кариерно развитие на общинските служители одобрена в дългосрочен план;

- Предоставяне на общинските служители на допълнителен годишен платен отпуск за ненормален работен ден.

Мотивацията на служителите е едновременно предварително условие за всяка организация да постигне своите цели и развитие. Непрекъснатото обучение на служителите в местната администрация трябва да бъде постоянна задача. Това обучение обаче ще намали загубите и съкращенията в персонала. С обучени и мотивирани служители, местните власти не само ефективно ще използват всички налични човешки ресурси, но същевременно с това ще постигнат основните цели за подобряване на жизнените и физическите условия за устойчиво развитие на общините.

Литература

Владиминова, К., Спасов, К., Н. Стефанов. Управление на човешките ресурси. София, 1998.

Kaduna Herzberg, E. One more time, how do you motivate employees? Harvard Business Review. Vol. 46, 1968.

Kazmier, L. Management: A Programmed Approach with cases and Applications, Tata McGraw-Hill Publishing Company Ltd., New Delhi, 1981.

Kumo, S. and Aliyu, A. Y. (eds) Local Government Reform – The Report of the Conference on Local Government Reform in Nigeria, Institute of Administration, A.B.U., Zaria, 14th – 17th May, 1979.

Рецензент: проф. д-р Поля Кацамунска

ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД АДМИНИСТРАТИВНОТО ОБСЛУЖВАНЕ В ОБЩИНИТЕ

Катя Кирилова,
гл.ас. д-р в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: katia.kirilova@unwe.bg

Резюме: В доклада са представени принципите и стандартите за административно обслужване в общините и свързаната с тях Харта на клиента. Поставен е акцент върху проблемите, залегнали в стратегическите документи, като са представени данни от докладите за състоянието на администрацията в България за 2015 г. и 2016 г. Систематизирани са част от предизвикателствата, които стоят пред общинската администрация за решаване на проблемите на административното обслужване, свързани със електронното управление в общините и въвеждането на комплексно административно обслужване.

Ключови думи: административно обслужване, електронно управление, комплексно административно обслужване

Увод

Променящите се изисквания на съвременното общество и развитието на информационните и комуникационни технологии са предпоставка за модернизация на административното обслужване на местно ниво. Предизвикателството, пред което са поставени редица общини е удовлетвореността на гражданите и бизнеса и повишаване качеството на предлаганите административни услуги.

Според нормативната уредба в страната административно обслужване е всяка дейност по извършване на административни услуги от структурите на администрацията и от организации, предоставящи обществени услуги.

За осъществяване на административното обслужване се спазват определени в Закона за администрацията и в Административнопроцесуалния кодекс принципи, а именно:¹

- равен достъп до административните услуги и до информация за административното обслужване;
- различни форми за достъп до административните услуги и информацията за тях;
- любезно и отзивчиво отношение;
- координираност и взаимодействие с всички страни, заинтересовани от подобряване на административното обслужване в администрациите, което осигурява еднаквост на резултатите при едни и същи обстоятелства;
- надеждна обратна връзка;
- изпълнение на задълженията във връзка с административното обслужване по предварително разработени и обявени правила;
- качество на предоставяните услуги;
- (нова – ДВ, бр. 61 от 2017 г.) възможност за различни начини на плащане на дължимите такси или цени на услугите по банков и/или електронен път, с платежна карта и/или в брой.

Администрациите са длъжни да спазват принципа на служебното начало, който изисква да осигуряват по служебен начин всички необходими документи от други администрации за извършване на административната услуга.

Основните принципи на административното обслужване на общините са разписани в Харта на клиента на съответната община. Тя се приема от всяка община и е публично оповестена по различни канали. В нея ясно са описани стандартите за качество на административното обслужване. В тази връзка от голямо значение е мнението на гражданите и бизнеса за качеството на предоставяните услуги и измерването на тяхната удовлетвореност. Всяка община създава своя практика относно начините за измерване на удовлетвореността, съобразно механизмите за обратна връзка и изследване на удовлетвореността, регламентирани в нормативната уредба.

Проблеми и възможности за развитие на административното обслужване в общините

В процеса на модернизация на администрацията и подобряване на административното обслужване общините са поставени пред редица проблеми и

¹ Наредба за административното обслужване, приета с ПМС № 246 от 13.09.2006 г., изм. и доп., ДВ, бр. 61 от 28 юли 2017 г.

предизвикателства, някои от които са залегнали в Стратегията за развитие на държавната администрация (2014 – 2020).

Таблица 1

Проблеми и предизвикателства на административното обслужване

Проблеми	Предизвикателства
Недостатъчна координация на администрацията на местно ниво	Изграждане на информационни системи за подобряване на обмена на информация
Прилагат се различни подходи при описание на работните процеси в общините	Унифициране структурата на работните процеси в общините
Липса на диверсификация на каналите за достъп до административни услуги	Осигуряване на различни канали за достъп до административните услуги
Слабо приложение на принципа на служебното начало	Подобряване на механизмите за осигуряване на служебен обмен на документация и информация
Недостатъчна оперативна съвместимост на информационните системи	Осъвременяване на информационната инфраструктура на местно ниво
Липса на интегриране на системите на различните администрации и ниска степен на интегриране на административните услуги	Подобряване на информационния обмен между институциите и предоставяне на услуги на едно място на повече от една администрация
Достъп до административни услуги за хора с увреждания	Създаване на мобилни групи за административно обслужване на хората с увреждания
Необходимост от подобряване на процесите по предоставяне на услуги	Извършване на реинженеринг на работните процеси на всички административни услуги на местно ниво
Приложение на установената практика за непрекъснатото изискване на вече подадени документи	Осигуряване на документите по служебен път от първичен администратор на данни
Недостатъчно електронизиране на предоставяните услуги на местно ниво	Напълно електронизиране на услугите и премахване на хартиените документи
Много ниско ниво на прилагане на САФ в общините	Въвеждане и прилагане на европейската обща рамка за самооценка (CAF) в повече общини

В таблица 1 систематизирано са посочени проблемните области на административното обслужване, възможностите и предизвикателствата, които са поставени пред общините, като основната цел към която се стремят, е чрез тяхното преодоляване да се подобри обслужването на гражданите и бизнеса, като потребители на административните услуги.

Един от проблемите пред местното управление е недостатъчната координация на администрацията на местно ниво. Този проблем може да се реши чрез изграждане на информационни системи за подобряване на информационния обмен не само между отделните общини, но и между централната администрация, областните администрации и общините. За да се подобри информационния обмен между общините е необходимо да се унифицира структурата на работните процеси и да се прилагат еднакви принципи от всички общини. При предоставянето на административни услуги общините трябва да прилагат принципа на диверсификация на каналите за достъп с цел улесняване на потребителите на услуги и повишаване на тяхната удовлетвореност от работата на общинската администрация.

Другият голям проблем е свързан с информационната и комуникационна инфраструктура, с която разполагат общинските администрации в страната. Според докладите за състоянието на администрацията за 2015 и 2016 г. е налице тенденция компютрите от висок клас да са съсредоточени в централната администрация, независимо, че основният доставчик на административни услуги са общинските администрации. Всички администрации в страната вече разполагат с изградена локална мрежа, което е предпоставка за внедряване на информационните и комуникационни технологии в процеса на осъществяване на електронен обмен. Така ще се улесни приложението на механизми за осигуряване на служебен обмен на документация и информация и осигуряване на оперативна съвместимост на информационните системи. Чрез обновяването и осъвременяването на информационните технологии ще бъдат решени редица проблеми свързани с интегрирането на административните услуги не само в общинската администрация, а и между отделните администрации в страната. По този начин може да се прилага подхода при който една администрация ще може да предоставя услугите на друга администрация, каквато практика вече има в някои общини, но все още е слабо нейното приложение. Според докладите за състоянието на администрацията за 2015 г. – 95 общински администрации са създали възможност за подаване на искания, жалби, сигнали и предложения чрез друга общинска администрация, а за 2016 г. техният брой е 64.

Основни проблеми пред развитието на електронното управление са липсата на стандартизация и унификация, остарялата и несъвместима информационна и комуникационна инфраструктура, липсата на универсална електронна идентичност и предоставянето на различни идентификационни кодове. Въвеждането на електронното управление и предоставянето на напълно електронизирани административни услуги ще подобри работата на администрацията и ще доведе до облекчаване на работния процес и преустановяване на практиката да бъдат изисквани многократно документи, които вече са събрани и предоставени на първичния администратор на данни. В доклада за

състоянието на администрацията за 2015 г. като причини за липсата на административен капацитет за работата по електронно управление се посочват липсата или недостатъчния финансов ресурс, щатни бройки и обучени кадри. Друга важна причина е липсата на технологична възможност на общинските администрации в страната. От доклада за състоянието на администрацията 2016 г. се наблюдава висок процент на желание от страна на администрациите за участие в процеса по развитие на електронното управление. Стимулиране използването и предоставянето на електронните услуги се постига с намаляване на времето за предоставяне, намаляване на цената на предоставяните услуги, намаляване на броя на документите и облекчаване на процедурите и др.

Основните предизвикателства за решаването на някои проблеми намират изражение в създаването на повече възможности за стаж и работни места на хората с увреждания. От важно значение са както работните места, така и начина на комуникация с хората. Всеки гражданин трябва да получава обратна връзка и реакция от страна на общинската администрация на поставени от него въпроси. Извършването на годишни анализи на жалбите е възможност за откриване на слаби места, пропуски и навременна реакция за тяхното отстраняване с цел подобряване на административното обслужване в общините. Създаването на устойчива система за диалог, обратна връзка и комуникация с гражданите, бизнеса и медиите е от изключително значение, както за общинската администрация, така и за потребителите на услуги.

Друг проблем и предизвикателство пред което са изправени общините е много ниското ниво на прилагане на европейската обща рамка за самооценка (SAF). Според доклада за състоянието на администрацията 2016 г. по данни на Европейския институт по публична администрация 11 администрации са регистрирани като ползватели на SAF, от които 5 общински – Мадан, Смолян, Рудозем, Мирково и Ямбол. От началото на 2016 г. Институтът по публична администрация (ИПА) към Министерски съвет изпълнява функциите на Национален ресурсен център по SAF и ролята му е да подкрепя внедряването на Общата рамка за оценка в цялата администрация. През 2016 г. стартира изпълнението на проект "Въвеждане на общата рамка за оценка (SAF) в администрациите", финансиран от Оперативна програма "Добро управление" с бенефициент ИПА. По проекта се очаква внедряване на SAF в 48 администрации, като 16 са в процес на внедряване, от които 5 общински администрации – Родопи, Перник, Благоевград, Бургас и Велико Търново.

Предизвикателство пред общинските администрации е и създаването на центрове за комплексно административно обслужване, които ще решат проблеми, като:¹

- териториалната отдалеченост на част от администрациите от ползвателите на техните услуги;
- необходимостта ползвателите на услугите да предоставят информация, вече налична в регистрите на други администрации;
- липса на стандартизирани процедури, срокове и документи при предоставянето на някои услуги от общинските администрации и от териториални звена на централната администрация;
- много ниска степен на използване на обявените електронни административни услуги.

Чрез въвеждането на комплексно административно обслужване ще се подобри качеството на предоставяните административни услуги на гражданите и бизнеса, ще се улесни и оптимизира работата на общинската администрация и ще се повиши удовлетвореността и доверието на хората към работата на администрацията. През 2015 г. потребителите изразяват изключително високо ниво на удовлетвореност от административното обслужване в общинските администрации Братя Даскалови, Стражица, Троян и др. По-ниско ниво на удовлетвореност от предоставяните административни услуги са посочени за общински администрации Брезово, Добрич и Шумен.² През 2016 г. потребителите изразяват изключително високо ниво на удовлетвореност от административното обслужване в общинските администрации Раднево, Стара Загора, Елин Пелин и Столична.³

Заклучение

Подобряването на административното обслужване на гражданите и бизнеса е приоритет в дейността на местната администрация. Една от основните задачи на административните органи е извършването на качествено административно обслужване чрез използване на информационните системи и технологичните решения и достигане до високо ниво на обслужване. В тази връзка голямо значение имат принципите и визията на електронното управление, стандартите за качество и въвеждането на европейската обща рамка за самооценка (CAF). Особено внимание трябва да се отдели на хората с

¹ Административно обслужване на населението в България, изследвания ИПА 2015.

² Доклад за състоянието на администрацията 2015 г.

³ Доклад за състоянието на администрацията 2016 г.

увреждания и предоставянето на различни възможности за тях, както равен и удобен достъп до административните услуги, така и възможности за професионална реализация. Въвеждането на комплексното административно обслужване и спазването на принципа предоставената вече информация да се изисква от първичния администратор на данни да намери широко приложение в работата на общинската администрация. По този начин ще се акцентира и върху развитието на електронното управление в общините и предоставянето на електронни административни услуги, което е един от приоритетите на администрацията.

Литература

Административно процесуален кодекс, в сила от 12.07.2006 г., изм., ДВ, бр. 85 от 24 октомври 2017 г.

Административно обслужване на населението в България, изследвания ИПА 2015.

Доклад за състоянието на администрацията 2015 г.

Доклад за състоянието на администрацията 2016 г.

Закон за администрацията, обн., ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998 г., изм. и доп., ДВ, бр. 85 от 24 октомври 2017 г.

Наредба за административното обслужване, приета с ПМС № 246 от 13.09.2006 г., изм. и доп., ДВ, бр. 61 от 28 юли 2017 г.

Стратегията за развитие на държавната администрация (2014 – 2020 г.).

<https://www.lex.bg/>

<http://iisda.government.bg/>

<http://www.ipa.government.bg/>

<http://www.cadastre.bg/naredba-za-administrativnoto-obslyzhvane-zagl-izmdv-br-47-ot-2008-g-v-sila-ot-01062008-g>

Рецензент: доц. д-р Татяна Даскалова

РЕГИОНАЛНИ СПЕЦИФИКИ ПРИ АДМИНИСТРАТИВНОТО РЕГУЛИРАНЕ НА СТОПАНСКАТА ДЕЙНОСТ В БЪЛГАРИЯ

Георги Цолов,
ас. д-р в катедра "Регионално развитие", УНСС

e-mail: g_tsolov@abv.bg

***Резюме:** В съвременните глобални условия, държавата се разглежда като един от основните субекти и участници на пазара. В тази си роля тя може, както да благоприятства, така и да възпрепятства ефективното развитие на различните нива на икономическата система. Редица автори търсят причините за намесата на държавата в икономиката и са склонни да ги аргументират чрез същността на пазарния механизъм. Прилагането на системният подход ни подсказва, че проблемът не се изчерпва с въпроса дали е необходима държавна намеса, а къде следва да бъде границата на тази намеса.*

***Ключови думи:** икономическо развитие, инвестиции, права на гражданите, закон, регулации, административни услуги, икономическа изгода, пазарен принцип, държавен интерес, европейски принципи, добро управление*

Увод

Един от основните проблеми за България, както при осъществяването на ефективна конвергенция и повишаването на конкурентоспособността на националното ни стопанство, така и в контекста на предстоящото ни през 2018 г. председателство на ЕС, е да се постигне висока степен на консолидация и консенсус за институционалните и административни рамки, в които у нас да се прилагат механизмите за въздействие върху стопанската дейност. Въпросът за степента и формите на намеса в икономиката пряко кореспондира с генералните интеграционни цели: за изграждане на модерно европейско законодателство в България и неговото прилагане; за постигане на бърз икономически растеж и устойчивост на регионалните икономики; за привличане на инвестиции и ефективното им управление на местно ниво.

Следкризисните трансформациите във всички отрасли на националната ни икономика, особено в производствената сфера, доведох след себе гене-

рални промени в структурата на националното стопанството и най-вече до разкъсването и силното влошаване на регионалните връзки и икономическото състояние. Могат да се посочат различни обективни причини довели до това състояние: необмислената и неконтролирана политика на либерализация на икономиката; изкривеният модел на приватизация; несъвършената законодателна база; опитите директно да се приложат в нашите условия иначе работещи чуждестранни модели и мн. др.

Регионалното въздействие може да се изведе имплицитно от анализа на Brown и Jackson, според който *"функцията по регулирането се базира на три постулата:*

- първо, необходими са закони, които да регламентират регулацията;
- второ, необходими са държавни органи, които да провеждат регулативната политика в рамките, определени от законите;
- трето, необходими са органи, които да контролират спазването на законите от регулиращите органи"¹.

Подходи за дефиниране на регулирането на стопанската дейност

Административното регулиране на стопанската дейност е ключов за България въпрос, който отдавна се обсъжда в качеството му на пресечна точка при осъществяването на реформите в областта на икономическата система и опитите на публична администрация да създаде привлекателна инвестиционна среда у нас. Редица теоретици и практики в областта на икономическата реформа отдавна отчетоха нейният комплексен характер, акумулиращ основите регионални черти, които задават посоката на динамиката на териториалното развитие². Регионалният просперитет, а от там и благосъстоянието на държавата зависят от следните условия: как се разпределени оскъдните ресурси; политиката на доходи; публичните блага и формиране на националното богатство; макроикономическата стабилност; равнището на цените; стимулирането на стопанската активност; инвестиционната привлекателност, безработицата, инфлацията, заетостта и др.³

¹ Браун, С., Джаксън. П. Икономика на публичния сектор. С., 1998.

² Докова, С., К. Петров. Регионална политика и регионално развитие. С., изд. "Авангард Прима", 2012.

³ Marionov, E. Economic Partnership Agreements of the EU: Impact on Regional Integration in Africa. Jubilee International Scientific Conference dedicated to the 20th anniversary of the establishment of the Department of International Economic Relations "The future of integration, the future of the European Union". Sofia, 2013.

В съвременните глобални условия, държавата се разглежда като един от основните субекти и участници на пазара. В тази си роля тя може, както да благоприятства, така и да възпрепятства ефективното развитие на различните нива на икономическата система. Редица автори търсят причините за намесата на държавата в икономиката и са склонни да ги аргументират чрез същността на пазарния механизъм¹. Прилагането на системният подход ни подсказва, че проблемът не се изчерпва с въпроса дали е необходима държавна намеса, а къде следва да бъде границата на тази намеса. На практика ние можем да наблюдаваме поведението на две различни но взаимно предпоставени системи – тази на пазарния механизъм, конкуренцията и частният интерес, и другата на държавата със своите институции. Следователно взаимодействието на двете системи намира израз в разнообразните функции на държавата, като в крайна сметка тя е и фундаментален регулатор на обществените и стопански отношения. Затова в условията на завършил преход и продължаваща интеграция на България трябва да се потърси отговор на въпросите, свързани с регулирането и неговия обхват, и как то се отнасят към развитието на пазара и постигането на регионална устойчивост.

Обективността на протичащите процеси ни кара да се съгласим, че основните фактори характеризиращи съвременния пазарен модел са три:

- глобалното разпространение на научно-техническия прогрес и бързото прилагане на новите технологии в производството;

- високата степен на взаимопроникване и интегриране на националните икономики на различни нива – местно, национално, регионално и международно;

- силната динамика и степен на разбитост на комуникационните, търговските, финансово-паричните и политическите системи².

На този фон съществуват множество фактори, които налагат намесата на държавата чрез своята национална и местна администрация в стопанската дейност в регионите. Те могат да бъдат класифицирани в няколко основни групи причини:

■ На първо място в последните години се доказва тезата за невъзможност пазарът да преодолява възникващите предизвикателства;

¹ Михайлов, П. Трансформация на икономическата система в България: проблеми и противоречия. Варна, Изд. "ТедИна", 2008. Проф. д.ик.н. Пеню Михайлов определя националната държава като система и подчертава, че "всяка сложна система и нейната интегралност зависят и от свойствата на компонентите, които я съставяват и от тяхното взаимодействие. С промяната на един или друг компонент системата се усложнява, а ефектът може да бъде положителен или отрицателен."

² Пак там.

■ На второ място трябва да се подчертае наличието на процеси, които не позволяват пазарните сили да отговорят на всички потребности на обществото;

■ На трето място причини, които произлизат от дуалистичното поведение на индивидите като производители и потребители;

■ Не на последно място фактори, които са свързани с изборът и приоритизирането на публични блага за обществено потребление¹.

Класическата икономическа теория третира пазарния модел като съвършен регулатор на стопанската дейност и частните интереси на хората. Чрез ценообразуването, търсенето и предлагането на стоки, и услуги би трябвало да се постига равновесие и ефективно разпределение на ресурсите. В тази концепция ролята на държавата се свежда само до създаването и съблюдаването на правила (закони) за функциониране на пазарните механизми и до защита на правата на собственост в процеса на сключването на транзакционни сделки. Динамиката на развитието на стопанската дейност предизвиква появата на тенденции водещи до елиминиране на конкуренцията и установяване на монополни структури².

В унисон с горепосоченото все по-ясно се очертава нуждата от въвеждането на подход за *"по-добро"* регулиране, които може да бъде структуроопределящ за страната ни. С постигането на тази цел ще се подобри регионалното развитие в България, ще се стабилизира бизнес средата, ще се повишат икономическото благосъстояние на гражданите и параметрите на тяхната сигурност. Конкретните мерки по регулиране на стопанската дейност или нейното стимулиране се извършват от страна държавата чрез нейния административен апарат. Ноторен факт е, че администрирането на дейностите на икономическите субекти чрез вземането на различни решения, изработването и прилагането на нормативни актове, създаването на тарифни и нетарифни ограничения, и административни режими влияят директно върху тяхното организационни и функционално развитие и пазарните им възможности.

Административното регулиране на държавата е израз на нейната протекционистка политика и ограничаване на пазарните участници, както също така и пряко участие при взаимодействието между участниците в отрасли, с условия за формиране на естествени монополи, или такива от национално значение на за сигурността на страната и обществото.

Въпросът за регулиране на икономическите процеси от страна на държавата, заема основна част от научните трудове на редица известни икономисти. Винаги, когато се наблюдава кризисна ситуация в национален и световен

¹ Браун, С., П. Джаксън. Икономика на публичния сектор. С., 1998.

² Ковачев, А., Каменов, К., Гатева, Н., А. Асенов. Бизнес среда и устойчиво развитие. Свищов, 2009.

мащаб се повдига проблема за обхвата, степента на намеса и регулиране на икономическата система, за да функционира тя ефективно в условията на финансови ограничения и недостиг на ресурси от всякакъв вид. Следва да отбележим, че няма точна дефиниция по отношение на понятието държавно регулиране. Повечето от определенията се свеждат до определянето на термина като политически инструмент, който има конкретно практическо изражение в определена сфера.

Изхождайки от теорията за управление на системите, *регулирането* означава въздействие на управляващ субект върху управляван обект, който трябва да постигне зададена цел и очаквани резултати. Погледнато от тази гледна точка държавното регулиране се свързва с направляване на обществените и стопански процеси с цел гарантиране на публичния интерес и благосъстояние. В Закона за ограничаване на административното регулиране и контрол върху стопанската дейност (ЗОАРКСД) се казва, че:

"(2) Държавата регулира стопанската дейност с цел гарантиране на:

- a) защита и запазване националната независимост, суверенитета и териториалната цялост на Република България;
- b) личните и имуществените права на гражданите;
- c) опазването на околната среда;
- d) свободата на всеки да осъществява стопанска дейност, създаване на условия за конкуренция и предотвратяване на злоупотребата с монополно положение...¹

Следователно административното регулиране на стопанската дейност е обективна необходимост за всяко национално стопанство, и ключово за гарантиране на равни възможности, свободна конкуренция, равнопоставеност, националния интерес и сигурност.

При моделът на "по-добро" регулиране на стопанската дейност, административните органи следва да отчитат интересите на икономическите субекти. В този смисъл овластените институции се съобразяват с извършените разходи от страна на участниците в икономическия живот, като ги отнасят към заложените в законодателството изисквания. Същевременно държавните институти се стремят да осъществят ефективен контрол и затова важно значение има установяването на административните разходи. Ако се установи липса на икономическа ефективност за държавата, тогава се разглежда възможността да се приложи контрол с отсъствието на административен орган.

В практикоприложен план административното регулиране се изразява чрез действието и функционирането на административните органи на държавата по места. Техните правомощия и компетентност обхващат монито-

¹ Закон за ограничаване на административното регулиране и административният контрол върху стопанската дейност (ЗОАРКСД), ДВ, бр. 52, 2014.

ринга по отношение спазването на нормативните изисквания. Също така реализирането на административните правомощия съдържа прилагането на лицензионен, удостоверителен или уведомителен режим при нова инициатива на стопанска дейност; от друга страна контролират и осъществяват наблюдение на стопанската дейност. При тази си функция органите могат да използват административно-наказателни средства т.е. налагат наказания при установени противоречия спрямо нормативните изисквания.

Регулирането е едно от основните правни средства, което цели повишаване ефективността на правителствените органи. Следователно системата на държавно регулиране налага постоянно внимание, не само от страна на учените, но също по отношение на темите за управление. Защото динамично променящите се икономически и социални отношения изискват адекватни мерки. Необходимо е непрекъснато подобряване на административното законодателство във връзка с новите условия. Административно-правното регулиране се проявява в разнообразни форми, показващи мобилност и бърза реакция на промените. То е част от системата на държавно управление, като е в рамките на държавното регулиране, както и неговите съставни елементи и, следователно, до известна степен възпроизвежда основните си свойства. Затова е необходимо да се разкрие съдържанието на понятието за държавна регулация. Говорейки за административно регулиране бихме могли да изходим от две гледни точки – юридическа и икономическа. Юридическият подход е заложен в ЗОАРКСД, където под административно регулиране се разбира законодателния процес. Той е в основата на създаване на различните видове режими, постановени със закон, който респективно конституира и овластява някой регулаторен орган. Пак в същия закон е записано, че контролът представлява прилагането на законодателството и функционирането на регулаторните органи.

Изхождайки от икономическата логика трябва да разглеждаме процеса на регулиране и контрол като неразривно свързан и непрекъснат. Аргументите за това могат да се открият в организационната и системна теория. Функционирането на администрацията, и по-конкретно на регулаторните органи поражда предпоставки и процес на регулиране и контрол чрез тяхната дейност. Т.е. административното регулиране би трябвало да се разглежда като регулиране и контрол – двуаспектно.

Много автори са акцентирали върху факта, че е невъзможно да се постигне състояние на цялостно регулиране на обществените процеси, без функционална система и нейното анализиране. Съществуват различни гледни точки по отношение на определението за държавен регламент. Въпреки това възможностите могат да бъдат сведени до два подхода.

Авторите на традиционните дефиниции говорят за въздействие¹, а други за дейности², които са насочени към постигането на планираните цели, формулирани от правителството³. Според Козлов и Тихомиров терминът "държавно регулиране" може да бъде описан в общите условия като:

а) създаването на определени правила на административното право, кореспондиращи на социалното развитие и готовност за различни видове дейности в областта от страна на публичната администрация (управление, икономически, социални, културни, т.н.);

б) да гарантира стриктно спазване на административните и правните средства;

в) защита на правата и интересите на участниците;

г) използване на предимно икономически лостове, за да се контролират смущенията, появяващи се при новите условия⁴.

Според Наредбата за условията и реда за водене на регистър на административните структури, регулаторните режими представляват: *"съвкупност от актове и действия на орган на изпълнителната власт и подпомагащата го администрация, свързани с установения от държавата ред за осъществяване на определен вид общественно-икономическа дейност"*⁵. Но както вече отбелязахме по-горе, административното регулиране може да стимулира и/или да ограничава стопанската дейност на икономическите агенти. Затова когато се изследва тематиката, свързана със стопанската дейност, ние разглеждаме спецификите на националното или регионалното стопанство, за което са възможни два подхода:

Първият подход е **юридически** и отразява общо приетото становище относно въпроса какво представлява "стопанската дейност". Специфично при него е това, че има легитимен и легален характер. Т.е. приема се от законодателния орган под формата на закон, което фактически означава, че започва да действа на територията на цялата държава и всеки гражданин и длъжен да приеме неговото действие. Изхождайки от това можем да кажем, че стопанс-

¹ Лунев, А. Е. Москва, Наука, 1974.

² Философски енциклопедичен речник. БАН, 2000 – по определението дадено в него "всяка дейност включва в себе си цел, средство и резултат и самия процес на действие".

³ Герчикова, И. М., 2002.

⁴ Калинина, Л. А. К вопросу о функциях исполнительной власти. История становления и современное состояние исполнительной власти в РФ. М., 2003.

⁵ Наредбата за условията и реда за водене на регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт. 2002.

ка дейност са "сделките извършвани по занятие" според чл. 1 от Търговския закон (ТЗ)¹.

Вторият подход е *икономико-философски* и насочва по скоро към функционално определение, което няма задължителен характер, а по-скоро разкрива характерни черти на икономическите субекти, пазара и държавата. От тази гледна точка "стопанската дейност" може да се дефинира като икономически процес на система, или единица, които водят до реализиране на определена цел – задоволяване на специфична потребност, и носещи на положителен резултат, изразен в доход и печалба. Според Румен Брусарски, Невен Вълев и Константин Пашев: *"държавното регулиране има широк обхват: от задължителни правила за поведение, установени със закони и подзаконни нормативни актове, до такива, установени с индивидуални административни актове (заповеди, решения, лицензи, разрешителни). Освен това съществуват и други механизми на регулиране, които не се основават на задължителни правни или административни актове, а разчитат на доброволното ангажиране на тези, за които се отнасят съответните правила: етични правила за поведение, браншови кодекси, стандарти за услуги, стандарти за акредитация на болници и университети, рамкови договори между държавата и съсловни организации и др. подобни."*². Този авторски колектив класифицира държавното регулиране на няколко вида:

- нормативно регулиране;
- сърегулиране;
- квази регулиране;
- саморегулиране.

Икономически подход и оценка на ефектите от административното регулиране

Въздействието върху икономическите агенти най-често се оценява чрез методът "разходи–ползи". Това е практическа техника за анализ, оценка и избор на проекти, която е основана на *компенсационният критерий*, който за първи път се дефинира от икономистите Джон Хикс и Никълъс Калдор. В основата на този метод стои критерия, че всеки проект, чиито ползи (положителни ефекти) превишават разходите (отрицателните ефекти) е привлекателен за обществото като цяло и трябва да бъде реализиран. И обратно про-

¹ Търговски закон - Трябва да се има предвид, че изброяването в чл. 1 от ТЗ е неизчерпателно. Извършване на дейност по занятие - означава редовно (постоянно), а неслучайно извършване на определени действия.

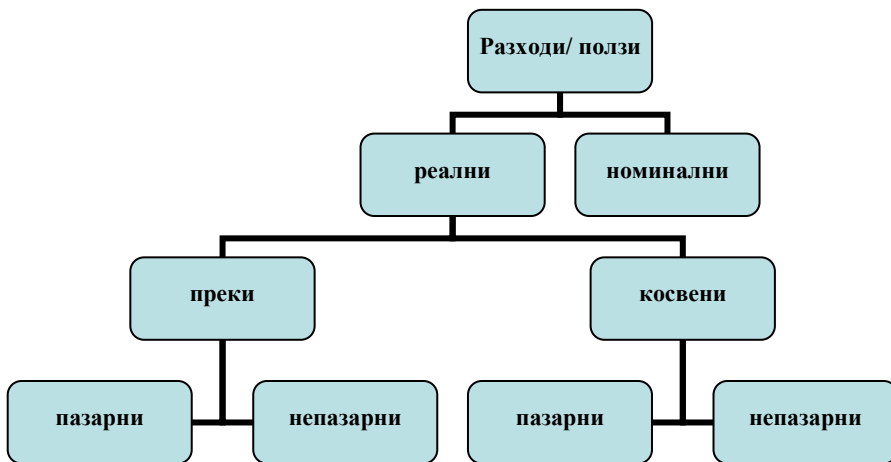
² Пашев, К., Вълев, Н., Р. Брусарски. Оценка на въздействието на регулациите. С., 2007.

ектите, чиито ползи са по-малки или равни на разходите, са нерентабилни по същество и не се извършват¹.

Позовавайки се на тези автори може да се посочат основните етапи в един анализ "разходи–ползи", а именно:

- определяне на очакваните въздействия на проекта по отношение на регулацията – негативни и положителни ефекти като цяло;
- изчисляване на очакваната възвръщаемост от проекта и за какъв период;
- оценка на паричния поток на проекта, като се пресмята стойността на парите във времето чрез дисконтиране;
- установяване на евентуалните алокативни въздействия от предлагания проект;
- преценка на риска и несигурността;
- сравняване на разходите и ползите².

Административното регулиране способства за два типа последствия и въздействия – отрицателни (разходи) – намаляване благосъстоянието на поне един индивид – член на обществото; положителни (ползи) – повишаване благосъстоянието на обществото – фигура 1.



Източник: Адаптация на автора.

Фигура 1. Класификация на въздействията (разходи и ползи)

¹ Пашев, К., Вълев, Н., Р. Брусарски. Оценка на въздействието на регулациите. С., 2007.

² Браун, С., П. Джаксън. Икономика на публичния сектор. С., 1998.

Фигурата показва, че различните въздействия на централните и местните власти се изразяват в няколко посоки:

а) икономически ефекти – при въвеждане на един режим трябва да бъдат измерени директните ползи или тежести от неговото прилагане. Към икономическото въздействие могат да се причислят:

- конкурентоспособност, търговия и инвестиционни потоци;
- конкуренция на вътрешния пазар;
- оперативни разходи и правене на бизнес;
- административни разходи за бизнеса;
- право на собственост;
- иновации и изследвания;
- публични власти.

б) законодателни (нормативни) ефекти – другите ползи и разходи са обвързани с конкретното приложение на административния режим. Т.е. с прилагането на регулация се въвеждат нови правила, изисквания и нормативни разпоредби към агентите, както и права и задължения. В следствие на това стопанските субекти трябва да вложат финансови и немонетарни усилия за постигането на тези стандарти, за да могат да упражняват съответната дейност.

в) финансови въздействия – с тази оценка трябва да се прецени какви ще бъдат разходите и ползите от въвеждане на обществена услуга. Оценява се как държавната интервенция би подпомогнала стопанското развитие или би го ограничила, и дали е рентабилно и ефективно да се прилага режим, като се съотнесе към данъчните постъпления. Към тези критерии могат да се посочат:

- финансов риск;
- състояние на банкова система;
- фондова борса;
- наличие или липса на външно за агента финансиране;
- наличие на задължения;
- ниво и период на възвръщаемост на инвестицията;
- рентабилност и прогнозна печалба.

г) екологични въздействия – екологичните въздействия са позитивни и негативни в следствие на промените, които се наблюдават в околната среда. Екологичното въздействие погледнато в европейски план е базисно за развитие на икономиката и стопанската дейност, защото чрез него се цели устойчиво развитие и опазване на околната среда. В тази връзка се налага прилагането на високи екологични стандарти, които сами по себе си предполагат големи инвестиции, понякога непосилни за икономическия субект. Те могат да бъдат както общи за всяка стопанска дейност, така и специфични за някои области, което да налага допълнителни регулаторни режими и органи, които

съблюдават за изпълнението им. Към тях могат да бъдат отнесени, както следва:

- качество на въздуха;
- качество на водите и водните басейни;
- качество на почвите и почвените ресурси;
- климат;
- възобновяеми и невъзобновяеми източници;
- използване на земята;
- вероятност или мащаб на екологични рискове;
- възможни последици за околната среда;
- подвижност и използване на енергията.

д) социални въздействия – те са свързани с човешкия капитал и неговото развитие и настъпващи промени в заетостта, и качеството на работните места, въздействие върху здравето, безопасността, правата на потребители, сигурността, обучението, културата и други. Към тях се причисляват:

- заетост и пазар на труда;
- стандарти и права, които са свързани с качеството на работа;
- управление, участие, добро администриране, достъп до правосъдие, медии и етика;
- обществено здраве и безопасност;
- достъп до и ефекти върху социалната защита, здравеопазване и образователна система.

Заклучение

Регулирането на стопанската дейност притежава своя пространствена структура, представляваща главния образ на важни подсистеми като: регионално отраслово разпределение; селищно устройство; инфраструктурна класификация; демографско развитие; трансгранично сътрудничество; членство в регионални и международни организации и др., които заедно или поотделно подлежат на правно регламентиране и ограничаване.

Разглеждайки **прякото въздействие** от регулациите в регионите, бихме могли да открием следните елементи: монополно държавно въздействие върху отделните видове икономически дейности; държавно управление и централизирано регулиране на стопанските дейности на държавните предприятия; управление на обектите, които са държавна собственост, в това число вида и дяловото участие в уставния капитал; пакета акции в съществуващите дружества; държавния контрол за ремонт и строителство на предприятия; държавен земеделски контрол; контрол върху качеството на продукцията; контрол върху възпроизводството на работна сила; контрол за съблюда-

ване на трудовото и социално законодателство; финансовото участие и финансовата помощ за пазарни субекти на бюджетна издръжка; антимонополен контрол; контрол на цените; регистрационни, разрешителни, уведомителни режими и лицензиране на отделните видове предприемаческа дейност¹.

Към *косвените мерки за административното регулиране*, можем да разграничим следните елементи: държавна/регионална информация и прогнози; регионални програми за развитие и устойчивост; държавни постановления; междудържавни договори; регулиране динамиката на цените и доходите; стимулиране на производствените нововъведения; данъчна и амортизационна политика; изпълняване на конкретни мерки и програми за целенасочено въздействие при развитието на конкретен сектор, отрасъл и/или регион.

Литература

Браун, С., П. Джаксън. Икономика на публичния сектор. С., 1998.

Докова, С., К. Петров. Регионална политика и регионално развитие. С., изд. "Авангард Прима", 2012.

Marionov, E. Economic Partnership Agreements of the EU: Impact on Regional Integration in Africa. Jubilee International Scientific Conference dedicated to the 20th anniversary of the establishment of the Department of International Economic Relations "The future of integration, the future of the European Union". Sofia, 2013.

Михайлов, П. Трансформация на икономическата система в България: проблеми и противоречия. Варна, изд. "ТедИна", 2008 Проф. д.ик.н. Пеню Михайлов определя националната държава като система и подчертава, че "всяка сложна система и нейната интегралност зависят и от свойствата на компонентите, които я съставляват и от тяхното взаимодействие. С промяната на един или друг компонент системата се усложнява, а ефектът може да бъде положителен или отрицателен."

Ковачев, А., Каменов, К., Гатева, Н., А. Асенов. Бизнес среда и устойчиво развитие. Свищов, 2009.

Закон за ограничаване на административното регулиране и административният контрол върху стопанската дейност (ЗОАРКСД), ДВ, бр. 52, 2014.

Лунев, А. Е. Москва, Наука, 1974.

Философски енциклопедичен речник. БАН, 2000 – по определението дадено в него "всяка дейност включва в себе си цел, средство и резултат и самия процес на действие"

Герчикова, И. М., 2002.

¹ Ноздрачев, А. Ф. Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений. – В: Сб. Институты административного права России. М., 1999.

Калинина, Л. А. К вопросу о функциях исполнительной власти. История становления и современное состояние исполнительной власти в РФ. М., 2003.

Наредбата за условията и реда за водене на регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт. 2002.

Търговски закон – Трябва да се има предвид, че изброяването в чл. 1 от ТЗ е неизчерпателно. Извършване на дейност по занятие – означава редовно (постоянно), а неслучайно извършване на определени действия.

Пашев, К., Вълев, Н., Р. Брусарски. Оценка на въздействието на регулациите. С., 2007.

Ноздрачев, А. Ф. Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений. М., Сб. Институты административного права России. 1999.

Рецензент: доц. д-р Александър Вълков

ЗЕЛЕНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОСТИГАНЕ НА УСТОЙЧИВО МЕСТНО РАЗВИТИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Евгени Тодоров,
ас. в Стопанска академия "Д. А. Ценов" – Свищов

e-mail: e.todorov@uni-svishtov.bg

Резюме: Република България е пълноправна страна член на ЕС, и като такава приобщи към националната си политика поставените от общността приоритети за постигане на "устойчив", "интелигентен" и "приобщаващ" растеж. Така един от акцентите при разработването на стратегически документи е провеждането на политика по екологизиране на националната, регионалната и местна икономика. В тази връзка са заложени за изпълнение редица мерки на национално, регионално и местно ниво, които целят преустройството на икономиката ни от замърсяваща в "зелена" и природосъхраняваща система. Част от правителствените инициативи за екологизиране на икономика е насърчаването на публичния сектор да използва като инструмент за "зелен" икономически растеж "зелените" обществени поръчки.

В доклада е направен анализ на действащата към момента национална политика по отношение на "зелените" обществени поръчки. Установени са редица слабости при провеждането ѝ, както и отрицателна тенденция в броя им. Това създава съмнение относно постигането на заложените национални цели за екологизиране икономиката на страната. Представени са добри международни практики в областта на "зелените" обществени поръчки. Направен е опит за критичен анализ, който дава възможност да бъдат отправени конкретни препоръки към централната власт, насочени към разработването на механизми за насърчаване на повече екологични инвестиции, водещи до разкриването на нови "зелени" работни места – фактор за постигането на "зелен" и устойчив икономически растеж.

Ключови думи: "зелени" обществени поръчки, устойчиво развитие, устойчив растеж, "зелени" работни места, зелена икономика

Под въздействието на политиката за "Устойчиво развитие", световната икономика е в процес на реструктуриране, което в основната си част включва преминаване от високовъглеродно, замърсяващо природата производство към ниско замърсяващи иновативни, природозапазващи производствени системи. Това е дълъг и сложен процес, изискващ време, умело планиране и прогнозиране, целенасочена употреба на ресурси и не на последно място – промяна в човешката нагласа. Основен акцент в националната политика е създаването на условия за публичния и частния сектор да си взаимодействат, използвайки "зелените" обществени поръчки, като инструмент за екологизирането на икономиката на страната.

1. Политиката за "зелени" обществени поръчки в Република България

В изпълнение на международни спогодби, в Република България се полагат усилия за насърчаване инвестиции с подчертан екологичен ефект. На официалната страница на Агенцията по обществени поръчки (Агенция за обществени поръчки, 2017) е публикуван "Националният план за действие за насърчаване на зелените обществени поръчки за периода 2012-2014 г." (Министерски съвет, 2011) (НПДНЗОП). Документът е разработен в съответствие и в изпълнение на общоевропейската политика по насърчаване на инвестиции за постигане на целите на Стратегия "Европа 2020". В тази връзка, в НПДНЗОП е приложена дефиницията дадена от Европейската комисия, според която "зелените" обществени поръчки са дефинирани като "процедура, чрез която публичните органи се стремят да получат продукти, услуги и строителни работи с намалено въздействие върху околната среда, през целия им жизнен цикъл, вместо продукти, услуги и строителни работи със същата основна функция, които иначе биха били предоставяни" (Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, 2008).

В НПДНЗОП съществуват текстове със спорен характер, поставящи под въпрос изпълнението на стратегическите цели за екологизиране дейността на публичния сектор. В стратегическия документ (позоваващ се на Практическото ръководство за обществени поръчки) се посочва, че "**зелените поръчки** като цяло са **доброволен инструмент**". Възложителите преценяват дали и доколко да използват екологичните съображения и на кой етап от процеса на възлагане на обществената поръчка да заложат екологични изисквания" (Министерски съвет, 2011). Дефинирането на "зелените" обществени поръчки като "доброволен инструмент" и даването на право на възложителя да преценява доколко и кога да бъдат заложени екологичните критерии поража-

да съмнение относно изпълнимостта на заложените екологични цели, в основата на които е постигането на устойчиво развитие. В НПДНЗОП е заложена цел към централната администрация, според която се предвижда закупуването на екологични материали в "продуктови групи: Копирна и графична хартия; Офис ИТ оборудване; Офис осветление; Климатизици; Почистващи продукти и услуги за почистване" (Министерски съвет, 2011). Поставената цел е обвързана с количествени стойности, които са в процентно отношение спрямо общия брой обществени поръчки, сключени в периода 2012-2014 г., но информацията относно изпълнението на заложената цел към момента липсва.

Съществен момент във въвеждането на "зелените" обществени поръчки, като инструмент за постигане на национални, регионални и местни екологични цели, е включването им в "Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за 2014-2020 г." (НСРСОПБ) (Министерски съвет, 2014). В мярката "Практическа помощ за прилагането на новото законодателство" се посочва, че "Законът за обществени поръчки е своеобразен инструмент за налагане на зелените практики". Отбелязан е Планът за "зелени" обществени поръчки, като се посочва негова слабост, а именно "недостатъчно ясно формулираните продуктови групи, даващи представа за областите, в които държавата има интерес, ресурс и възможности да развие зеленото възлагане" (Министерски съвет, 2014). С цел "интензифицирането" на процеса по прилагане на политиката за "зелени" обществени поръчки, в НСРСОПБ е предвидена конкретна мярка, а именно "издаване на практическо помагало за възлагане на такива поръчки".

В тази връзка, на страницата на Агенцията за обществени поръчки е поместено трето издание на "Ръководство за зелени обществени поръчки" (Служба за публикации на Европейския съюз, Европейската комисия и ICLEI – Local Governments for Sustainability, 2016), където е представена обща информация за "зелените" обществени поръчки според европейското законодателство и ползите от тях. Давайки примери с добри международни практики, в ръководството са разписани общи указания за процедурите по възлагане на този специфичен вид обществени поръчки, препоръки за определяне на изискванията в договора, както и за подбор и изключване на оферти, възлагане на договор, клаузи за начина на изпълнение на договора и ключови сектори за прилагане на "зелени" обществени поръчки.

В обобщение на провежданата към момента политика, в таблица 1 е публикувана информация за броя разкрити и възложени "зелени" обществени поръчки в периода 2013-2014 година.

Таблица 1**Разкрити и възложени "зелени" обществени поръчки в периода 2013-2014 г.**

Показател	Брой открити ОП за 2013 г.	Брой възложени ОП за 2013 г.	Брой открити ОП за 2014 г.	Брой възложени ОП за 2014 г.
Съгласно обхвата на НПДНЗОП	48	22	34	26
Извън обхвата на НПДНЗОП	11	7	13	11
Стойност на сключените договори в лв.	99 129 607, 97		26 686 903,00	

Източник: Агенцията по обществени поръчки.

От представената информация е видно, че съществува спад по отношение на откритие процедури за провеждане на "зелени" обществени поръчки. От откритите през 2013 г., 48 "зелени" обществени поръчки са възложени 22, докато през 2014 г. са открити 34 и са възложени 26, т.е. за наблюдавания период, откритите обществени поръчки са намалели с около 30%, което поражда съмнение за устойчивостта на употребата им като инструмент при провеждане на национална политика по екологизиране на икономиката на страната. Вероятните причини за това са усложнената процедура по възлагане на "зелени" обществени поръчки, липсата на административен капацитет или по-високата крайна цена, която публичния сектор трябва да заплати (Проект SPP Regions, финансиран по програма "Хоризонт" 2020, 2016).

Според официалната статистика за разкритите и възложените "зелени" обществени поръчки в периода 2013-2014 г. се оказва, че през 2014 г. възложените обществени поръчки са с 4 повече в сравнение за 2013 г., но въпреки това стойността на сключените договори е в пъти по-малка. Ако през 2013 г. са сключени договори на стойност 99 млн. лв., то през 2014 г. инвестициите са приблизително 27 млн. лв. или над 3 пъти по-малко. Това, че сключването на "зелени" обществени поръчки все още не е задължителен елемент от дейността на публичната администрация може да бъде отчетено като липса на готовност от нейна страна да изпълни вмененото ѝ задължение.

Анализът на провежданата към момента политика по отношение на "зелените" обществени поръчки, на основата на предоставената информацията би следвало да бъде насочен към установяване на възможните бариери, които възпрепятстват реализирането им при взаимодействието на публичния и частния сектор в икономиката на страната.

2. Бариери при реализиране "зелени" обществени поръчки

Съществуват редица бариери, които затрудняват провеждането на политиката по разкриване и възлагане на "зелени" обществени. Въз основа на информация за резултатите от осъществен международен проект "Региони на устойчивите обществени поръчки" (Проект SPP Regions, финансиран по Програма "Хоризонт" 2020, 2016), могат да бъдат представени следните бариери в процеса по предлагане и възлагане на "зелените" обществени поръчки:

- "Възложителите нямат достатъчно опит поради факта, че за устойчивите/зелените поръчки критерият "най-ниска цена" е неприложим – необходима е методология, за която няма изградена практика и общовалидни "зелени/устойчиви" критерии;
- Няма единна политика за прилагане на устойчиви процедури – предвиждат се минимални критерии за унифицирани стоки/услуги (пр. транспортни средства);
- Възложителите не разполагат с достатъчно квалифицирани експерти (енергийни мениджъри и/или мениджъри устойчиво развитие);
- Възложителите избягват прилагането на зелени/устойчиви критерии поради невъзможността да се осъществи реален и/или последващ контрол;
- Често възложителите не съумяват да си изградят реален зелен/устойчив критерий, поради липсата на ясна представа какъв следва да бъде той – приемат го за нещо много иновативно и/или специално, което само по себе си ще направи процедурата устойчива/зелена;
- На лице е противоречива практика на различните контролни органи – Комисия за защита на конкуренцията, Агенцията по обществени поръчки, управляващи органи и др. относно това, кога са нарушени принципите на свободна и лоялна конкуренция и на равнопоставеност и недопускане на дискриминация".

Идентифицирането на тези проблеми при провеждане на специфичния вид обществени поръчки, следва да е основа за актуализирането на въведените регулации и политики. Съпоставката им, с доказали се добри практики би дало възможност за разписването на конкретни стратегически насоки за стимулиране на публичния и частния сектор да използва по-устойчиво "зелените" обществени поръчки в своята дейност, с цел постигането на заложената национална цел за екологизиране на икономиката в страна.

3. Добри международни практики в областта на "зелените" обществени поръчки като инструмент за реализиране на политиката за "зелена" икономика

Създаването и внедряването на нови "зелени" технологии и способности за пласмент на стоки и услуги е обвързано с големи инвестиции, което е пречка за осъществяване на "зелени" проекти и затруднява реализацията им. В тази връзка, като възможност за решение на подобен проблем се оказва осъществяването на публично-частно партньорство (ПЧП). Реализирането на общи проекти и инициативи между публичния и частния сектор, съобразени с критериите за устойчиво развитие допринасят за екологизирането на икономиката на национално, регионално и местно равнище. Такава е практиката в редица страни от ЕС, а като "водеща в тази практическа пазарна философия, както и в много други екополитики, е Великобритания" (Енчев, 2010). Провеждането на държавната политика в областта на "зелените обществени поръчки" продължава почти 30 години, като в самото ѝ начало (през 90-те години на миналият век) е включвала мерки за въвеждане на минимални изисквания към държавните институции за употреба на екологични стоки и услуги. След 2005 г., британското правителство въвежда "зелените" обществени поръчки като задължителен елемент в дейността на правителствените институции. В рамките на петнадесет години, тази правителствената политика се превръща в основен инструмент, чрез който бизнесът инвестира в нисковъглеродно и екологосъобразно производство на стоки и услуги.

Подобни са и резултатите от публикувания "Доклад от проведено бенчмаркетингово проучване на добрите практики в областта на "зелените" обществени поръчки и публичните услуги предоставяни от публичната администрация на провинция Бергамо, Италия" (Проект: "Иновативен модел на публичните услуги в подкрепа за стартиране на самостоятелна стопанска дейност и собствен бизнес в община Карлово", 2014).

Според проучването, чрез "зелените" обществени поръчки в изследваната област е стимулирано местното икономическо развитие и са постигнати устойчиви "зелени" резултати, екологизиращи местната икономика. В доклада се отбелязва още, че "през последните години се отчита увеличаване на "зелените" обществени поръчки, които са били определящи за постигането на основните екологични цели в следните сектори: **Енергетика**: създаване на условия за енергийни спестявания, използването на енергия от възобновяеми източници и зелени горива; **Стоки и услуги**: спазване на стандартите определени при употребата на материали, които не влияят на околната среда и общественото здраве; **Рециклиране**: насърчаване на разделянето на отпадъци чрез закупуване на рециклирани продукти и материали; **Отпадъци**: насърчаване между публичните органи разделянето и събирането на рециклируеми отпадъци".

Идеята за увеличение на дела на проведените и реализирани "зелени" обществени поръчки се поставя като национална цел на правителството в Италия, която се записва в Националния план за действие за зелени обществени поръчки. В него се посочва, че "най-малко 50% от сключените договори с публичните власти и финансирани от бюджета да бъдат приложени екологични критерии", т.е. се провежда правителствена политика, която цели да насърчи публичния и частния сектор в бъдеще да инвестират повече в "зелени" дейности.

На база проведеното регионално бенчмаркетинг изследване в провинция Ломбардия (административен регион в северна Италия) могат да бъдат обобщени следните данни за съществуващи добри "зелени" практики, осъществени в резултат от въведените регулации по отношение на "зелените" обществени поръчки (табл. 2).

Таблица 2

Действащи добри "зелени" практики в регион Ломбардия, провинция Бергамо, Италия

Териториална единица	Политика	Дейности и резултати
<p>Регион Ломбардия</p>	<p>Създадена е Регионална компания за централизирано закупуване на стоки и услуги.</p>	<p>1.1. През 2006 с регионален декрет 23/2006 публичната администрация на регион Ломбардия задължава 35% от закупените стоки от местните власти да бъдат от рециклирани материали.</p> <p>1.2. Създадени са 1600 работни места;</p> <p>1.3. Централизира се възлагането и сключването на договори за доставка на стоки и услуги, които са предназначени за всички централни органи на територията на региона:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● да анализира предлагането и търсенето на стоки и услуги чрез съвременни технологични инструменти като електронни проучвания; ● да публикува покани за участие в търгове и договори за възлагане за доставка на стоки и услуги, предназначени за един или повече възложители; ● да влиза в споразумения, достъпни за публични администрации, установени на територията на Ломбардия; ● да разрешава извършването на покупка в онлайн магазина чрез активиране на електронни конвенции; ● да сключва рамкови споразумения и създава динамични системи за покупки; ● да следи нивото на качеството на доставките при пряко управляваните договори.
	<p>Разработена е електронна платформа SINTEL</p>	<p>2. Създадена е електронна платформа SINTEL (обслужваща интересите на заинтересованите лица според обхвата на работа на Регионална компания за централизирано закупуване на стоки и услуги) дава възможност на организациите да:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● да изпълняват своите процедури за покупки изцяло безплатно, онлайн, и в пълна автономия; ● достъп до списък с електронни доставчици, който съдържа информация и документи, доказващи особеностите и характеристиките на предприятията, регистрирани в платформата.

Продължение

	Приети са критерии за енергийна ефективност и устойчивост на околната среда	<p>3. През 2013 г. в актуализирания Национален план за действие за зелени обществени поръчки е поставена национална цел, според която най-малко 50% от сключените договори с публичните власти и финансирани от бюджета да бъдат приложени екологични критерии. В критериите за енергийна ефективност и устойчивост на околната среда са посочени минимални екологични изисквания и са включени технически точки за награда за екологични характеристики. Съгласно тези критерии са избрани доставчици на: Електрическа енергия; Хартия в стечове; Канцеларски продукти; Услуги в туристическия бранш; Копирни машини под наем; Димомери; Услуги и стоки отделно за местната полиция; Сервизен център регионална преса. Регионалните и местните власти провеждат целенасочена политика към оптимизиране използването на възобновяема енергия. Според предприетата политика се цели превръщането на сектор селско стопанство в лидер, водещ до местно икономическо развитие. Националната цел е подплатена и със законодателен декрет, като съгласно него се въвеждат специални изисквания към регионалните и местни власти, в чиито правомощия и дейности се вмества задачата да насърчат използването на "зелени" обществени поръчки.</p>
--	---	--

Продължение

<p>Област Ломбардия (обществен орган на местната власт) Провинция Бергамо,</p>	<p>Организиране и провеждане на "зелени" обществени поръчки</p>	<p>1. След редица инициативи, целия регламентиране провеждането на "зелени" обществени поръчки е създадено специализирано "Ръководство за прилагане на "зелени" обществени поръчки от публичните власти", наречени съдържатели оперативни инструкции, правила, въведени са минимални "екологични" критерии и др.</p> <p>2. На сайта на провинция "Бергамо", с цел популяризиране на ползата и ефекта от провеждането и организирането на "зелени" обществени поръчки е създадена специализирана секция.</p> <p>3. Към действащата местна администрация е създаден специализиран отдел "Екология", в чиито правомощия се включва осъществяването на дейности относно изпълнението на национални, регионални и местни политики по устойчиво развитие и по-специално провеждане на "зелени" обществени поръчки.</p> <p>4. Въведена е система за управление на околната среда и одитиране EMAS, сертифицирана по ISO 14001:2004. В обхвата на посочената система е да бъде осъществяван мониторинг върху броя на "зелените" обществени поръчки (отчетен е ръст на "зелените" обществени поръчки за периода 2012 г. спрямо 2011 г.).</p> <p>Основните сектори, в които се осъществяват "зелени" обществени поръчки са: строителство, услуги свързани с поддръжка и почистване, доставка на канцеларски материали, кетъринг и ваучери за храна, доставка на компютри и др. техника.</p> <p>Положителни тенденции, които се отчитат са: увеличен дял на фирмите, работещи със "зелени" обществени поръчки; стимулиране закупуването на местни продукти; увеличен "зелен" пазар.</p> <p>Отрицателни тенденции: липса на икономически ресурси, затруднения при осъществяване мониторинг пореди липса на информация, необходимост да се гарантира приемственост в обучение/информацията на отделите, необходимост от даване на приоритет на "зелените" обществени поръчки.</p>
---	---	--

Продължение

Добри "зелени" практики за проведена Публично-частна партньорство между местната власт и бизнеса в провинциите Бергамо и Павия, регион Ломбардия	<ol style="list-style-type: none">1. Завод за компостиране в Гизалба. Изцяло частна инвестиция, след като местната власт организира "зелена" обществена поръчка за доставка на суровина – зелени органични отпадъци от селскостопански дейности в района, които се преработват във висококачествена органична тор (компост), който се предоставя на земеделските производители в района. Ползите за общината е намален обем на органични отпадъци, по-чист въздух, води и почти нулева инвестиция на публични средства. Ползите за инвеститора са дългосрочно възвръщане на инвестицията, чрез гарантирани клиенти и положителен отраслов имидж на компанията.2. Фото-волтаична централа изградена върху бивше сметище на територията на община Осно Стто. Сключен е договор за ПЧП в дългосрочен период от 20 години, като общината осигурява терен и определя условия за ползване на площадката. Ползите на общината са разрешените проблеми с площадката за депониране на отпадъци, чист въздух, постъпления в хазната, които се ползват за други екологични инициативи. Ползи за инвеститора са възвръщаемост на направената инвестиция, като е създаден икономически механизъм.3. Завод за преработка на отпадъци и производство на енергия REA Dalmine, Via Dossi sn 24044 Dalmine. Фирмата е част от Green Holding Group. Заводът преработва отпадъците на почти 200 общини в провинцията. Ползите за провинция Бергамо и местните власти са решен проблем с твърдите битови отпадъци на общините, чист въздух, а ползата за инвеститора е печалбата от продажбата на електричество.4. Завод за преработка на отпадъци и производство на биогаз и енергия на територията на община Storpello Saigoli, провинция Павия. Ползите за общината са преработени органични отпадъци от домакинствата, заведената за обществено хранене и предприятията от хранително вкусовата промишленост на нейната територия, чист въздух и вода, производство на зелена енергия, производство на екоотворе (биокомпост).
--	--

Източник: доклад от проведено бенчмаркетингово проучване на добрите практики в областта на "зелените" обществени поръчки и публичните услуги предоставяни от публичната администрация на Провинция Бергамо, Италия // документът е изготвен по Проект: "Иновативен модел на публичните услуги в подкрепа за стартиране на самостоятелна стопанска дейност и собствен бизнес в община Карлово", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Заклучение

На база представения анализ на действащата към момента национална политика по отношение на "зелените" обществени поръчки и показания накратко международен опит в областта на специфичния вид обществени поръчки във Великобритания и регион Ломбардия (Италия) биха могли да се изведат конкретни препоръки за актуализиране на действащата към момента политика в Република България:

- Необходими са законодателни промени с цел провеждане на политиката към насърчаване употребата на "зелени" обществени поръчки. Законодателните промени са свързани със създаване условия за подписване на договори за обществени поръчки, но при изпълнение на определени задължителни критерии за екологичност;

- Необходимо е в НПДНЗОП да бъде подчертана важната роля на институциите от публичния сектор при реализирането на политиката за "зелените" обществени поръчки, с което би следвало да се стимулира частния сектор да инвестира в създаването на екологични стоки и предоставянето на екологосъобразни услуги;

- Необходими са по-целенасочени мерки от страна на изпълнителната и законодателната власт по отношение на политиката за "зелени" обществени поръчки. Чрез промяна в законодателството и въвеждането на изискване към органите на управление в публичната администрация да сключват определен брой "зелени" обществени поръчки (в процентно изражение от общия брой сключени обществени поръчки) за година, би могло да се стимулира частният сектор да направи инвестиции за осигуряването на необходимите за нуждите на администрацията "зелени" стоки и услуги;

- Чрез провеждане на информационни кампании относно ефекта от употребата на "зелени" стоки и услуги, да бъде направен опит за промяна в нагласата към "зелено" потребление, с което да бъде ограничено недоволството на обществото от по-високите финансови стойности на сключените договори от публичния сектор за "зелени" обществени поръчки.

Реализирането на по-голям брой "зелени" обществени поръчки е причина за създаването на повече "зелени" проекти, с подчертан екологичен характер. Съществен момент при провеждане на регулацията е, че законодателните промени и политиката по възлагане на "зелени" обществени поръчки трябва да бъде сведена до изпълнение и от представителите на местната администрация, т.е. в процеса на реализиране на мярката, от една страна се оказва пряко екологично въздействие върху местната териториална единица,

а, от друга върху икономическото развитие чрез създаването на нов вид "зелена" заетост.

Литература

Агенция за обществени поръчки (2017). Портал за обществени поръчки. Изтеглено на 2017 от http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93,1&_dad=portal&_schema=PORTAL

Енчев, М. (17 ноември 2010 г.). Агенция за обществени поръчки. Изтеглено на 31 юли 2017 г. от http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/novini/kadifenata_rakavica.pdf

Министерски съвет. (2011). Портал за обществени поръчки. Изтеглено на 4 април 2017 г. от http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/novini/GPP_Final_13_07_11.pdf

Министерски съвет (9 юли 2014 г.). Министерски съвет. Изтеглено на 4 октомври 2017 г. от www.government.bg/fce/001/0211/files/Strategy_OP.doc

Проект SPP Regions, финансиран по Програма "Хоризонт" 2020. (21 юни 2016 г.). Проблеми пред общините при възлагане на устойчиви обществени поръчки. Как да ги преодоляваме? София, България. Изтеглено на 12 март 2017 г. от http://greensproject.eu/wp-content/uploads/2016/06/Gabrovo_SPPRegions.pdf

Проект: "Иновативен модел на публичните услуги в подкрепа за стартиране на самостоятелна стопанска дейност и собствен бизнес в община Карлово" (17 ноември 2014 г.). Доклад от проведено бенчмаркетингово проучване на добрите практики в областта на "зелените" обществени поръчки и публичните услуги предоставяни от публичната администрация на провинция Бергамо, Италия. Карлово, България. Изтеглено на 12 март 2017 г. от <http://karlovo.bg/proekt/wp-content/uploads/2014/12/Presentation-Report-Benchmarking-Study-FINAL.pdf>

Служба за публикации на Европейския съюз, Европейската комисия и ICLEI – Local Governments for Sustainability (2016). Агенция за обществени поръчки. Изтеглено на 4 октомври 2017 г. от http://www.aop.bg/fckedit2/user/File/bg/practika/handbook_2016_bg.pdf

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите (16 юли 2008 г.). Изтеглено на 4 октомври 2017 г. от http://www.parliament.bg/pub/ECD/72416COM_2008_400_BG_ACTE_f.doc

Рецензент: доц. д-р Евгения Пенкова

ПРИЛОЖИМОСТ НА МАРКЕТИНГА НА ДЕСТИНАЦИЯТА КАТО ИНОВАТИВЕН ИНСТРУМЕНТ ЗА УСТОЙЧИВО ГРАДСКО РАЗВИТИЕ (ПО ПРИМЕРА НА ГР. ПЛЕВЕН)

Ева Цветанова,
гл.ас. д-р в Стопанска академия "Д. А. Ценов" – Свищов

e-mail: e.tsvetanova@uni-svishtov.bg

Резюме: В доклада е разгледан маркетингът на дестинацията като иновативен инструмент, който да подпомогне устойчивото градско развитие на Плевен, като допринесе за по-силната ангажираност на локалните заинтересовани страни към ендегенното развитие, повиши регионалната конкурентоспособност и атрактивност чрез създаването на позитивен имидж и брандиране на града като дестинация за културно-познавателен туризъм. По-конкретно: е изследвана и определена ролята на маркетинга на дестинацията в процеса на устойчивото градско развитие, анализиран и оценен е туристическия потенциал на обектите, свързани с културно-историческото наследство на Плевен и са дефинирани факторите препятстващи и благоприятстващи организацията на маркетинга на дестинацията за града. В методологичен план изследването се основава на стратегически, индуктивен и дедуктивен подход. Конкретният анализ и синтез е осъществен чрез прилагане на система от методи, която включва: методите на наблюдението, на сравнението, на интервюто, дескриптивния метод, статистически методи за многомерен анализ, реализирани с помощта на специализиран софтуер. В резултат са: дефинирани конкретни предложения за подпомагане на местни власти в създаването на креативна локална среда за повишаване предприемаческата активност за постигането устойчив растеж в областта на културно-познавателния туризъм.

Ключови думи: маркетинг на дестинацията, устойчиво градско развитие, културно-познавателен туризъм, анализ

Увод

Маркетингът на дестинацията е сред ключовите инструменти в регионалния маркетинг, които позволяват на дадена локация (регион, област, община, град и др.) да повиши своята конкурентоспособност на туристическия пазар. Чрез инструмента маркетинг на дестинацията се постига: 1) подобряване атрактивността на конкретна локация; 2) успешно позициониране на дестинацията или туристическия продукт, предлаган в нея, спрямо желаните целеви пазар; 3) съобразяване на регионалните маркетингови дейности с особеностите в потребителското поведение на целевия пазар.

Според Джеймс Макейнс (2006, с. 78) маркетинга на дестинацията е "създаване на комбинация от ресурси, стоки и услуги, способни да създадат добавена стойност, която задоволява очакванията на дадени целеви потребители, като по този начин ги мотивират да посетят дадена локация и да закупят предлагания от нея туристически продукт". Маркетингът на дестинацията следва също така да балансира вижданията, мненията и целите на местните заинтересовани страни в процеса на локално развитие и да гарантира устойчивото експлоатиране на териториалните ресурси. Този инструмент предлага редица предимства в конкурентната борба между отделните териториални единици, в изграждането на местната идентичност, имидж и утвърждаването на регионални брандове.

Целта на доклада е да анализира приложимостта на маркетинга на дестинацията за създаването на устойчив местен културно-познавателен туристически продукт в град Плевен. Основните **задачи** са:

- да се изследва и определи ролята на маркетинга на дестинацията в процеса на устойчивото градско развитие;
- да се анализира и оцени туристическия потенциал на обектите, свързани с културно-историческото наследство на град Плевен;
- да се дефинират и анализират факторите пречателстващи и благоприятстващи организацията на маркетинга на дестинацията за гр. Плевен.

1. Маркетингът на дестинацията – катализатор на интегрираното градско развитие

Маркетингът на дестинацията днес в световен мащаб е сред водещите предпоставки за устойчив растеж на туристическия пазар на дадена локация. Редица съвременни изследвания (UNWTO, 2011) проследяват връзката между дестинацията и туристическия бизнес, като подчертават четири ключови фактора, а именно: повечето аспекти на туризма се осъществяват съобразно спецификите на съответните локации; дестинацията се разглежда като ос-

новна единица за анализ на туризма; дестинациите се утвърждават като значими брандове в туристическата индустрия. Днес страните, регионите и градовете са много по-склонни да отделят средства за маркетинга на дестинацията, припознавайки го като инструмент за привличането на пазара на посетителите.

Приложна и фрагментарна по своя характер е литературата, свързана с маркетинга на дестинацията. Повечето от стимулите за провеждане на маркетинг на дестинацията са обусловени от задачите на туристическия маркетинг в съответната локация и по-конкретно повишената конкуренция в глобалния свят. Поради тази причина, се провокира и интереса на академичните среди и на местните власти да търсят иновативни средства, за да направят дадено място по-атрактивно и желано в сравнение с други териториални единици. Ашуорд и Вугд (G. J. Ashworth, H. Voogd, 1993) подчертават в изследванията си приноса на локацията в нейния пространствен контекст за развитието на регионалния маркетинг, а именно че тяхната уникалност изисква много по-комплексни маркетингови дейности отколкото при традиционния бизнес маркетинг.

Дестинацията е амалгама на широк и еkleктичен сбор от хора и бизнеси, които обвързват собствения си просперитет с успеха на мястото, което представяват. Пайк смята, че ефективността на туристическите компании зависи в определена степен от конкурентоспособността на тяхната дестинация и от лидерството на локалните заинтересовани страни по отношение на туризма. Подобна теза се доказва емпирично от различни изследвания във Финландия и Испания (WTO, 2002).

Въпреки значимата роля на дестинациите в моделирането на туристическата система все още няма широко приета единна дефиниция за термина. Световната туристическа организация (COT) издава наръчник за управление на туристически дестинации, който обобщава опита на много страни. Макар че не е изрично свързан с определено териториално равнище, този наръчник дава редица принципи и насоки, които са от значение за настоящата разработка. По-важните от тях са, че дефинира термина "местна туристическа дестинация", като алтернатива на виждането за това, че дестинациите нямат ясно определен размер и граници: "Местната туристическа дестинация е физическо пространство, в което туристът прекарва поне една нощувка. Тя включва туристически продукти като подпомагащи услуги и атракции и туристически ресурси в рамките на еднодневно пътуване. Тя има физически и административни граници, които определят нейното управление, както и имидж и възприятия, които определят нейната конкурентоспособност на пазара". Както и че акцентира върху значението на регионалното ниво: "оптималното ниво на управление на дестинациите в повечето случаи е субна-

ционалното". Дефинират се равнищата на управление на дестинацията – национално, регионално, местно.

Маркетингът на дестинацията изисква ефективното мрежово партньорство между местния туристически бизнес и публичните власти, тъй като последните често не разполагат с необходимите маркетингови знания, ясни контролни функции, както и желание да управляват туристическите инициативи на мястото. Особено чувствителен е този проблем за локациите, които не възприемат туризма като водещ икономически двигател на местната икономика, за тях маркетинга на дестинацията е просто една от функциите на туристическия бизнес и често не припознават ролята си в този процес, освен ако за това няма пряко финансиране от ЕС или държавния бюджет.

Изхождайки от представения световен опит, можем да идентифицираме следните ключови проблеми на туристическото развитие за България, които на местно и регионално равнище могат да се обобщят по следния начин: 1) съществуващите органи за управление се затрудняват да реализират целесъобразните по същество препоръки, тъй като те излизат извън техните компетенции; 2) трудности при финансиране на общополезните действия, както и при набиране на основна информация за туризма; 3) съгласуване на интересите на различни групи, ведомства и др. (в т.ч. и на интересите на различни равнища – национални, регионални и локални, които често са конфликтни); 4) необходимост от институции, които да осигурят единно управление, финансиране и информационното осигуряване на туристическото развитие, каквито са например: организациите за управление на дестинациите.

Икономиките на градовете днес са изправени пред редица предизвикателствата, които налагат нови стандарти и изискват промяна потребителската култура, а това от своя страна предполага изменение на структурата на икономическата система като цяло. Такава фундаментална промяна не може да се случи бързо, тя изисква време и е подвластна на пространствено икономическото взаимодействие на редица фактори.

2. Емпиричното проучване на потенциала на град Плевен като дестинацията за културно-познавателен туризъм

2.1. Методология

Поставените в доклада цел и задачи са в основата на проведеното анкетно проучване, през периода октомври-ноември 2016 г., което се стреми да даде отговор на основни въпроси като: в каква степен анкетираните разпознават Плевен като дестинацията за културно-познавателен туризъм; повлиява ли тя върху активността и готовността им за осъществяване на културно-

познавателен туризъм, кои са факторите, повлияват позитивно или негативно оценката за града. При етапа на структуриране и тестване на анкетата са формулирани пет основни групи изследователски въпроси. За изследването им са използвани съвременни методи за многомерен анализ, реализирани с помощта на статистически софтуер IBM SPSS Statistics 19.

2.2. Анализ на резултатите от проучването

2.2.1. Оценка туристическия потенциал на обектите, свързани с културно-историческото наследство на град Плевен

Гр. Плевен се намира в едноименната област, която обхваща централната част на Дунавската равнина. Населението на града по данните на ЕСГРАОН от 15 март 2016 г. е 109 875 души, което представлява близо една трета от населението на областта. Плевен се характеризира с богато културно-историческо наследство и прекрасна природа. Хилядолетна историята на града е представена в многобройни културни и архитектурни паметници. Около Плевен на около 25 хиляди декара е построена "Зелена зона", включваща парковете "Кайлъка", "Генерал Лавров", "Генерал Генецки" и други. Като областен град, Плевен съсредоточава и културният живот, за това не е случаен факта, че местните власти определят туризмът, като един от основните поминъци и искат да максимизират неговия принос за развитието на градската икономика. Според отчета за изпълнение на "Програмата за развитие на туризма в община "Плевен" през 2015 г., туристите, български и чуждестранни граждани, посетили община Плевен през 2015 г., са съответно 23 730 и 6383 души. Туристическият данък, събран на територията на общината, заплащан за нощувка в местата за настаняване към 31 декември 2015 г., е съответно 41 824 лв., таксите от категоризиране на туристически обекти за периода са 11 075 лв. Или общо средствата, набрани от туристически данък и такси от категоризиране на туристически обекти през годината са в размер на 52 899 лв. по данни на НСИ за 2015 г. реализираните посещения в музеите (в това число и галерии) са 181 776 броя.

За град Плевен най-съществените конкурентни предимства съгласно "Концепция за туристическо райониране на България", предложена от Министерството на туризма, са свързани с културно-историческия туризъм, където той може да се превърне в "пазарен лидер". Чрез инструмента маркетинг на дестинацията на фигура 1 са концептуализирани основните елементи, които ще допринесат за водещата роля на града.



Фигура 1. Основни компоненти на конкурентоспособността на дестинацията

Разбира се на значението на тези компоненти не следва да се гледа едностранно, а напротив трябва да се оцени тяхното взаимодействие в процеса на привличане на различни групи туристи. Към настоящия момент можем да обобщим, че дестинацията Плевен предлага на своите посетители над 200 паметника в памет на славното военно минало на града, уникални музеи, богата културна програма, включваща над 30 различни мероприятия (фестивали, концерти, биеналета, и др.), включително и 8 с международен характер. Сравнително добро е качеството на транспортната и комуникационна инфраструктура, обновени са средствата за градски транспорт по проект "Интегриран градски транспорт на Плевен", Подменена е и част от старата контактна тролейбусна мрежа, изградена е нова такава в още квартали на града; подобрена е централната градска среда и пр. Като областен град Плевен е и търговски център, който предлага на посетителския пазар множество възможности за шопинг и забавления. По отношение качеството на обектите за настаняване официалната информация (Министерство на туризма, 2016) е, че преобладават хотелите с 2* и по-малко, 5 са хотелите с 3 звезди, а с 4 звезди са два. Заведенията за хранене и развлечения на територията на гр. Плевен с четири звезди са три, с три звезди са 15 на брой, а с две и по-малко звезди – са 35 броя. всичко това ни дава основание да заключим, че нивото на рекреация е допустимо от гледна точка на релацията "цена-качество".

Последните два компонента, които маркетинга на дестинацията препоръчва, комерсиализация и възможност за съчетаване на различни дейности от туристите следва да се развиват, за да може града да е конкурентоспособен в борбата за посетителския пазар.

2.2.2. Анализ на отношението, информираността и ангажираността на жителите и гостите на град Плевен като дестинацията за културно-познавателен туризъм

В проведената от изследователския екип електронна анкета през периода октомври 2016 г. – ноември 2016 г. взеха участие 117 респондента жители и гости на град Плевен. Получената неслучайна извадка не претендира за представителност, но позволява извличането на изключително полезна информация за разглеждания проблем и анализа на неговата специфика. При емпиричното изследване са използвани отворени въпроси и неструктурирани интервюта с цел да се обхване многообразието от мнения, мисли и отношението на респондентите по темата.

Най-разпознаваемите обекти на културно-историческото наследство в Плевен са Парк "Кайлъка" и Панорамата – посочени в над 80% от отговорите, респективно най-слабо разпознаваеми са къщите-музеи – 3%. Допълнителните креативни дейности, които 54% от респондентите биха препоръчали да се организират в любимата им културна атракция, са концерти, театрални постановки, пърформанси, улично изкуство, които да са на открито, при това анкетираните препоръчват тези мероприятия да не се съсредоточават само в градския център, но и в летния театър. Около 29% са посочили, че желаят да има повече прояви от спортен характер, в които гражданите и гостите на града да могат да се включат, 21% процента от анкетираните, които искат да видят повече активности за децата, които да им позволят да усвояват нови знания, да се забавляват и да изграждат местната идентичност. Подобренията в предлаганите услуги от град Плевен, свързани с културно-историческото наследство са представени в таблица 1.

Таблица 1

Отговори на въпроса какво биха подобрили в сферата на услугите, които местните власти предлагат във връзка с културно-историческото наследство

		Responses		Percent of Cases
		N	Percent	
Подобрения в услугите за туризъм ^a	По-ефективна работа на ТИЦ-Плевен	67	18.8%	60.4%
	По-учтив персонал в музеите и по-адекватно работно време.	56	15.7%	50.5%
	Да се организират повече фестивали, концерти, бианалета	71	19.9%	64.0%
	Създаване на туристически център за ориентация на деца, насочен към специфичните им нужди	57	16.0%	51.4%
	Обособяване на места за игра на децата, които да са естетически издържано в стила на локацията	57	16.0%	51.4%
	Създаването на клъстер от атракции, които да са географски концентрирани ще уплътни времето на туристите, които са избрали да посетят града	49	13.7%	44.1%
Общо		357	100.0%	321.6%
<p>a. Dichotomy group tabulated at value 1. Забележка: процентите в таблицата надхвърлят 100, тъй като респондентите са давали повече от един отговор!</p>				

От таблицата можем да направим извода, че за жителите и гостите на града е важно да туристическия информационен център да работи по-ефективно, да се повиши професионализма и работната етика на персонала в обслужващата сфера, географската концентрация на туристическия продукт и развитието на специализирани мероприятия за децата.

Според мненията на респондентите основните фактори, които благоприятстват развитието на дестинацията за културно-познавателен туризъм Плевен са: повишения интерес на вътрешния туристически пазар и възможностите за европейско и държавно финансиране на проектите за културен туризъм и богатото културно-историческото наследство. Като неблагоприятни

фактори, анкетираните определят, недостатъчните инвестиции в развитието на културния туризъм, както и липсата на равнопоставено сътрудничество между местните заинтересовани страни за утвърждаването на дестинацията Плевен.

2.2.3. Анализ на оценката на потребителите за туристическия потенциал на Плевен

Най-често споменавания отговор за обектите на културно-историческото наследство, с които анкетираните асоциират гр. Плевен са парка "Кайлъка" – 53% и Панорамата "Плевенска епопея 1877" – 39%, въпреки това съотношение последната е едноличен лидер според респондентите като място, което задължително "човек трябва да види поне веднъж в живота си" с над две трети от отговорите на анкетираните. Оценките на респондентите по отношение на предлаганите атракции от град Плевен са както следва: за една четвърт от анкетираните те са недостатъчни, 28% ги определят като по-скоро достатъчни, а останалата част не могат да преценят или не са изразили мнението си. Все пак позитивен е фактът, че близо половината от респондентите определят град Плевен като топ дестинация за културно познавателен туризъм.

Основните мотиви на туристите да посетят обектите на културно-историческо наследство на град Плевен са представени в таблица 2.

Таблица 2
Основни мотиви на туристите да посетят обектите на културно-историческо наследство на град Плевен

		Responses		Percent of Cases
		N	Percent	
Основни мотиви за посещение на дестинацията за културно-познавателен туризъм гр. Плевен ^a	Специален интерес и отношение към историята на града	53	29.6%	52.0%
	Да се забавлявам	30	16.8%	29.4%
	Да уча чрез преживяване	23	12.8%	22.5%
	Да натрупам нови емоции и знания, които да ме вдъхновят и обогатят живота ми	43	24.0%	42.2%
	Да преоткрия идентичността си	18	10.1%	17.6%
	Изследователски интерес за професионално развитие	12	6.7%	11.8%

Продължение

Total	179	100.0%	175.5%
a. Dichotomy group tabulated at value 1. <i>Забележка: процентите в таблицата надхвърлят 100, тъй като респондентите са давали повече от един отговор!</i>			

3. Изводи и препоръки от проучването

Постигането на статуса "уникалност", може да стане с помощта на клъстеризирането на местните атракции и разработването на специални програми за тяхното маркетингане, които да се фокусират върху разграничаването им от други разпознаваеми от туристите локации. По отношение на град Плевен според нас е уместно да се създадат два клъстера от атракции, които да се промотират като отделни туристически дестинации:

1) "Плевен Център – Културно Възраждане", който обхваща: Параклисамвзолей "Св. Георги Победоносец", Регионален исторически музей – Плевен, "Скобелев парк" музей, Панорама "Плевенска епопея 1877 г.", Къща музей "Цар Освободител Александър II", Храм "Свети Николай Мирликийски Чудотворец". Както подсказва името му клъстерът се намира в централната зона на града, достъпността до обектите е изградена като предлага както пешеходен маршрут, така и екологично чист тролейбусен градски транспорт. Прилежащи атракции, които позволяват разнообразяване на пакета от дейности на туристите, са също така градската градина, водната каскада (уникална инсталация от фонтани), драматичен и куклен театър, филхармония, художествена галерия и арт център. Всички тези обекти са предпоставка за промотирането на клъстера и като културен център на града. В района има също и достатъчно възможности за настаняване, шопинг, забавления и хранене.

Основните проблеми пред маркетингането на клъстера пред различните целеви пазарни са свързани с: осигуряването на подкрепа и активно участие от местните заинтересовани страни. (например от проведеното изследване става ясно, че респондентите очакват хотелиери и ресторантьори да поддържат определено ниво на качество на обслужването; по отношение на гражданите да са по-силно ангажирани с чистотата на обектите на културно-историческото наследство и пр.) Недостатъчен е броят на сувенирните магазини. За да се оптимизират приходите от клъстера ние препоръчваме разработването на преференциални ценови пакети за отделните сегменти, включващи карта за посещение на обектите в клъстера, отстъпки за градския тран-

спорт, хотелите и заведенията в тази част на града. Изработването на това решение изисква равнопоставено партньорство между публичния и частен сектор в града, а за оптимизиране на ценообразуването може да се приложи например конджойнт анализ, чрез който да определим какви ще са най-привлекателните стимули за отделните групи туристи.

2) Интерактивен продукт "Плевен-град за активен отдих", който обхваща: обявения за защитена местност, парк "Кайлъка". Паркът предлага уникално съчетаващи се възможности за разходка, отдих и развлечения. Паркът разполага с изкуствени езера и язовири, лодки и водни колела, басейни, хотели, барове, кафенета, ресторанти, детски площадки, тенис кортове, зоопарк и уникален ресторант, изцяло изграден в пещера. В парка има летен театър, както и единственият по рода си в България – Музей на виното. В началото на парка се намират развалините на късно-античната крепост "Сторгозия".

Паркът "Кайлъка" е най-силно разпознаваемата атракция на гр. Плевен, съгласно отговорите на анкетиранияте, но за съжаление те не го причисляват към местата, които човек задължително трябва да посети в живота си. За това, според нас той следва да се маркетира като клъстер от услугите, които предлага, като така ще се максимизират културните преживявания на туристите и ще се задълбочи връзката им с дестинацията. Като цялостен продукт според нас парка трябва да приютява повече прояви на открито, такива има и към момента, но са по-скоро епизодични и не се комуникират достатъчно. Паркът е подходящ и за креативни атракции, като например историческата възстановка на крепостта "Сторгозия", но отново тук липсва системност при планирането на такива инициативи и те не успяват да задържат постоянен интереса на туристите. Ключово е партньорство между публичния и частен сектор в града, например: от реконструкция се нуждае зоологическата градина, за което отговорност носят местните власти. Те традиционно търсят възможности за финансиране по линия на европейските фондове, но едновременно могат да се договорят със собствениците на хотелите и местата за хранене и кафенетата да предлагат безплатно талони за отстъпка за посещение на зоопарка, с което да повишат интереса на посетителите към тази атракция. Повечето посещения ще позволят на проекта за реконструкция да докаже своята приоритетност и значимост за града.

Заклучение

В доклада е анализирана ролята на маркетинга на дестинацията в процеса на устойчиво градско развитие. Изведени са стратегически вектори за развитието на град Плевен като дестинация за културно-познавателен туризъм. Анализиран е пазара на посетителите на град Плевен с цел дефинирането на

управленски мерки за разгръщане на местния туристически потенциал. Направени са конкретни предложения за подпомагане на местни власти в създаването на креативна локална среда за повишаване предприемаческата активност и постигането устойчив растеж в сферата на туризма в града.

Литература

Ashworth, G. J. and H. Voogd. Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning (Book Review). *Town Planning Review*, 62 (4), pp. 489 – 494.

Concept for Tourism Zoning of Bulgaria, Ministry of Tourism Publications, 2015.

Hays, S., S. Page. Dimitrios Buhalis. Social media as a destination marketing tool: its use by national tourism organisations, *Current Issues in Tourism*, 16 (3), 2012, pp. 211-239.

Kotler, Ph., Bowen, J., J. Makens. *Marketing for Hospitality and Tourism*, Prentice Hall, 2006, p. 78.

Ministry of Tourism, <http://tourism.egov.bg/registers> (last access: 29-1-17).

Рецензент: проф. д-р Цветка Стоенчева

ОРГАНИ НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА НА МЕСТНО НИВО

Владимир Вълков,
гл.ас. д-р в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: vl__valkov@abv.bg

***Резюме:** Управлението и администрирането на социалната политика са от съществено значение за качествено обслужване на гражданите. На централно ниво органи на социалната политика са Министерството на труда и социалната политика, Националният осигурителен институт и Националната агенция за приходите. Органите на местно ниво, които осъществяват социалната политика са Районно управление на социалното осигуряване (РУСО) и Териториалните поделения (ТП) на НАП.*

***Ключови думи:** РУСО, НОИ, НАП, ТП, социална политика и административна структура*

Увод

Органите на социалната политика на местно ниво подпомагат дейността на централизираните органи. Техните основни функции и правомощия са на определена територия на областта. При необходимост те могат да изискват информация от съответната община, която е в тяхната област за подпомагане на дейността си.

Целта пред органите на социалната политика на местно ниво са да подобряват качеството на обслужване на гражданите на съответната община, област и район.

Изложение

Специализираните органи на местно ниво подпомагащи социалната политика са РУСО (Районно управление на социалното осигуряване към НОИ) и ТД (Териториални дирекции на НАП).

1. РУСО се ръководи в своята дейност от директор, който представлява администрацията на местно равнище и съставя отчет за дейността си пред управителя на НОИ.

Функциите, осъществявани от РУСО, са свързани с предоставяне на необходимата информация на гражданите по пенсионното осигуряване; организиране дейността по отпускане, изменения, прекратяване и възобновяване на пенсиите, контролиране на приходите и разходите, извършени от осигурителите. Освен това РУСО отчита изпълнението на своя бюджет по общественото осигуряване и извършва осигурителните плащания. Административните структури на РУСО извършват дейностите по общественото осигуряване на работниците и служителите в съответния район (регион). За осъществяване на по-действени взаимоотношения между администрацията на централното управление на НОИ и тази на териториалните му подразделения (РУСО) е изграден и функционира Регионален консултативен съвет. В неговия състав са включени управителят, подуправителят, ръководителят на Столично управление СО, ръководителите на РУСО и главният методолог по общественото осигуряване.

2. На територията на страната са изградени 29 териториални дирекции (ТД) на НАП, създадени с цел подобряване дейността по събиране на приходите в бюджета. С цел подобряване обслужването на задължените лица, формиращи основна част от постъпленията в териториалните дирекции, а именно средните данъкоплатци и осигурители, през 2006 г. е създадена организация за ефективно обслужване на тези лица. Териториалните дирекции се ръководят от директор, който е начело на администрацията на местно равнище.

Директорът на териториална дирекция на НАП отговоря за дейността на звеното пред Централното управление (ЦУ) и ежегодно изготвя доклад за своята дейност, който се изпраща на органите на централно ниво.

Длъжностите се степенуват в три групи – главен, старши и младши. На длъжностите могат да бъдат назначавани само лица, които отговарят на специфичните изисквания за заемане на съответната длъжност и спрямо които не са налице пречките от закона. Трудовите договори със служителите в централното управление и с директорите на териториалните подразделения се сключват, изменят и прекратяват от генералния директор. Трудовите договори със служителите в териториалните подразделения се сключват, изменят и прекратяват от съответния директор на териториално подразделение.

Служителите в агенцията имат право на допълнително материално стимулиране и на представително или униформено облекло при условия и по ред, определени от Надзорния съвет. Служителите задължително се застраховат за сметка на агенцията със застраховка "Живот" и застраховка срещу злополука.

3. За групирането на идентифицираните правомощия/функции е използвана Класификацията на ОИСР за правителствените функции, която е посочена като инструмент в Единната методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация. Според Класификацията на ОИСР правителствените функции са:

- секторна политика – стратегическо планиране, изготвяне на проектозакони, изработване на минимални стандарти, норми за анализ и оценка на секторна политика, прогнозиране;

- предоставяне на услуги – предоставяне на продукт или услуга на вътрешни (други държавни органи) или външни (бизнес, граждани, медии, синдикати) услуги;

- регулиране – лицензи, сертификати, издаване на разрешения, акредитиране, инспекции, проверка за съответствие, финансов одит;

- координация, контрол и надзор – координация на връзките между различни органи, наблюдение на дейността на подчинени (подотчетни) структури, подпомагане на подотчетни структури за постигането на техните професионални цели;

- поддържащи – счетоводство, деловодство, управление на човешките ресурси, информационни системи, инфраструктура, анализ на ефективността и одита на управлението, секретарски услуги.

Идентифицирани са 14 правомощия/функции на ръководителя на ТП на НОИ, подробна информация за които може да се открие в нормативната уредба на всяко ТП. Най-много – 8 са правомощията по контрол за спазване на осигурителното законодателство, свързано с ДОО. По 1 правомощие има в областите: задължително осигуряване при безработица, гарантирани вземания на работниците и служителите при несъстоятелност, експертиза на работоспособността, трудови злополуки и професионални болести. 7 от правомощията се отнасят до повече от две области на политика. Тези данни ясно очертават характеристиката на ръководителя на териториално поделение като контролен орган. Липсата на изрични правомощия в областите на профилактика и рехабилитация, информационни системи и регистри и осигурителен архив се дължи на обстоятелството, че в нормативните актове тези дейности са посочени общо като функции на ТП на НОИ.

Правомощието на ръководителя на ТП по чл. 25, т. 5 от ПОДНОИ да издава заповеди за извършване на ревизии и проверки на осигурителите, не е предвидено в КСО. Недопустимо е с устройствен акт да се регламентират първично правомощия, които имат адресати извън администрацията, чиито структура и организация се уреждат с този акт. Действително същото правомощие се съдържа в Инструкцията за контрола по разходите на държавното обществено осигуряване и реализирането на административно-наказателната отговорност, но това е вътрешен акт, издаден от управителя на НОИ, който

не е публично достъпен. Функцията по сключване на договори по чл. 47 от Закона за насърчаване на заетостта за отпускане на еднократни парични суми е нетипична за НОИ функция по активни мерки на пазара на труда и следва да отпадне. В чл. 25 от ПОДНОИ е използван изчерпателен подход за изброяването на правомощията/функциите на ръководителя на ТП, като са пропуснати съществени негови правомощия по чл. 110, ал. 6 и ал. 10 от КСО относно принудителното събиране на вземания на НОИ, както и по чл. 114, ал. 6 КСО относно споровете за добросъвестност при възстановяване на неоснователно получени суми.

4. Проблеми и предложения за подобрене

4.1. Проблеми

- Липса в КСО на правомощие на ръководителите на ТП да издават заповеди за извършване на ревизии и проверки на осигурителите.
- Липса на публичност на процедурите за контрол по законодателството.
- Наличие на нетипично за НОИ правомощие на ръководителя на ТП по Закона за насърчаване на заетостта.
- Липса в ПОДНОИ на съществени правомощия на ръководителя на ТП, предвидени в КСО.

4.2. Въздействие върху изпълнението областите на политика

- Риск от незаконосъобразност при изпълнението на политиката в областта на контрола.
- Непрозрачност при изпълнението на политиката в областта на контрола.
- Отклоняване от същинските дейности и смесване с дейности, характерни за АСП и за активната политика в областта на пазара на труда.
- Непълно отразяване на съществуващи правомощия по изпълнение на политиката.

4.3. Предложения за подобрене

- Регламентиране в КСО на правомощието на ръководителите на ТП да издават заповеди за извършване на ревизии и проверки на осигурителите.
- Публикуване на Инструкцията за контрола по разходите на държавното обществено осигуряване и реализирането на административно-наказателната отговорност на Интернет страница та на НОИ.
- Отмяна на чл. 47 от Закона за насърчаване на заетостта.
- Допълнение на чл. 25 от ПОДНОИ с правомощията на ръководителя на ТП по чл. 110, ал. 6 и ал. 10 и чл. 114, ал. 6 от КСО.

Заклучение

Благодарение на дейността на специализираните органи на социалната политика на местно ниво, гражданите получават необходимата им информация, свързана с техните проблеми и последващото им разрешаване.

Изводите от доклада са следните:

1. Посочени са основните задължения и правомощия на РУСО и ТП на НАП.
2. Изведени са част от проблемите, които съществуват в системата на социалната политика.
3. Направени са предложения за подобряване на работата на местните органи на социалната политика.

Литература

Национален осигурителен институт. – <http://noi.bg/>

Национална агенция за приходите. – <http://nap.bg/>

Предоставяне на консултантски услуги за провеждане на оптимизация в системите на Националната здравноосигурителна каса и Националния осигурителен институт.

Павлов, Н. Либерализация на социалното осигуряване, 2007.

Кръстева, В. Социално осигуряване 2010 година/Валентина Кръстева, Даниела Асенова, Иван Карановски, Йосиф Милошев, Мария Касърова, Бисер Петков. София, Труд и право, 2010.

Колев, К. Социално осигуряване в България: Право, въпроси, казуси и задачи/Кольо Колев. Свищов.

Рецензент: проф. д-р Поля Кацамунска

ПРОГРАМИ И МЕРКИ НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА БЕДНОСТТА И ПОСТИГАНЕ НА ЦЕЛИТЕ, ЗАЛОЖЕНИ В "ЕВРОПА 2020"

Ралица Велева,
гл.ас. д-р в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: ralitsa.veleva@unwe.bg

Резюме: Анализът в настоящия доклад е фокусиран върху програмите и мерките, които са възприети на наднационално, национално, областно и местно равнище по отношение на намаляване лицата в риск от бедност и социално изключване. Разглеждат се основните стратегически документи, върху които се базира политиката в областта. Очертани са основни тенденции както за България, така и за останалите държави – членки на ЕС-28. В анализа е открояна позицията на нашата страна спрямо останалите членки на Европейския съюз. В регионален разрез се забелязват големи контрасти между областите и общините в тях.

За редуциране броя на лицата, изложени на риск от бедност и социално изключване се прилагат редица мерки, свързани основно с: намаляване преждевременно напусналите от системата на образование, повишаване на квалификацията и инициране на нов образователен цикъл с оглед полесното им адаптиране към изискванията на трудовия пазар, а оттук и тяхното социално включване и съответно постигане на социално сближаване. Настоящото изследване насочва към общините, в които трудно се осъществяват мерки за справяне с бедността и социалното изключване. Въз основа на анализа са направени изводи за актуалното състояние по разглеждания проблем, като са представени възможни алтернативи за неговото решаване.

Ключови думи: местно самоуправление, лица в риск от бедност и социално изключване, Стратегия "Европа 2020"

Намаляването и елиминирането на лицата в риск от бедност и социално изключване се явява едно от основните предизвикателства както пред Европейския съюз, така и пред България. Социалното включване и социалната кохезия все по-често са във фокуса на общественото внимание. В резултат на

динамичното развитие на науката, техниката и технологиите броят на лицата, изтласкани от трудовия пазар нараства драстично. В края на първото десетилетие на XXI век милиони европейски граждани губят своята работа, вследствие на редица причини, чиито първоизточник може да се търси в макроикономическите процеси. Проблемът е широкообхванат, тъй като са засегнати както заетите, така и социално изключените лица, особено тези, които живеят в по-малките населени места. Адаптирането на хората към практическите потребности изисква непрекъснато обновяване на тяхното образование и квалификация. В условията на икономика, претърпяла изключително много сътресения, Европейският съюз е изправен пред сериозни предизвикателства, решения, за които се търсят в стратегическия документ "Европа 2020". Като необходима предпоставка се възприема предприемането на последователна и устойчива политика, основана на интегрирания подход и междусекторното сътрудничество на национално, областно и местно равнище.

Във връзка с гореизложеното в настоящия доклад са използвани системния подход, позитивния и нормативния анализ, десканализ, сравнително-съпоставителен емпиричен анализ, а оценяването на функционалните зависимости се базира на клъстер анализ. Вследствие на използваната методология са получени резултати, които служат за представянето на конкретни изводи и препоръки.

"Бедността и социалното изключване са сложни явления с множество проявления. Те засягат не само доходите и материалното състояние на хората, но и възможностите им активно да участват в обществото."¹ На национално, областно и местно равнище са предвидени мерки за справяне със социалното изключване в Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване². Стратегическият документ е ориентиран към изграждане и реализиране на единна, последователна и устойчива политика в областта на социалното включване, основана на интегрирания подход и междусекторното сътрудничество.³

През 2010 г. Европейската комисия предлага пет измерими цели за постигане от държавите членки до 2020 г., които в последствие са трансформирани и в националните политики. Целите се отнасят до трудовата заетост,

¹ Вж. Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020, приета с Протокол № 5.1 на Министерския съвет от 06.02.2013 г., с. 5; Вж. още Съвет на ЕС, Решение 85/8/ЕЕС от 1984 г.

² Вж. Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020, приета с Протокол № 5.1 на Министерския съвет от 06.02.2013 г.

³ Вж. Министерски съвет. Портал за обществени консултации.

научните изследвания и иновациите, образованието, борбата срещу бедността и устойчивото развитие и са описани подробно в Стратегия "Европа 2020"¹.

Едната от гореизложените цели е пряко свързана с намаляване броя на европейските граждани, които живеят под националните прагове на бедността² с 25%, с което над 20 млн. души ще бъдат извадени от ситуацията на бедност.³ Един от водещите приоритети за ЕС е приобщаващ растеж, който включва заетост, умения и борба с бедността. За постигане на целта е създадена водещата инициатива "Европейска платформа срещу бедността", която би следвало да гарантира социално и териториално сближаване, така че ползите от растежа и работните места да са широко споделени и хората, живеещи в условия на бедност и социално изключване да имат възможност да живеят достойно и да представляват активна част от обществото.⁴

За постигането на заложените цели е необходима интервенцията в определени области за действие, като:

- предприемане на паралелни действия във всички сфери на политиката;
- осигуряване на финансиране от Европейския социален фонд за осъществяване на политики, свързани с появилите се предизвикателства;
- насърчаване на социалните иновации, имащи доказано положителен ефект в обществото;
- насърчаване на партньорството и използване възможностите на социалната икономика за борба с предизвикателствата;
- координация на политиките между държавите членки.

Предприемането на тази политика е необходима, поради факта че над 80 млн. души в Европейския съюз са застрашени от бедност, като от тях 20 млн.

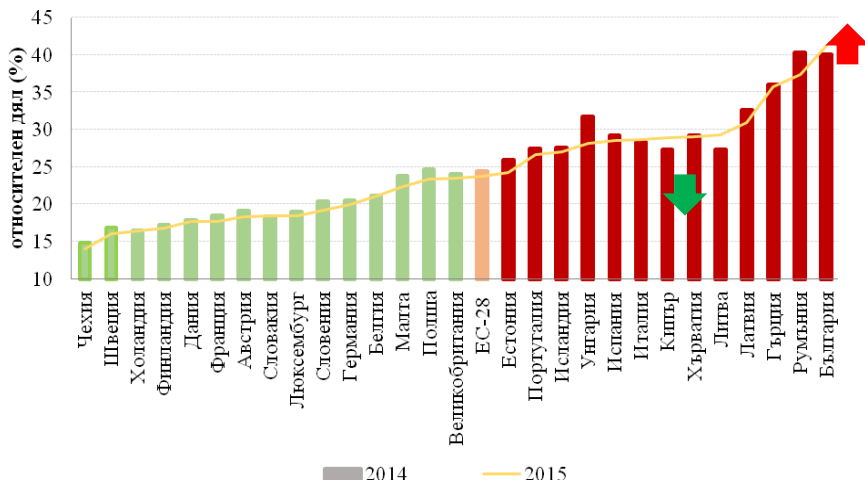
¹ Вж. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en

² Националният праг на бедността се определя като 60% от средния разполагаем национален доход във всяка държава членка. В България ежегодно се приема Постановление на МС на основание чл. 9, ал. 1 от Методиката за определяне и актуализиране на линията на бедност за страната, приета с Постановление № 345 на Министерския съвет от 2006 г. (обн., ДВ, бр. 106 от 2006 г.; изм., бр. 89 от 2007 г.).

³ Вж. "Европа 2020": Преглед. Приложение 1, с. 1.

⁴ Вж. "Европа 2020". Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, Европейска комисия. Брюксел, 3.3.2010 г., COM(2010) 2020, с. 37.

са деца.¹ На фигурата по-долу са представени държавите – членки на ЕС, които са подредени по относителен дял на лицата в риск от бедност и социално изключване.



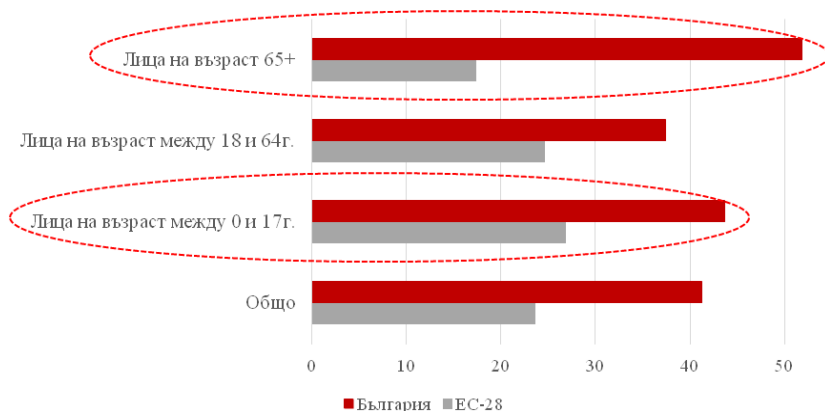
Източник: по данни на Евростат, 2017 г.

Фигура 1. Лица в риск от бедност и социално изключване към 2015 г. на база 2014 г. (ЕС-28)

От **фигура 1** ясно се вижда тенденцията за намаляване на лицата в риск от бедност и социално изключване при повечето страни – членки на ЕС. Единствените държави, в които се увеличава относителният дял на засегнатите лица са България, Литва, Кипър и Италия. Към 2015 г. спрямо предходната година най-висок е ръста в Литва (2,0 п.п.), следвана от Кипър (1,5 п.п.), България (1,2 п.п.) и Италия (0,4 п.п.). В сравнителен международен план България продължава да оглавява негативната класация за най-висок относителен дял на лицата, изложени в риск от бедност и социално изключване с цели 41,3% при средни за Европейския съюз – 23,7%.

¹ Вж. Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчване на социалното включване 2020, приета с Протокол № 5.1 на Министерския съвет от 06.02.2013 г., с. 6.

Ключов проблем за България е, че най-висок относителен дял на тези, които са изложени на риск от бедност и социално изключване имат групата на лицата на възраст 65+ години – 52%, следвани от групата на лицата между 0 и 17-годишна възраст – 44% (вж. фигура 2).



Източник: по данни на Евростат, 2017 г.

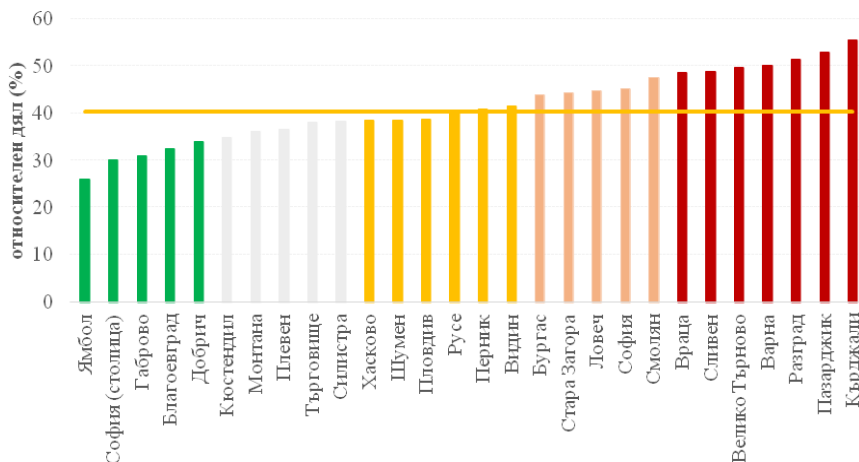
Фигура 2. Лица в риск от бедност и социално изключване по възрастови групи за ЕС-28 и България (2016 г.)

Фигура 2 илюстрира огромните различия между България и ЕС-28 по отношение на групите, които са изложени на риск от бедност и социално изключване. Очертава се изключително негативната тенденция, характерна единствено за нашата страна в сравнение с останалите – членки на ЕС-28, а именно повече от ½ от лицата в пенсионна възраст да са на или под линията на бедност за страната, която за 2016 г. е 300 лв.¹, а за 2017 г. – 314 лв.²

¹ Вж. Постановление № 296 на МС от 30.10.2015 г. за определяне размера на линията на бедност за страната за 2016 г., изд. от президента на РБ, обн., ДВ, бр. 86 от 6.11.2015 г.

² Вж. Постановление № 23 от 26 януари 2017 г. за определяне размера на линията на бедност за страната за 2017 г., обн., ДВ, бр. 11 от 31.01.2017 г.

Контрастите по отношение на възрастовите групи не са единствените за България, налице са огромни различия и между общините, и областите. На фигурата по-долу са представени 28-те области в страната, относителен дял на лицата в риск от бедност и социално изключване в тях и средните стойности за страната. Направен е опит за обединяването на областите в групи (кълъстери), като заложения критерий е относителен дял на лицата в риск от бедност.



Източник: по данни на НСИ, 2017 г.

Фигура 3. Лица в риск от бедност и социално изключване по области (2016 г.)

От анализа следва, че в повечето области в страната и съответно в прилежащите им общини близо 50% от населението е изложено на социално изключване. Негативната тенденция е подкрепена и от данни, илюстриращи цялата картина в България като е използван динамичен ред от 2010 г. до 2016 г.

Според изследване¹ на Института за пазарна икономика се наблюдават много ниски доходи и високи нива на бедност в малките населени места, като всеки трети в селата е беден, което е поне три пъти повече спрямо бед-

¹ Вж. Разреси на бедността: Образованието и заетостта като фактори за кривата на доходите и щастието в България, проект "Активно гражданство и добро управление в борба с бедността", Институт за пазарна икономика. София, 2016, с. 19.

ността в големия град. Причините могат да се търсят в две посоки: ниско образование или липса на такова и липса на работни места.

Програмите и мерките за справяне с бедността и социалното изключване на наднационално и национално са насочени основно към увеличаване на дела на образованите и заетите лица. Данните доказват необходимостта от поставянето на акцент върху навременно образование, което да осигури заетост на лицата.

В стратегическите документи на местно равнище реално липсват ясно разписани мерки за справянето с този социален проблем. Предприемат се спорадични действия от страна на общините, които не водят до постигането на позитивни резултати, а по-скоро се наблюдава тенденцията на влошаване на ситуацията и по-висока маргинализация на населението.

В заключение могат да се направят следните изводи:

1) Европейският съюз е изправен пред предизвикателството да се справи със социалното изключване и маргинализацията на определени групи от Общността, като за справяне с негативната ситуация възприема навременна и последователна политика, целяща постигането на социална кохезия;

2) България е държавата – членка на ЕС, с най-висок относителен дял на лицата в риск от бедност и социално изключване. В страната ни се наблюдава изключително висок процент на лицата, които живеят под линията на бедност, която за 2017 г. е в размер на 314 лв. Особено силно застрашени са следните административно-териториални единици: Кърджали, Пазарджик, Разград, Варна, Велико Търново, Сливен и Враца;

3) На местно равнище липсват ясно разписани политики, които да са основа за предприемането на адекватни мерки и редуцирането на лицата в риск от бедност. На национално и областно ниво не са координирани действията и съответно не водят до постигането на резултати.

Литература

ЕВРОПА 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, Европейска комисия. Брюксел, 03.03.2010 г., COM(2010) 2020.

Методиката за определяне и актуализиране на линията на бедност за страната, приета с Постановление № 345 на Министерския съвет от 2006 г., обн., ДВ, бр. 106 от 2006 г., изм., бр. 89 от 2007 г.

Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020, приета с Протокол № 5.1 на Министерски съвет от 06.02.2013 г.

Постановление № 23 от 26 януари 2017 г. за определяне размера на линията на бедност за страната за 2017 г., обн., ДВ, бр. 11 от 31.01.2017 г.

Постановление № 296 на МС от 30.10.2015 г. за определяне размера на линията на бедност за страната за 2016 г., изд. от президента на РБ, обн., ДВ, бр. 86 от 6.11.2015 г.

Разрези на бедността: Образованието и заетостта като фактори за кривата на доходите и щастието в България, проект "Активно гражданство и добро управление в борба с бедността", Институт за пазарна икономика. София, 2016.

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en – последно достъпен на 02.11.2017 г.

Рецензент: доц. д-р Евгения Пенкова

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Цветелина Берберова-Вълчева,
ас. в катедра "Регионално развитие", УНСС

e-mail: berberova_valcheva@abv.bg

***Резюме:** Съществуващите проблеми в социалната политика и все по актуалните въпроси социалните услуги и деинституционализацията разкриват нови предизвикателства пред местните власти. Основната цел на "Европа 2020" е: "повече работни места и подобряване на жизненото равнище". Социалната политика е функция на властта, която организира и управлява обществото. Съвременните условия на развитие на страната ни поставят нови качествени изисквания към социалното подпомагане и грижата за деца. Променящите се все по-динамично обществено-икономически условия изискват и промени в съдържанието и управлението на процеса на деинституционализация в системата за социални услуги в България. За успешната интеграция на България в Европейския съюз, за една по-стабилна икономическа и социална Европа, е необходимо създаване на надеждна система от социални услуги и помощи в насока подобряване благосъстоянието на децата.*

***Ключови думи:** социално подпомагане, социални услуги, деинституционализация*

Увод

В страната ни се развиват сложни обществени процеси, свързани със социалната политика, която се занимава с проблемите за задоволяване на разностранните потребности на хората, начина на им живот и качеството му. Децата са важна част от тази политика, тъй като те са бъдещето на всяка нацията. Чрез социалната политика могат да стимулират едни и задържат други процеси протичащи в обществото. Устойчивостта и растежът са свързани с регионалното развитие и управление. Местното самоуправление играе

решаваща роля за провежданата социална политика в областта на социалните услуги и процеса на деинституционализация.

Общата методика на изследването се основава на документален и исторически анализ, сравнение, обобщение, анализ и синтез, обработка на информация, както и разнообразни аналитични методи. Целта е да се анализира настоящата информация и да се направят изводи за степента на развитие на социалните услуги на местно ниво и да се разкрият предизвикателствата. За реализиране на намеренията се анализират данни на национално и местно ниво, като за пример е взета област Хасково.

Общи постановки и законодателство

България поема по пътя на деинституционализацията през 2010 г. и акцентира върху децата и тяхното благополучие. Институциите за деца са част от провежданата социална политика в периода от 1950 г. до 1990 г. В този период се поддържа хипотезата, че държавата може по-добре да се грижи, отглежда и възпитава децата, отколкото техните семейства. Институциите за грижата на деца в България, продължава да бъде неразрешен проблем. Икономическите, политическите и социални промени, съпътстващи прехода на страната ни, както и финансовата и икономическа криза водят до задълбочаване на съществуващите проблеми. Настаняването на деца в институции нарушава техните права, гарантирани от международни конвенции, по която Република България е страна – Конвенция на ООН за правата на детето, Конвенция на ООН за правата на хора с увреждания. Ето защо тя насочва към деинституционализация и след 1990 година, се характеризира с постепенно преминаване към предлагане на социални услуги на семействата на децата с оглед превенция на оставянето им в домове, както и на социални услуги за подкрепа на живота на децата в риск. Под "деинституционализация" трябва да се разбира не само закриването на институции, а термин, чрез който се изразява процесът на разработване на комплекс от услуги в общността, включително превенция, за да се предотврати нуждата от институционална грижа.

Решаващо място за успешна социална политика са процесите на създаване на широк набор от социални услуги и създаване на условия за интеграция на хората в тяхната нормална житейска среда. В условията на членство на Република България в Европейският съюз, процесът на деинституционализация на социалните услуги е неотменна визия за реформа. Процесът протича неравномерно, със съпътстващи трудности и изисква адекватно финансиране, промени в нормативната база и прилагането на добри практики от други страни.

Социалната политика представлява определяне и осъществяване на система от мерки от страна на държавната власт за регулиране на социалните отношения между отделните социални групи в обществото. Регламентирането на държавната отговорност за детето и неговото семейство са базирани в българската Конституция. "Семейството, майчинството и децата са под закрила на държавата и обществото."¹ "Отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата." "Децата, останали без грижата на близките си, се намират под особената закрила на държавата и обществото."²

Законът за социално подпомагане регламентира общата рамка на цялостната политика за социално подпомагане. Министерският съвет определя държавната политика в областта на социалното подпомагане. Употребата на понятията "социално подпомагане" и "социални грижи" произтича от действащата законова и подзаконова уредба днес. В Конституцията е заложено, че отглеждането и възпитанието на децата до настъпването на пълнолетие е право и задължение на родителите, което се подпомага от държавата³.

Със Закона за местното самоуправление и местната администрация от 1991 г. се регламентират предоставянето на социално подпомагане в общините. Посочва се че въпросите със социалните услуги, социалните помощи и социалното жилищно задоволяване се решават от органите на местното самоуправление.

Социалните услуги в България

Социалното подпомагане има две форми помощи и услуги. Услугите се предоставят на гражданите, за да се предотврати тяхната изолация. Услугите са дейност, подпомагача и разширяваща възможностите на всяка личност да води самостоятелен и независим начин на живот. Услугите нямат за цел поставяне на лицето в зависимост от услугата или институцията. По закон социалните услуги се дефинират като дейности, имащи насоченост към подкрепа и подпомагане на лицата за осъществяване на социално включване и пълноценен начин на живот.

Като елемент на социалното подпомагане предоставянето на социални услуги е гаранция за социална сигурност, а техните многообразни форми трябва да се разглеждат като взаимно допълващи се в процес на развитие.

¹ Чл. 14 от Конституция на Р България.

² Чл. 47 (ал. 1 и ал. 4) от Конституция на Р България.

³ Чл. 47 от Конституция на Република България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., ДВ, бр. 100 от 18 декември 2015 г.

Социалните услуги се разпределят в две големи групи, в зависимост от средата, в която се предоставят услугите: в общността и социални услуги в специализираните институции¹. До услугите в институции се достига, когато всички възможности за извършване на услуги в общността са изчерпани. Те се предоставят в семейната или близка до семейната среда. Всяка община решава какви са нуждите на нейните жители и определя набора от социални услуги, които да предложи за тях. Потребността на населението се превръща в основен критерий в разкриването на нови алтернативни социални услуги.

Социалните услуги в общността са: личен асистент, социален асистент, домашен помощник, домашен социален патронаж, дневен център, център за социална интеграция и рехабилитация, център за временно настаняване, приемна грижа, кризисен център, център за настаняване от семеен тип, защитени жилища, обществени трапезарии. Социалните услуги свързани с деца можете да видите в таблица 1:

Таблица 1
Видове социални услуги за деца предоставяни в общността към 2016 г.

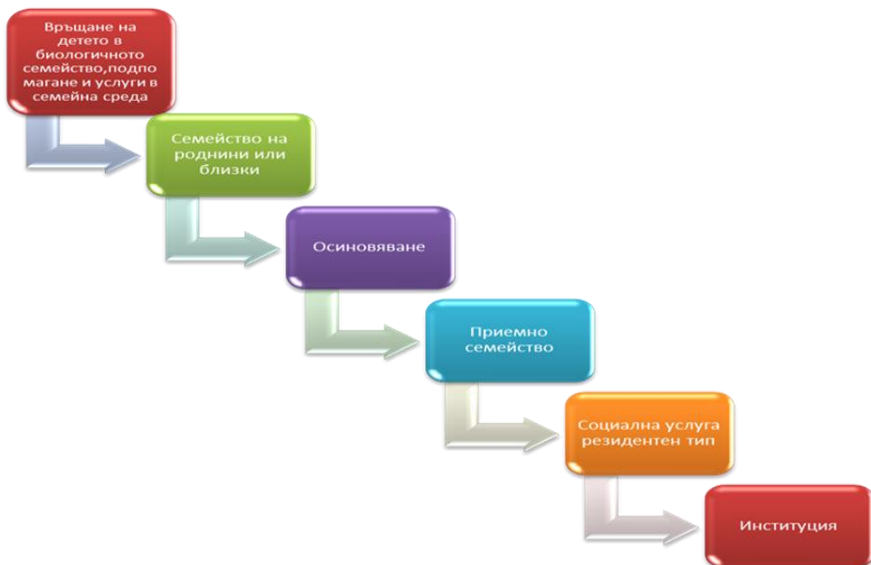
№	Социални услуги за деца	Брой	Общ капацитет
1	Центрове за обществена подкрепа	121	4 887
2	Центрове за работа с деца на улицата	15	301
3	Кризисни центрове за деца	17	176
4	Звена „Майка и бебе“	13	79
5	Приюти	2	30
6	Центрове за настаняване от семеен тип за деца/младежи без увреждания	146	1 780
7	Центрове за настаняване от семеен тип за деца/младежи с увреждания	130	1 753
8	Центрове за настаняване от семеен тип за деца/младежи с потребност от постоянни медицински грижи	8	64
9	Дневни центъра за деца и/или младежи с увреждания	73	1 981
10	Дневни центрове за деца и младежи с увреждания със седмична грижа	5	113
11	Дневни центрове за деца и пълнолетни лица с увреждания	13	531
12	Преходни жилища за деца	17	146
13	Центрове за социална рехабилитация и интеграция за деца	46	1 621

¹ Чл. 36 от ППЗСП.

По данни на АСП.

От данните в таблица 1 можем да направим извода, че Центровете за обществена подкрепа са една от най-разпространените услуги за деца и има най-големият капацитет от места. Следвайки визията за деинституционализация най-голям е брой на центровете за деца без и със увреждания, за да могат да бъдат осъществени заложените цели. Основният акцент на социалната работа е индивидуалния подход. Индивидуалната социална работа е основен фактор за правилното определяне на нуждите на лицата, както и насочването им към най-подходящата форма на социална подкрепа.

Деинституционализацията е реформа в областта на закрилата на детето, която цели намаляване на броя на децата, отглеждани в специализирани институции, чрез връщането им в семейна среда или в развита мрежа от услуги в общността, които предоставят близка до семейната грижа. Деинституционализацията може да се разгледа и като процес, при който основополагащ става интересът на потребителя и системата функционира, поставяйки в центъра си потребителя, а не собствените си интереси.



Фигура 1. Посоката на действия при деинституционализация в България

Идеята е да се изгради широка мрежа от качествени услуги, които са насочени към семействата. Настаняването в социални услуги резидентен тип е последния възможен етап в процеса на деинституционализиране на едно дете от институция. Едно дете се насочва към услуга от резидентен тип само, ако е невъзможно настаняване в семейство. В зависимост от начина на финансиране социалните услуги се подразделят на местни и делегирани от държавата. Министерски съвет разпределя финансираните чрез бюджета на общините дейности на местни и делегирани от държавата, при организирането и предоставянето на публични услуги¹. От изключително значение за социалните услуги е местната власт, защото независимо от къде идва финансирането месното самоуправление поддържа разновидностите от социални услуги.

Социалните услуги – държавна отговорност са всички специализирани институции и някои от услугите, предоставяни в общността. Всички институции се финансират от републиканския бюджет чрез общинския. Финансирането се извършва въз основа на стандарти за веществени издръжки на едно място в различните институции и алтернативни социални услуги, разходи за работни заплати т.н. Социалните услуги – общинска отговорност включват всичко останали, които се извършват в общността. Трябва да се има в предвид, че общината няма пречка да развива и социални услуги, които са делегирана от държавата дейност, със средства от своя собствен бюджет².

Социални услуги предоставяни в общините от област Хасково

Социалните услуги, предоставяни в общността, са важна част от процеса на деинституционализация и най-вече тези свързани с децата. Една институция захранва друга, ето защо на преден план излизат децата от 0 до 3 години.

¹ Решение на Министерски съвет № 715/01.10.2010 г.

² Христов, Хр., Приоритети на социалната сигурност на населението. ИК "Спектър", 2005 г., с. 148.

Таблица 2

Съществуващи социални услуги за деца в приоритетна група от 0 до 3 години на в общините от територията на област Хасково към 2016 година

ОБЛАСТ ХАСКОВО				
	СОЦИАЛНА УСЛУГА	ЦЕЛОВА ГРУПА (ПОТРЕБИТЕЛИ)	ДОСТАВЧИК НА УСЛУГАТА	ВИД ФИНАНСИРАНЕ
1	Социално предприятие	Лица с увреждания,самотни родители и лица от малцинствени етнически групи	Община Димитровград	Общинско финансиране
2	Център за обществена подкрепа	Деца и семейства в риск	Община Димитровград	Държавно финансиране
3	Център за обществена подкрепа	Деца и семейства в риск	Община Стамболово	Държавно финансиране
4	Център за социална реабилитация и интеграция	Деца и семейства в риск/ специфични потребности.	Общ.Тополовград	Държавно финансиране
5	Център за обществена подкрепа	Деца и семейства в риск	Община Харманли	Държавно финансиране
6	Център за обществена подкрепа	Деца и семейства в риск/ специфични потребности.	Община Хасково	Държавно финансиране
7	Консултации за пострадали от домашно насилие	Деца и лица пострадали от домашно насилие.	Ф-я "Център за джендър изследвания", клон Хасково	Фондация
8	Подкрепяща консултативна работа с деца и с-ва от различни уязвими групи	Деца и лица от различни рисково групи.	Сдружение „Шанс и закрила“	Сдружение
9	Общностен център	Деца и лица от различни рисково групи.	Община Хасково	Проектно финансиране
10	Дом за медико-социални грижи за деца	Деца от 0 до 3-годишна възраст, както за деца с средна и тежка степен на увреждания и малформации до 7-годишна възраст.	Министерство на здравеопазването	Държавно финансиране

По данни от Стратегията за развие на социалните услуги област Хасково

От таблицата можем да направим извода че не съществува голямо разнообразие от социални услуги за децата от 0 до 3 години. Този вид услуги са средоточени в областният град и вторият по големина град в областта Димитровград. В периферните територии на областта видовете и качеството на социалните услуги са ограничени. В ход е деинституционализацията и домовете за деца над 3 години вече са затворени и са трансформирани в центрове.

Домът за медико-социални грижи на територията на община Хасково съществува все още като постепенно се намалява капацитета му. През 2012 в него е можело да се отглеждат 78 деца, през 2015 г. 60 деца, през 2016 г. 35, а до 2020 г. трябва да бъде напълно закрит и да функционира Дневен център за деца с хронични неврологични заболявания и проблеми на развитието.

В дългосрочен план на територията на общините от област Хасково, трябва да се развие иновативна и качествена система от социални услуги, насочена към подпомагане на качеството на живот, към пълноценна реализация и грижа за хората от рисковите групи, както и за тяхното социално включване. Според изследваните данни основни акценти в сферата на социалните услуги трябва да бъдат: осигуряването на равни възможности за достъп до този вид услуги (включително и на живеещите в малки, отдалечени от градските центрове населени места); изграждането на публично-частно партньорство за предоставянето им; подобряване на материално-техническата им база; изграждане и поддържане на социални заведения; повишаване на качеството на социалните услуги.

Таблица 3
Социални услуги за деца в общността в област Хасково

	Социални услуги, които се предоставят в общността	2012		2015		2016		2020	
		Брой	Капацитет	Брой	Капацитет	Брой	Капацитет	Брой	Капацитет
1	Кризисни центрове деца	-	-	1	8	1	20	4	50
2	Центрове за настаняване от семеен тип за деца	1	6	5	72	6	72	8	106
3	Дневни центрове за деца с увреждания	3	72	2	42	2	42	3	72
4	Центрове за социална рехабилитация и интеграция за деца	1	50	1	50	1	50	2	80
5	Дневни центрове за деца и възрастни с увреждания	1	62	1	62	1	62	1	62
6	Звено "Майка и бебе"	-	-	-	-	-	-	4	160
7	Център за временно настаняване за деца и семейства в риск, и лица в крайна бедност и бездомни	-	-	-	-	-	-	3	50
8	Общностен център за деца в риск от 0 до 7 години	-	-	1	80	1	80	1	100
9	Център за обществена подкрепа	-	-	5	190	6	220	7	250
10	Приемна грижа - приемни семейства	-	-	132	-	154	-	181	-
11	Здравен медиатор	-	-	1	-	2	-	3	-

По данни от Стратегията за развитие на социалните услуги 2016 – 2020 г.

Според данните от таблица 3, за развитие на социалните услуги се предвижда изграждане на четири кризисни центъра с общ капацитет от 50 човека. Услугите, които ще се предоставят ще са: социално–правни консултации; психологическа и правна подкрепа; посредничество с институции и социални системи; семейни консултации; обучения за придобиване на базови пове-

денчески умения; програми за образование и професионално ориентиране. Необходимо е подобряване на междуинституционална работна среда, осигуряване на професионална подкрепа и възможност за качествено функциониране на социалните услуги в общността и приемната грижа. Здравно-социални програми за семейно планиране да целят информирани и консултиране, а обученията са съществени за предотвратяване на изоставянето.

Задачата, която е поставена е 100% извеждане на децата и настаняването им в утвърдени приемни семейства. Целта е закриване на Дома за медико-социални грижи в гр. Хасково. Поантата е увеличаване на дела на утвърдените професионални приемни семейства, нарастване на общия капацитет налични такива, които биха могли да се грижат за деца с увреждания, чрез провеждане на специализирани обучения от страна на ЦОП, НПО и/или външни обучители. В основата стои предоставянето на качествена грижа за приемните деца. Направлението е оказване на продължаваща подкрепа от Дирекциите "Социално подпомагане" и Центровете за обществена подкрепа на семействата на близки и роднини, в които са настанени деца, лишени от родителска грижа, чрез консултации, посредничество и съдействие. Идеята е подобряване качеството на живот и осигуряване на услуги за децата и техните семейства, като превенция от изоставяне, адекватна социализация и интеграция.

Предизвикателства и заключения

Предизвикателствата пред които се изправят общините са свързани с липсата на реална оценка на потребностите от определени видове социални услуги. Също така няма и реална оценка по отношение на нуждите на целеви групи на територията на конкретната община. Общинските планове за развитие се изготвят на много места формално, без да отчитат реални нужди. Достига се до парадокса, че не се реформират или закриват съществуващи услуги, които не са ефективни, а едновременно с това в общността се разкриват социални услуги, зад които не стоят реални потребители. Поради неадекватна оценка на потребностите на местно ниво се достига до неравномерно разкриване на социални услуги в общността.

Необходими са законодателни промени свързани с ограничаване и създаване на строги условия за настаняване институционална грижа на деца на възраст под 3 години. Деинституционализацията е дългосрочен процес, за това е необходимо той да е добре планиран и структуриран. За целта е нужно такова разпределяне на ресурсите, което да дава приоритет на развитието на подходящи местни услуги, позволяващи алтернативни решения за деца под тригодишна възраст, а също така и бюджет за подпомагане на

уязвими семейства, чрез разработване на подходящи услуги, основани на семейството.

Неотменна част от деинституционализацията е обективният мултидисциплинарен процес на вземане на решения и препращане към подходящи услуги, а не само към съществуващите. Случаите трябва да се преглеждат редовно и анализират. Услугите трябва да се насочат към такива, които помагат да се преодолеят краткосрочните трудности при родителството, да се насърчава семейния живот, да се осъществява контакт между бременната жена и системата за грижи. Необходимо е изграждане на капацитет и стандарти за работа с родителите на новородени с увреждания и на родителите от най-уязвимите групи, за да се обезсърчи институционализирането.

Планирането на всяка дейност от деинституционализацията на социалните услуги трябва да включва представители от всички области свързани живота на децата, старателно проучени на местно ниво.

Литература

Брайкова, Т. Теория на социалната политика. София, 2000 г.

Браун, К. Вредите от отглеждане в институция през ранното детство, 2009 г.

Будева, С. Здравни системи. От традициите на миналото към перспективите на бъдещето. В.Т., 2013 г.

Волгина, Н. и др. Социалноя политика. Москва, 2006 г.

Димова, Д. Социална политика. София, 2000 г.

Стойков, Ц. Социално подпомагане. София, 1999 г.

Христов, Хр. Приоритети на социалната сигурност на населението, ИК "Спектър", 2005 г.

Христов, Хр. и др. Социална политика и администрация. София, 2008 г.

Закон за закрила на детето, изм., ДВ, бр. 85/24.10.2017 г.

Закон за семейни помощи за деца, изм., ДВ, бр. 89/7.11.2017 г.

Закон за социално подпомагане, изм., ДВ, бр. 89/7.11.2017 г.

Кодекс за социално осигуряване, изм. и доп., ДВ, бр. 92/17.11.2017 г.

Конвенция за правата на детето, Приета от ОС на ООН на 20.11.1989 г. Ратифицирана с решение на ВНС от 11.04.1991 г. – ДВ, бр. 32 от 23.04.1991 г. В сила от 3.07.1991 г.

Конституция на Република България, обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 12/6.02.2007 г.

Доклади на Български хелзинкски комитет.

Мониторингови доклади за План за действие за Националната стратегия
"Визия за деинституционализация на децата в Република България".

www.asp.government.bg

www.eurochild.org

www.government.bg

www.mh.government.bg

www.mlsp.government.bg

www.hs.government.bg

Рецензент: проф. д-р Евгения Делчева

ИКОНОМИЧЕСКИ ПРИНОС НА ИЗКУСТВОТА, КУЛТУРНИТЕ И ТВОРЧЕСКИТЕ ИНДУСТРИИ, КУЛТУРНОТО НАСЛЕДСТВО И КУЛТУРНИЯ ТУРИЗЪМ – 2008 – 2015 г.¹

Диана Андреева-Попйорданова,
ас. д-р в катедра "Медии и обществени комуникации", УНСС

e-mail: andreeva@culturaleconomics.bg

Резюме: *Изкуствата, културните и творчески индустрии създават сериозен икономически резултат. През последното десетилетие те си извоюваха признание за специфично икономическо поле с голяма динамика, със социални измерения създаващи партньорски мрежи между обществения сектор и частния бизнес. Културните и творчески индустрии са катализатор за развитие на нови технологии и иновации в културния и индустриален сектор, неделима част са от образованието и модерните регионални и градски политики. Всички тези обнадеждаващи характеристики във времента на криза са потвърдени през последното десетилетие от многобройни изследвания, национални и на паневропейско ниво.*

Ключови думи: *културни и творчески индустрии, икономически принос, културна политика*

Ключови икономически данни за изкуствата, културното наследство, културните и творчески индустрии и културния туризъм в България, на национално ниво, по статистически райони на планиране и в Столична община

При търсенето на нов модел за обхват и остойностяване на културните дейности се появи и разви инструментариумът за изчисляване на икономи-

¹ Изследването "Икономически принос на изкуствата, културните и творчески индустрии, културното наследство и културния туризъм - 2008-2015 г. е съвместна инициатива между Обсерватория по икономика на културата и Столична община. Използвани са данни на НСИ и Министерство на финансите за периода - 2008-2017 г. Изследването е представяно за целите на предизборните дебати за култура "Култура и политика 2017 г." – Българската култура и парламентарните избори - инициатива на Обсерватория по икономика на културата.

ческият принос на изкуствата, културните и творческите индустрии, културното наследство и културния туризъм – метод за измерване чрез количествена оценка на творческия сектор чрез индикатори, характерни за класическата икономика и статистика. Този подход се оказва изключително плодотворен за културата, защото позволи да се разширят познанията за потенциала на отделните културни пазари, позволи културата да придобие възможност за инвестиционни измерения чрез прилагане на бизнес модели за управление и финансиране; да се изградят политики, основани на доказателства, включително и за разпределението на средства. Или ако трябва да обобщим – методологията се оказва крачка напред в културната статистика, даваща доказателствена база за по-ефективен културен мениджмънт, за развитие на бизнес модели, основани на партньорство между икономика и култура, за по-добри и работещи проекти, програми, стратегии.

Четири сектора са обособени в зависимост от начина на създаване, възпроизводство и потребление на културните продукти и услуги:

- **изкуство и наследство** (уникални продукти, конкуренция при потреблението; потребление в момента на създаване);
- **културни индустрии** (масово възпроизводство и разпространение на културния продукт чрез индустриални методи и информационни и комуникационни технологии);
- **творчески индустрии** (междинно потребление на културния продукт в производството на други не-културни продукти);
- **дейности свързани с културен туризъм**.

Потенциалът на секторът – икономически и социален е безспорен, а отнoсно естетическия – културен и творчески потенциал, то той е сърцевината, природата на тези дейности. Така чрез статистическите индикатори тези уникални стоки и услуги стават съизмерими и макар и не свършен това е единствения начин те да бъдат остойностени, измерени и сравнени на национално и международно ниво.

Първа крачка във всички тези изследвания е картографирането, което показва какво притежава една национална икономика. Картографирането дава възможност за:

- Управленски решения взети на база реална информация за налични ресурси и ограничения.
- Изграждане на така наречените "информирани политики" и то не само в областта на културата, а поради смесената природа на КТИ вече говорим за общи политики между културния сектори и индустрията.
- Създава се възможност за политика, която да създава синергия между частен и държавен сектор, отново поради факта, че тук са представени изкуства и индустрии, които са субсидирани, но също и такива, които оцеляват

сами на пазара и дори такива, които процъфтяват и теглят отделни пазари напред.

- Навлизат нови форми за финансиране, които са отражение и на сериозните обороти създавани в сектора.

- Този сравнително скоро конструиран икономически дял се оказва иновативен, както на технологично ниво, така и на социално – дава възможност за регенериране на западнали райони, поради факта, че микробизнеса е преобладаващ, а такава форма е лесна за кредитиране, и ето-появява се идеята за бизнес инкубаторите. В същото това поле на изкуства и индустрии възникват и се обгрижват със специални стимули и политики и мощни клъстери¹, създаващи тенденции в глобални индустрии – например музикалната.

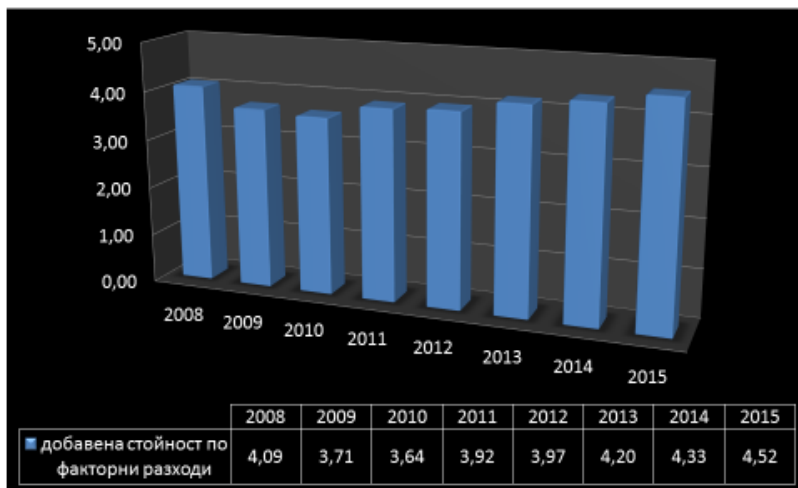
- Ако първата крачка е картографирането, то финалната и логика води до създаване на стратегия за КТИ, т.е. за културата на една нация. Стратегии, които за да са работещи интегрират – финансови механизми, регионални политики, програми за развитие на малкия и средния бизнес, програми за обучение.

- Столична община получи титлата – Творчески град на киното в мрежата на творческите градове на ЮНЕСКО.

Изкуствата, културните и творчески индустрии, културното наследство и културния туризъм в България се оказват сектор със сериозна икономическа значимост и положителна динамика, като дори в период на криза има растеж на броя предприятия и заетостта. (Данните са за 2008 – 2015 г.)

¹ Клъстерите са фирми и индустрии, свързани чрез вертикални (купувач/доставчик) или хоризонтални (общи клиенти, технология и др.) взаимоотношения, като основните играчи най-често са разположени в един обособен район. Тези географски концентрации на взаимосвързани фирми (специализирани доставчици, доставчици на услуги, и свързаните с тях институции в дадена област) възникват, защото спомагат за нарастване на производителността. Развитието на клъстери е важно ново направление в икономическата политика на национално, но и на фирмено ниво), с цел изграждане на макроикономическата стабилизация, отваряне на пазара и намаляване на разходите за правене на бизнес. (По дефиниции и информация от страницата на Институт за стратегия и конкурентоспособност, Харвард - <http://www.isc.hbs.edu/econ-clusters.htm>)

Добавена стойност (изкуства, културни и творчески индустрии, културно наследство и културен туризъм)-общо за България, в %

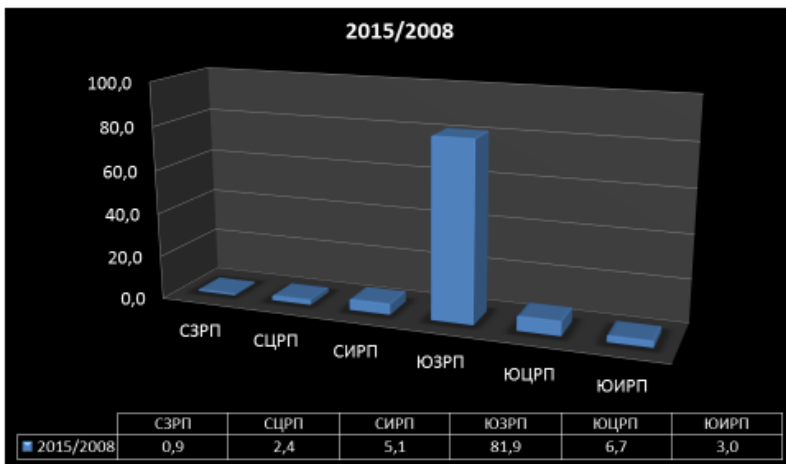


Според данните по Номенклатура А38/НСИ/ – от всички икономически дейности – Изкуствата, културните и творческите индустрии, културното наследство и културния туризъм са на 8-мо място по добавена стойност в икономиката на България през периода 2008 – 2015 г.

В рамките на съпоставимост с останалите сектори в българската икономика, са изведени тези сектори, които през последните десетилетия бяха гръбнакът на българската икономика – лека и тежка промишленост, както и хотелиерство, ресторантьорство, операции с недвижими имоти, консултантската дейност в областта на юридически, счетоводни и инженерни дейности. Всички тези сектори, имат по-малка добавена стойност, по-малък икономически принос отколкото изкуствата, културните и творческите индустрии, културното наследство и културния туризъм. **Този резултат разкрива потенциалът на сектора да бъде изведен като един от приоритетите на българската икономика и националната политика като цяло. В години на икономическа криза, последвала рецесия и депресия в икономиката, повече от необходимо е да се търсят нови двигатели на икономически растеж. В български контекст, все още, секторът не е припознат като един от приоритетните за българската икономика, наличието на икономическа**

мически консерватизъм в българската икономика пречи за по-бързите темпове на растеж и разгръщане на този потенциал.

Добавена стойност (изкуства, културни и творчески индустрии, културно наследство и културен туризъм)-общо за България, по СРП, в %



По статистически райони на планиране икономическият принос на сектора е концентриран в Югозападния район на планиране – с относително намаление на концентрацията между 2008 и 2009 г., но с постъпково увеличение през 2010 г., за да достигне най-високи стойности на концентрация през 2011 – 2015 г. Горната графика дава отговор и на въпроса – доколко реалистично е изречението, което в рамките на Европейския съюз е основата на множество политики – **културата фактор за устойчиво регионално развитие.**

Очевидно – в български контекст културната политика би следвало да започне от тази графика и да се осигури възможност за развитие на всеки един статистически район на планиране – чрез децентрализация и деконцентрация на културни дейности. Първите два статистически района на планиране – Северозападният район на планиране и Северен централен район на планиране, са с най-минималната концентрация на добавена стойност или икономически принос в икономиката. Дори в рамките на Северозападният район

на планиране – най-бедната част на Европейския съюз, в частност и на България, този процент от 2008 г. към 2015 г. намалява, макар и минимално.

Според чл. 20 от Конституцията на Република България, държавата създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната и подпомага териториалните органи и дейности чрез финансова, кредитна и инвестиционна политика. От гледна точка на свръх концентрацията на културни дейности в Столична община (Югозападен район на планиране) и относително ниската наситеност, особено в райони като Северозападният район на планиране и Северен централен район на планиране, основа на Националната стратегия за развитие на изкуствата, културните и творческите индустрии, културното наследство и културния туризъм – трябва да се осъществи именно едно такова балансирано развитие, което да бъде в синхрон с Конституцията на Република България.

Данните от изследването очертават София като национален център на изкуствата, културните и творчески индустрии, културното наследство и културния туризъм. Основните показатели за икономическата значимост – **добавена стойност (икономически принос), заети, оборот, брой предприятия, преки чужди инвестиции** показват концентрация между **51% до 92% в града**. Тези цифри дават основание да наречем София – град на творческата икономика.

За икономиката на София добавената стойност, създадена от изкуствата, културните и творческите индустрии, културното наследство и културния туризъм за същия период е почти два пъти по-висока – 7,5% (2008 г.) – 8,01% (2015 г.). Това е закономерно отражение на факта, че в София се създава над 80% (2015 г.) от добавената стойност на изкуствата, културните и творческите индустрии, културното наследство и културния туризъм.

Водещи области с над 90% концентрация по създаване на добавена стойност в столицата са филмовата индустрия 96,75% и софтуера и видео игрите с 90,35%. Сценичните изкуства, радио, телевизия и нови медии, и печатните медии са следващите, които създават в София най-висок процент от добавената стойност в КТИ, т.е. те се отличават с най-висока степен на концентрация по фактор създаване на добавена стойност. Голяма част от тях са обвързани или с общи ресурси, или с общи доставчици т.е. създава се мрежова структура основаваща се на общ производствен процес, т.е. преливане на средства, или наличие на общи свързващи дейности, при участие в една верига на създаване на стойността.

С най-слаба концентрация в София относно създаване на добавена стойност е културното наследство – едва 33,19%. Имайки предвид, че това са музеите, както и недвижими паметници на културата, то съвсем естествена е тяхната децентрализация.

Но когато измерваме прираста на добавената стойност, то културното наследство е водеща област за София и на трето място за България. Но и за София и за България първите четири области са дизайн, културното наследство, софтуера, филмовата индустрия – явно безспорни фаворити при растежа и то в години отбелязани от икономистите, като кризисни. Тези области са мотори на растежа и при повечето европейски културни и творчески индустрии, но това което е национален отгънък при нас е появата на филмовата индустрия. Един от стимулиращите фактори там е появата на закона за филмовата индустрия през декември 2004 г. и нарасналото и устойчиво субсидиране на сектора през периода 2005 – 2016 г. Имайки предвид поне 2 – 2,5 годишния оборот на средствата (от идеята до появата на филма на екран) то през 2008 – 2016 г. е естествен периода на растеж.

По отношение на най-важният икономически фактор в българската икономика – заетостта – изкуствата, културните и творческите индустрии, културното наследство и културния туризъм, бележи положителна динамика за ръст на заетостта по време на криза. По този показател България се нарежда също между страните с един от най-високите проценти на заети в рамките на изкуствата, културни и творчески индустрии, наследство и културен туризъм по сравнение с останали държави – членки на Европейския съюз. В рамките на заетостта в Столична община отбелязваме, че е мината психологическата граница от 7% заети в сектора.

Като общ и безспорен извод се налага факта, подкрепен от анализирани данни от изследването на изкуствата, културните и творческите индустрии, културното наследство и културния туризъм – това е сектор създател на значим икономически принос на национално ниво, това е сектор-мотор с особено концентрирано присъствие на ниво София град. Изкуствата, културните и творческите индустрии, културното наследство и културния туризъм създават специфичен творчески облик на столицата и дават превес на културата, иновациите и технологиите в нейната визия.

Поради преобладаващата микрофирмена структура, както и поради характерната си сегментираност пазарът при изкуствата, културните и творчески индустрии се очертава като динамичен и нестабилен. Той сравнително бързо променя своите параметри в търсене на устойчивост и е отворен за навлизане на нови технологии, които биха дали конкурентно предимство на всяка организация готова да поеме риска на ино-

вацията. При такива модерни, отворени, но нестабилни пазари ролята на държавата е да създава среда, условия за мрежи, стимули за развитие на конкурентоспособността на този сектор, чрез целенасочена политика – изграждане на стратегии и специализирани форми на финансова подкрепа.

Рецензент: доц. д-р Деница Горчилова

ГРАЖДАНИТЕ И МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ: ДОБРИ ПРАКТИКИ И ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ

Йоана Павлова,
гл.ас. д-р в Технически университет – София

e-mail: yoana.ppavlova@gmail.com

***Резюме:** Настоящият доклад разглежда понятието за "гражданство" в контекста на местното самоуправление като се анализират различни практики на взаимодействие между гражданите и местната администрация. Направен е опит да се посочат добри и работещи практики и да се очертаят проблемните области с възможни решения.*

***Ключови думи:** граждани, администрация, управление*

Модерната държава се характеризира с върховенството на закона и развита бюрократична система. Върховенството на закона и административните процедури гарантират равенство на всички жители на дадена държава, но за да може да се поддържа това равенство е необходимо гражданите на бъдат коректив на властта.

Понятието "гражданин"

В тълковния речник "гражданин" е човек, който *живее в град* или е *жител на държава*. Втората дефиниция поставя човека под юрисдикцията на определена държава, където е длъжен да се съобразява с нейната конституция и закони. По този начин понятието гражданин се поставя в правно-политически контекст. От една страна човекът е част от държавата и затова е политически субект, а от друга страна е обект и субект на законови и нормативни права и задължения.

Според Томас Хобс държавата трябва да всява страх у хората и така да насочва действията им към общото благо. (Хобс: 2017) В основата на неговите разсъждения е твърдението, че в името на общото добруване трябва да има безусловно подчинение на закона. Чрез закона се осъществява връзката между гражданина и държавата.

Противоположно е твърдението на Аристотел, който прави разграничение между поданик и гражданин. Според него гражданинът е свободен индивид, който участва в създаването на законите на своята страна. За античния грък участието на агората, където може да дискутира различни въпроси, отнасящи се до живота в полиса е най-висшата ценност. Античните мислители приемат, че единственото смислено съществуване на човека – мъж е възможно само чрез неговата политическа активност.

Тази ценност на гражданството започва да се трансформира с развитието на държавната и административна структура. С разрастването на градовете и увеличаването на населението прякото (всекидневно) участие на гражданите в политическия живот на населеното място става невъзможно. Както отбелязва и Констант (Констант: 1992) модерният човек насочва вниманието си към собственото си добруване, към семейството си, икономическата си дейност и прочее, а политическите граждански права са претостъпени на други лица. Представителната демокрация позволява на хората да преследват своето собствено щастие без да се ангажират с активна гражданско-политическа дейност.

Промяната в ценността на "гражданството" е обусловена и от развитието на търговията, индустриализацията, урбанизацията и т.н. Но може би по-съществената причината, е че съвременният човек се чувства откъснат от държавата. Тя се явява една абстракция, при която отделният индивид не усеща своята значимост върху управлението и това рефлектира върху неговата гражданска активност.

В България изборителната активност при парламентарни избори и избори за президент е тенденциозно по-ниска в сравнение с изборителната активност при местни избори, която е обусловено именно от това усещане за невъзможност да се повлияе на властта. По-високата изборителна активност при местните избори може да се обясни от една страна с близостта, която хората изпитват и познаването на хората, участващи в местното управление, а от друга, с усещането за пряко влияние/въздействие в управленския процес.

Всички тези фактори благоприятстват за по-голяма ангажираност на гражданите в местното самоуправление. Във века на технологиите е немислимо да пропуснем влиянието на медиите и начина, по който местните власти се онагледяват в тях. Интернет сайтовете на общините представляват своеобразна "агора", на която и чрез която гражданите на съответното населено място лесно, бързо и удобно се информират за всичко, което ги интересува и засяга.

Принципи на местно самоуправление

България е единна правова държава с местно самоуправление, което е записано в чл. 2, ал. 1 от Конституцията на страната. Под местно самоуправление се разбира правото и реалната способност на местните власти да регулират и управляват, в рамките на закона, съществена част от обществените дела на своя собствена отговорност и в полза на своето население. Това право се упражнява чрез съвети и събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори и които могат да разполагат с изпълнителни органи, отговорни пред тях. Тази разпоредба не накърнява възможността да се прибегва до събрания на гражданите, до референдуми или до всяка друга форма на пряко участие на гражданите, когато това е позволено от закона.

В *"Закона за местното самоуправление и местната администрация"* са уредени обществените отношения с местното самоуправление и местната администрация. Там общината е посочена като основна единица за осъществяване на местното самоуправление (броят на общините в страната е 265). В Чл. 17. (1) на закона местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на: 1) общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация; 2) устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея; 3) образованието; 4) здравеопазването; 5) културата; 6) благоустрояването и комуналните дейности; 7) социалните услуги; 8) опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси; 9) поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници; 10) развитието на спорта, отдиха и туризма.

В допълнение към законовата рамка, страната ни е ратифицирала (1995 г.) *Европейската харта за местно самоуправление*, чиито основни акценти са за насърчаване на по-активно гражданско участие в местното управление. Идеите от Европейската харта са доразвити в *"Кодекс на добри практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения"* одобрен от Съвета на Европа през 2009 г.. Основната цел на Кодекса е да допринесе за създаване на благоприятна среда за неправителствените организации в страните – членки на Съвета на Европа. Кодексът препоръчва едни от основните принципи на гражданско участие да са прозрачност на дейността на институциите и участие на НПО при обсъждания и вземане на решения. Направени са и препоръки за подходящи форми на гражданско участие като се акцентира върху достъп до информация, диалог и партньорство. В Кодек-

сът са предвидени и хоризонтални инструменти и механизми за гражданско участие, сред които с най-голямо значение е електронното участие.

Следвайки принципите на демократичното управление, формите за пряко участие на гражданите при реализирането на местното самоуправление в България са уредени в *Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление*. Прякото участие на гражданите се осъществява въз основа на следните принципи: свободно изразяване на волята на гражданите, осигуряване на равен достъп на информация по поставени за решаване въпроси, осигуряване на еднакви условия за представяне на различни становища, както и реализирането на прякото участие на гражданите при общо, равно и пряко участие с тайно гласуване. Формите за пряко участие на гражданите са три: местен референдум, гражданска инициатива и общо събрание на населението.

Резултати от проучване

Настоящата разработка представя част от изследване на съдържанието на официалните интернет страници на български общини. Изборът на общини за анализ е направен на базата на два основни критерия: първо, търсено е географско разнообразие и второ, избрани са общини с приблизително еднакъв брой на население. Анализирани са сайтовете на общините: Севлиево, Нова Загора, Сандански, Самоков, Смолян, Марица, Велинград и Свищов.

Гражданите имат двойствена връзка с местната власт. От една страна се явяват клиенти на съответната местна администрация, а от друга, са коректив на властта. В тази връзка са подбрани и параметрите за анализ на съдържанието на интернет сайтовете на избраните общини. Изложени са някои от положителните и отрицателни наблюдения на основата на посочените критерии.

Критерии за анализ:

- предлагани услуги и контактна форма;
- обяви, съобщения и инициативи;
- граждански панел.

Община Севлиево се намира в област Габрово и е с население от 33 099 (НСИ:2017) души. На официалната страница на общината е качена информация за предлаганите услуги (удостоверение за наследници, семейно положение, акт за раждане, смяна на адрес и др.) заедно с необходимите бланки, цени, срокове за изпълнение, място на подаване и вземане на готовите документи. Положително е, че от сайта на Общината има възможност да се получи безплатен Уникален код за достъп (УКД), с който жителите на Севлиево могат да извършват справки към НЗОК. Гражданите на общината са улесне-

ни и при плащането на местните данъци и такси, защото могат да ги заплатят навсякъде в страната чрез ИЗИ ПЕЙ или български пощи.

В стремежа си да осъществяват прозрачно управление на общината в сайта са качени бюджета на общината заедно със имената на всички фирми длъжници към общината. Безспорен напредък към прозрачно местно управление и е възможността гражданите да гледат заседанията на общинския съвет "на живо". Също така община Севлиево има клипчета в YouTube "Севлиево на фокус", чрез които се опитва да достигне до гражданите си (и не само).

Гражданите на Севлиево могат да се свържат със служителите в общинската администрация чрез имейл, стационарен и мобилен телефон. На сайта на общината е налична и форма за обратна връзка, с отдели: *мнения и предложения; въпроси към кмета, сигнали за корупция;*

Бихме могли да предположим, че наличието на модерни средства за връзка с гражданите е и причина за тяхната по-активна гражданска позиция, за което е пример внесено предложение за местен референдум относно продажбата на общинския дял в "Севлиево газ 2000" АД. (Искането е отхвърлено от общинския съвет като неоснователно.)

Община Нова Загора се намира в област Сливен и е с население от 37 133 души. В сайта на общината гражданите могат да намерят образци за издаване на документи свързани със "Стопански дейности", но липсва информация за цените и сроковете на изпълнение на услугите. При услугите за "Гражданско състояние" е налично описание на необходимите документи, но няма качени образци и информация за цените на предлаганите услуги.

Жителите на Нова Загора имат възможност да заплатят местни данъци и такси – на място, по банков път или с пощенски превод. Положително е, че общината предлага възможност за електронна проверка на дължими суми за района на общината.

Гражданите имат възможност да се запознаят с имената на общинските си съветници и с управляващите ги (биография на секретаря на общината). Жителите на Нова Загора могат да се свържат с представителите на местната власт чрез стационарни телефони или чрез имейл, наличен за някои сектори на общината.

Като недостатък може да се посочи липсата на специфична форма за граждански мнения, въпроси или препоръки.

Община Сандански се намира в област Благоевград и е с население от 38 153 души. Общината предлага електронен портал за административни услуги, благодарение на които гражданите могат да заявят необходимите им документи дистанционно. Общината предлага, също, електронна проверка на задължения (местни данъци и такси) и електронно деловодство за проверка на входящи документи.

Контактът с местната власт е възможен чрез телефонна централа и единен имейл, и контакти по отдели. Община Сандански също поддържа клипчета в YouTube и се опитва да се популяризира (предимно като курортен център).

В сайта на общината съществува панел за мнения и предложения на граждани, сигнали до кмета, сигнали за корупция. Най-интересната инициатива е "Кмете, виж!". Това е иновативна платформа, която дава възможност за подаване на сигнали от всякакво естество през уебадреса – www.kmetevij.com, или чрез сваляне на мобилното приложение – "Кмете, виж!". Тази платформа дава възможност на гражданите да се включват активно в развитието на своята община по един модерен начин.

Община Самоков се намира в област София с население от 35 871 души. На официалната страница на общината може да се намери описание на предлаганите услуги с необходимите документи и образци. Възможна е деловодна справка по интернет. Общината предлага някои услуги по интернет като издаване на данъчна оценка, удостоверение за семейно положение, удостоверение за постоянен адрес и др.

Гражданите могат да се свържат с местните органи чрез телефони и имейли. В сайта са посочени имената на служителите в местната администрацията с техните длъжности и стационарни телефони за контакт като по този начин се персонализира връзката с гражданите.

Липсва форма за контакт на гражданите, но сметка на това общината поддържа "горещ денонощен телефон", на който могат да се подават сигнали от всякакво естество.

Община Смолян се намира в област Смолян и е с население от 37 607 души. Услугите, които предлага са описани – необходими документи за издаване, цени на услугите и необходими декларации. Общината улеснява своите граждани с предлагането на електронни услуги и електронна деловодна справка.

Интересно е, че община Смолян участва в проект smartimpact заедно с още 9 европейски града. Това е проект, който се съсредоточава в технологично развитие на съответните населени места.

Гражданите имат на разположение телефон за сигнали като са налични няколко номера спрямо проблема, за който се сигнализира. Връзката с общинската администрация е възможна само чрез стационарни телефони, но съществува бланка за записване на час за среща с кмета, зам. кметовете или секретаря на общината. В сайта на общината има панел с анкети, за допитване на гражданите по различни въпроси, отнасящи се до местното управление, но последната такава анкета е проведена на 28.05.2014 г.

Община Марица се намира в област Пловдив и е с население от 31 471 души. На официалната страница на общината е налична информация за

предлаганите услуги заедно с необходимите декларации, цени и срокове за изпълнение на услугите. Възможна е деловодна справка по интернет.

Посочени са приемните дни на кмета и има общ контакт на общината – телефон, имейл и електронна форма за контакт. В официалната страница на община Марица има специално поле за публикуване на проекти и проблеми за обществено обсъждане. Гражданите имат и възможност за изпращане на мнения, препоръки и жалби онлайн.

Община Велинград се намира в област Пазарджик и е с население от 34 281 души. В сайта на общината е налична информация за предлаганите услуги заедно с необходимите декларации, цени и срокове за изпълнение.

Контактната форма с общинската администрация е възможна чрез общ имейл, телефони на отделите и контактна форма за изпращане на запитване и писма. Гражданите имат възможност да изразят гражданската си позиция и чрез телефон за сигнали. Към момента на анализа на страницата на общината има анкета към гражданите с въпрос "За какво желаете да получавате повече информация от сайта на община Велинград?".

Община Свищов се намира в териториално-административна област Велико Търново и е с население от 37 761 души. Прави впечатление, че няма описание на предлаганите от общината услуги и посочения линк с бланки не е активен.

Контактът със служителите в общината е възможен чрез телефон и имейл като са посочени и номерата на стаите на съответния служител. Гражданите имат възможност да си запишат по телефона час за среща с кмета и могат да изразяват мнението си онлайн в раздел "Вашето мнение".

Заклучение

В заключение можем да кажем, че всички анализирани общини се стремят да публикуват на официалните си страници актуална информация от живота на общината като различни инициативи (фото изложби, празници, участие в проекти) и полезна информация като енергийна ефективност, социално подпомагане, прием в училище и т.н. Положителните тенденции, които се забелязват са свързани с използване на възможностите на интернет. Все повече общини се стремят да предлагат електронни услуги, което улеснява максимално гражданите като ползватели на тези услуги. По отношение на прозрачността на действията на общините може да посочим като добра практика дейността на община Севлиево с излъчване на общинските заседания на живо. Друга добра практика е на община Сандански с инициативата за насърчаване на гражданската ангажираност в местното самоуправление чрез приложението "Кмете, виж!".

Препоръките, които могат да се направят са в посока на въвеждане на електронните услуги и въвеждането на електронни форми за въпроси, оплаквания и препоръки на гражданите. Препоръчително е посочването на имейли на служителите в местната администрация като по този начин ще се насърчи и улесни комуникацията на местната власт и гражданите.

Технологиите са навлезли масова в ежедневието ни и администрацията (местна и централна) трябва да ги използват за по-пълноценно изпълнение на задълженията си. Технологиизирането на администрацията ще активизира участието на гражданите в управлението.

Литература

Административно-териториално устройство. МРРБ [онлайн] Налично: <http://www.mrrb.government.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo/>

Administrativno-teritorialno ustrojstvo. MRRB. Available at:

<http://www.mrrb.government.bg/bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo/>

Закон за местното самоуправление и местната администрация.

Zakon za mestnoto samoupravlenie i mestnata administracia.

Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.

Zakon za priako ucastie na grazhdanite v darjavnata vlast i mestnoto samoupravlenie.

Констант, Б. За свободата при древните, сравнена при модерните народи. Сп. "Панорама", бр. 1 – 2, 1992.

Konstant, B. Za svobodata pri drevnite, sravnena pri modernite narodi.

Национален статистически институт. Население по области, общини, местоживееене и

пол. [онлайн]. <http://www.nsi.bg/bg/content/2975/%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%BF%D0%BE-%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B8%D0%BD%D0%B8-%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B6%D0%B8%D0%B2%D0%B5%D0%B5%D0%BD%D0%B5-%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D0%BB>

Nacionalen statisticheski institute. Naselenie po oblasti, obshtini, mestojiveene i pol.

Available at: <http://www.nsi.bg/bg/content/2975/%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%BF%D0%BE-%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B8%D0%BD%D0%B8-%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B6%D0%B8%D0%B2%D0%B5%D0%B5%D0%BD%D0%B5-%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D0%BB>

Община Севлиево, <http://www.sevlievo.bg/>
Община Нова Загора, <https://nova-zagora.org/>
Община Сандански, <http://sandanskibg.com/>
Община Самоков, <http://samokov.bg>
Община Смолян, <https://www.smolyan.bg/bg/home>
Община Марица, <http://maritsa.bg/>
Община Велинград, <http://m.velingrad.bg/>
Община Свищов, <http://www.svishtov.bg/>

Сборник с добри практики за включване на гражданите в решенията и политиките на местно ниво. [онлайн]. Налично:

<http://www.mrrb.government.bg/static/media/ups/articles/attachments/1b25348c913a5842328eed9a9c12081e.pdf>

Sbornik s dobri praktiki za vkluchvane na grazhdanite v resheniata I politikite na mestno nivo. Available at:

<http://www.mrrb.government.bg/static/media/ups/articles/attachments/1b25348c913a5842328eed9a9c12081e.pdf>

Хобс, Т. Левиатан. София, Лист, 2017.

Hobs, T. Leviatan. Sofia.Izd.List. 2017.

Рецензент: доц. д-р Деница Горчилова

УСТОЙЧИВОСТ НА ПОЛИТИКИТЕ НА МЕСТНО НИВО – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ

Николета Ефремова,
докторант в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: nikoletae@gmail.com

***Резюме:** Докладът разглежда въпросът устойчивостта на местните политики. Какви са особеностите на местната политика, кои са участниците в процеса по разработването ѝ и от какво зависи нейната устойчивост. Поставя се въпросът има ли връзка между общностното развитие и устойчивостта на местните политики.*

***Ключови думи:** общностно развитие, местни политики, устойчивост*

Увод

С приемането на Конституцията на Република България през 1991 година страната ни тръгна по нов, демократичен път на управление. Планирането стана първостепенна отговорност на органите на местно самоуправление и на ръководните служители в администрацията. Планирането е много важно за общината, ако ръководителите искат да постигнат ефективно и ефикасно изпълнение на дейностите. В същността си тази основна функция на управлението е предпоставка за осъществяването на всички функции, свързани с реализацията на политиките на общината. Ръководните органи и служители трябва да определят адекватно бъдещите цели, развитието на определени публични сектори и подходящи средства за постигането на тези цели. Когато местните политики се изработват и съгласуват с всички заинтересовани страни, се създават предпоставки за устойчиво развитие.

Местни политики – същност и характеристики

Местната политика е важен определящ елемент на националната. Като барометър на местния политически живот тази политика е опорно звено и

фундамент на общата политическа система на държавата. По своя характер местната политика е публична политика и като такава тя е част от стратегическото изграждане, устройство, планиране и развитие на самата държава. Местната политика преди всичко означава избор на определени алтернативи за действие. Самото понятие алтернатива предполага "избор от една от няколко взаимно изключващи се възможности". В този смисъл "политиката е изкуството на възможното" (Ото фон Бисмарк)¹. Алтернативите са основани на установени в местната общност ценности и традиции, които от своя страна произтичат от отделните представи на самите хора живеещи на територията на общината, както и наличието на подходящи ресурси. Връзката "обособени индивидуални или групови интереси – установени местни ценности – разнообразие от алтернативи" е в основата на развитието на всяка местна политика. Именно в защитата на интересите на местната общност и на нейните ценности се крие важноста и същността на тази политика.

Местната политика представлява система от принципи и насоки за действия, ориентирани към постигането на определени цели с помощта на определени средства и често в рамките на определено време. Тя се разработва и осъществява от органите на местно самоуправление, разполагащи с политически, законодателни, изпълнителни и финансови правомощия възложени им в закон, но с активното участие на местната общност. Местните политики се разработват под различна форма – стратегии, планове, концепции, наредби и т.н.

Важен въпрос за същността на местната политика е въпросът за нейния обхват. Основно следва да се отчитат външните ограничения и изисквания (това са преди всичко изискванията на държавната политика), да се отразяват местните възможности (налични местни ресурси и потенциали), както и да се търсят и прилагат полезните и ефективните действия. Заедно с водещите цели и приоритети тези три съставки са същностните, определящи елементи на всяка местна политика. Така местната политика е нещо повече и по-важно от "оперативно администриране", свързано предимно с конкретни изпълнения и прилагане на стандартни процедури, т.е. тя е "реално възможното стратегическо поле за анализ и оценка на ресурси и възможности, търсене на компромиси и ефективни партньорства и избор на взаимноизгодни алтернативи"².

¹ <http://www.dw.com/bg/бисмарк-и-германия-германия-и-бисмарк/a-18354918>, 14.11.2017 г.

² Ботев, Й. и кол., 2001 г. стр. 67, Усъвършенстване на институционалната структура и повишаване квалификацията на кадрите в общинската администрация в Република България, София, Издателство на Софийски университет.

Водещ орган и главен участник във формирането и утвърждаването на общинската политика е общинският съвет, който съгласно Закона за местно самоуправление и местна администрация (ЗМСМА) определя политиката за изграждане и развитие на общината във връзка с осъществяването на конкретните дейности от т.нар. "собствена сфера на дейност на общината" (чл. 17 от ЗМСМА), както и други дейности определени със закон. Този член от закона непосредствено обвързва самата местна политика с конкретните общински дейности, с което става реално конкретизирането, обособяването и формирането на специфичните местни политики. Като примери в това отношение може да се говори за местна политика за развитие, местна социална политика, местна политика за устройство на територията, местна екологична политика и т.н.

Всяка местна политика може да се дефинира със следните характеристики:

- Местната политика е целенасочен избор на алтернативи и предполага вземане на конкретни политически и управленски решения. Тя е резултат от индивидуалните и груповите интереси на гражданите от общността и на формираните общи ценности.

- Формирането на местната политика по същество е процес на стратегическо планиране, което стъпва на настоящето и е ориентирана към бъдещето.

- Местната политика е активно поле на взаимодействие между гражданите, избраното от тях местно представителство, съответната администрация и партниращите местни организации.

- Това е публична, обществена дейност, резултатите от която се ползват от всички участници в процеса на нейното формиране и осъществяване. Поради обществения си характер тази политика предполага наличието на висока степен на публичност, прозрачност и обществено участие.

- Местната политика се профилира в съответствие с конкретните сфери на дейност на общината и така се формира набор от взаимно обвързани специализирани местни политики, пряко насочени към комплексното и целенасочено изграждане и развитие на самата община.

Важен компонент и проява на политическата воля в рамките на формирането, утвърждаването и реализацията на всяка местна политика е вземането на съответните политически и управленски решения. Необходимо е решението да бъде осъществимо, съвместимо, реалистично и ефикасно. Основните участници, пряко ангажирани с формирането, утвърждаването и реализирането на местната политика в общината са политическите партии и коалиции, местните органи на самоуправление, гражданските сдружения, в тяхното многообразие и специфично проявление, както и самите граждани.

Моделът за координация на всички участници в процеса по осъществяването на местните политики обхваща всички етапи на управление на развитието:

- Разработване на документи, определящи целите на местните политики;
- Формулиране на мерки за изпълнение на целите на местните политики, ресурсно осигуряване и планиране на изпълнението;
- Управление на изпълнението на планираните мерки;
- Мониторинг и оценка на изпълнението на местните политики;
- Обществени консултации в различните етапи на процеса на управление.

Устойчивост на политиките за местно развитие

През последните години настъпиха значителни промени в световен мащаб, като например разширяване на урбанизацията, глобализацията и бедността. Успоредно с процеса на децентрализация на функции, ресурси и власт нараства значението на доброто управление на общините. На местните власти се възлагат нови отговорности, към тях се поставят нови изисквания, а същевременно все повече се усложняват решенията и средата, в която работят. Глобализацията все повече засилва пряката конкуренция между общините. Общината стои между гражданите, от една страна, и развитието на глобалните процеси, от друга. Общинските власти не само играят ключова роля при осигуряването на услуги за населението в градовете и селата, но трябва и да формират политика, която да осигури понататъшното развитие на територията като цяло. Ето защо местните власти следва да водят пряк диалог с гражданите, които са своеобразни клиенти и партньори на общината.

Като доставчици на обществени услуги общините притежават съществен дял от националните активи, като например местните системи за обществен транспорт, водоснабдяване и канализация, сметосъбиране и управление на отпадъците, топлофикацията, училища, болници и т.н. Те носят цялата отговорност за експлоатацията и поддръжката на тези активи, както и за бъдещите инвестиции в тях. Общините също така пряко отговарят за изпълнението на политиката в областта на за здравеопазването, образованието и социалното подпомагане, частично финансирани чрез целеви субсидии. Те трябва да създадат условия за нови възможности за заетост чрез ефективно използване на местния или регионалния потенциал за развитие.

На промените трябва да се реагира. Последниците от тях могат да се разгледат в два противоположни сценария за развитие:

- Първи вариант, при който нарастват бедността, социалната изолация и упадъкът в общините;
- Втори вариант, при който участват всички заинтересовани страни и общините се характеризират с устойчив растеж.

Местният отговор на глобалните предизвикателства изисква провеждането на подчертано модерна политика: устойчиви стратегии на основата на диалога с гражданите и тяхното обучение. Целта е да се развият устойчиви общини. Съгласно определението на Световната банка това означава: "общини, които предлагат добри условия за живот и са конкурентноспособни, надеждни клиенти на банките, добре управлявани и добре ръководени"¹.

Устойчивото развитие се възприема от всички международни институции (ООН, ОИСР, Световната банка и др.) като ключово изискване за положително глобално развитие в дългосрочен план при определянето на нашето бъдеще. Но какво точно се разбира под "устойчивост"? Съгласно доклада "Брундтланд" (*докладът* на Световната комисия по околната среда и развитието, по-известна като Комисията "**Брундтланд**", е публикуван през 1987 година), водещият принцип е "развитие, което удовлетворява потребностите на днешния ден, без това да попречи на възможностите на бъдещите поколения да удовлетворяват собствените потребности"². С други думи, устойчивостта се изразява в способността на общността за съмъсъхранение, определя нейната жизнеспособност и адаптация към промените и външните условия.

Устойчивото развитие набляга върху дългосрочната перспектива, отчита взаимозависимостта между екологичните, обществените и икономическите системи и насърчава равенството и справедливостта.

Развитието на икономически, социално и екологично устойчиви общини изисква определен тип местно управление, познато през последните 10 години като "добро управление". Понятието "добро управление" е водеща идея за подобряване управлението в общините чрез ориентиране към устойчивостта, участие на всички заинтересовани страни във вземането на решения и ориентирано към клиента предоставянето на услуги.

¹ Габриеле Ш., В. Клаудия. 2003 г., стр. 14, Практически наръчник по стратегическо управление, фондация Бертелсман.

² Доклад на Световната комисия по околната среда и развитието, 2015, стр. 102, Нашето общо бъдеще. София, Книжен тигър.

Комисията на ООН по глобално управление описва доброто управление като "съвкупност от разнообразни начини, индивиди, обществени и частни институции за решаване на въпроси от общ интерес."¹

Споделената отговорност в общината е ключов критерий за *доброто местно управление*. Това означава отговорност в две посоки:

- Общинската администрация и кметът следва да поканят заинтересованите страни – политици, представители на бизнес средите и граждани – да се включат в съвместен процес за подобряване на качеството на живота в общината. Всички заинтересовани страни трябва да бъдат включени и насърчавани да дадат своя принос;

- Заинтересованите страни, без значение дали представляват държавния или частния сектор, медиите или гражданите, от своя страна, следва да изпитват необходимост да допринесат за процеса и да се ангажират с него;

- Общата цел е развитието на демокрацията и подобряването на качеството на живота.

Доброто управление е споделено управление, което включва в процеса на формулирането и изпълнението на публичните политики за всички заинтересовани обществени групи. Целта му е да бъде постигната ефективност на управлението и ангажираност на всички обществени групи.

Устойчивите местни политики са тези политики, които са консултирани, разработени съвместно и подкрепени от гражданите на общината.

Предизвикателства пред местните власти при разработване на политики за местно развитие

През годините местните власти в България натрупаха опит за изготвянето на политики с участието на гражданите. Това беше подкрепено и с някои законодателни промени, чрез които сътрудничеството и обсъждането с общността (гражданското участие) беше записано като задължително условие при подготовката на различни документи и политики на местно ниво. Изграждането на добра партньорска среда е важно условие за успешно развитие, и важен фактор, и при добро сработване на партньорите може да повлияе като значително увеличи постигнатите резултати от местното развитие.

Пречки пред развитието могат да се съдържат в самия характер на местната среда: тежка, трудна за създаване на доверие среда, лош имидж на местната общност и корупция; силно променяща се среда, което прави трудно планиране на стратегически решения в средносрочна и дългосрочна перс-

¹ Институт по публична администрация. София, 2015 г., стр. 7, Европейски практики в доброто управление и административната дейност.

пектива. Най-общо пречките могат да бъдат групирани в две основни категории:

Пречки от стратегически характер – липса на стратегически виждания и цели, както и на действия за осигуряване на тяхната реализация може значително да намали перспективите и резултатите на последващото развитие. Решението на проблемите само от позицията на най-належащите за днешния ден не гарантира в последствие качествено нови резултати, тъй като развитието е бавен процес и в кратки срокове не могат да постигнат обръщащи тенденциите резултати. Противоречие между социално и икономическо, т.е. неразбиране на взаимовръзката между социалните и икономическите цели и търсенето поне на онези минимално необходими действия, които решават взаимно проблемите и взаимно подпомагат развитието. Несъзидателна конкуренция между различните действащи лица в общината, които трябва да си сътрудничат върху едни и същи цели на развитието. Промяна или непоследователна политика на централната власт, което дава отражение и при политиките местно ниво. Недостатъчна координация и съгласуваност между местна и централна власт.

Пречки, свързани с финансовите средства – недостатъчни финансови средства, бавното придвижване на финансовите средства, липса на програми и проектни инициативи.

Освен ограниченията, произтичащи от нерядко крайно недостатъчните собствени приходи и от често пъти несигурните субсидии от държавния бюджет, липсват модерни местни организационни структури, които да създават благоприятна среда и условия за развитие, за ефективно предоставяне на услуги и за гражданско участие в обществените дела.

Мнозина местни политици рядко се доближават до образа на лидера, който има ясна визия за бъдещето, полага усилия в полза на общественото благо и насърчава активното гражданско участие. Държавната администрация все още се определя като по-скоро "преобладаващо бюрократична и чиновническа". Служителите в администрацията се сблъскват със сложни проблеми, без да разполагат с адекватни финансови ресурси и управленски умения. Същевременно към тях са отправени исканията на гражданите за качествени и достъпни услуги и очакванията им за участие в процеса на вземане на решения. Извън **практиката за привличане на местната общественост**, която по начало е ограничена и не е превърната в неотменна част от процеса на вземане на решения на местно равнище, местните ръководители на изборни длъжности и администрацията все още не приемат напълно идеята за отчетност пред избирателите.

В документа "Стратегия за развитие на държавната администрация (2014 – 2020 г.)"¹ са посочени следните проблеми, свързани с формирането и прилагането на публични политики:

- невинаги при създаването на политики те са достатъчно добре консултирани и разработвани в тясно взаимодействие с университетските среди, неправителствени организации, гражданите и предприемачите;

- публикуването на проектите на интернет сайтовете не е достатъчно резултатно;

- прекалено много енергия се влага за създаване на публични политики, а впоследствие тези усилия се разсейват, което води със себе си слаб акцент върху изпълнението, предимно поради липсата на механизми за персонална ангажираност и отговорност за постигането на резултати, както и реално финансово обвързване чрез програмните бюджети;

- липсва механизъм за финансиране на национални публични политики на местно ниво. По този начин общините не са ангажирани с дейности по изпълнение на националните стратегически документи, а това ограничава възможностите за постигане на целите на национално ниво;

- като цяло липсва информация по конкретните политики и наредби.

Съществуват и множество предизвикателства при участието на гражданите в процеса на формулиране на политики на местно ниво (анализ на Фондация "Институт за пряка демокрация" от 2016 г.²). Ето някои от тях:

- липса на култура на гражданска активност, която се изразява в неспособност за ясно идентифициране на значими проблеми, които засягат местната общност;

- структурите на гражданското общество нямат капацитет да предизвикват гражданска реакция в отговор на възникнали обществени проблеми;

- трудно е коалирането на граждани и неправителствени организации около значими за местната общност проблеми;

- съществуват проблеми да се идентифицират държавните и общински институции, отговорни за решаването на конкретните проблеми. Най-масовия случай е не липсата на такава институция, а наличието на множество институции, които не могат да решат коя точно е отговорна;

- степента на зрялост на местната общност.

¹ <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891>, 12.11.2017 г., стр. 14-22.

² <http://www.self.government.bg/decentralization/?sid=20>, 10.11.2017 г. 2016-02-18 / Проучване на нормативната рамка за гражданското участие в други държави-членки на Съвета на Европа. Анализ на възможностите за разширяване участието на гражданите в управлението на местно ниво в България и изготвяне на предложения за нормативни промени, стр. 58-62.

Такива са изводите и от скорошния доклад на Институт Отворено общество "Активните неправителствени организации в България през 2017 г.", където се казва "Изводите на този доклад съответстват на изводите от други скорошни изследвания. През последното десетилетие тези изводи са почти без промяна, като най-големите слабости на НПО са във финансовата устойчивост и организационния капацитет. За да бъдат по успешни, разпознаваеми и ефективни, неправителствените организации в България трябва преди всичко да заложат на връзката си с гражданите и да не подценяват изграждането на публичния си образ. Трябва активно да ползват както възможностите на новите технологии, така и изграждането на непосредствен контакт с хората на място, в конкретната общност"¹.

Какво може да се направи, за да се подобри ситуацията

Докато повечето от посочените трудности и проблеми за устойчивост на политиките са с комплексен характер, касаят повече страни и изискват дълги и сложни процеси, то гражданското участие и развитието и повишаване капацитета на общността може да се реши с конкретни мерки и действия на местно ниво.

Определението на ООН за **развитие на общностите** е "Процес, в хода на който членовете на общността се сдружават за колективно действие и пораждане на решения за общи проблеми"².

Устойчивостта на инициативите, базирани в общността, е добре да бъдат подкрепяни и насърчавани от страна на институциите. Такъв вид насърчаване могат да бъдат общинските програми за финансиране на местни проекти. Средствата се осигуряват от общинския бюджет и се предоставят чрез конкурсна процедура (или друг вид процедура, предложена от местния парламент). През последните 10 години десетки общини създадоха такива програми (Ловеч, Троян, Габрово, Златоград, Столична община и др.). Повечето програми са за специфични политики на общината – култура, туризъм, благоустройство. Те имат добър ефект върху развитието на общината, тъй като стимулират участието на гражданите в разработване на съответната политика, а след това дават възможност самите те да се включат при реализирането ѝ. От друга страна, се изгражда и капацитета на самата общност. Изграждането на капацитет на общността е един от "двойките стълбове" на развитието на общността. Другият стълб е ангажираността на общността. Повечето от

¹ Захариев, Б. 2017 г., стр. 50, Активните неправителствени организации в България през 2017 г. София, Институт "Отворено общество".

² <http://www.antighetto.bg/нисък-социален-капитал-подобряване/>, 16.11.2017 г.

благоприятните промени в общностите се осъществяват чрез процеса на ангажираност, където общностите могат да отговорят на възможностите или да се справят с проблемите, като ги насочат към вниманието на тези, които имат способността да реагират и да изпълняват съгласувани планове за действие.

Общностите с капацитет са уверени, организирани, сплотени и влиятелни и вероятността членовете на общността да се радват на по-добро качество на живот е по-голяма. Това означава, че те могат да се работят по-ефективно с публичните органи, за да намерят решения на проблеми или нови възможности за развитие; могат да направят повече, за да създават и изпълняват проекти или инициативи и могат да насърчават хората да се подкрепят взаимно. Ангажираността на общността насърчава разработването и поддържането на работни отношения между един или повече обществени органи и една или повече групи от общността. Обществените услуги, които включват и техните потребители, с голяма вероятност ще бъдат реализирани с високо качество и ще съответстват на нуждите на общността, която обслужват. Това следва да бъде свързано с планирането на политиките в общността, което по същество е процес, който осигурява по-голяма ангажираност на общностите при разработването и предоставянето на услуги.

Друга важна част от изграждането на капацитет на местната общност е общностното обучение. То трябва да дава знания, създава умения и изгражда отношение за работа в общността, индивидуално и колективно, да насърчава към позитивни промени в личностното развитие и активното гражданство. Тези промени могат да подобрят възможностите за живот на отделния индивид, да подпомогнат създаването на по-гъвкаво и предприемчиво общество или да допринесат за подобряване на обществените услуги. Обучението може да бъде насочено както общо към по-активните представители на общността (лидерите на мнение), така може да бъде и ориентирано към специфични групи (бизнес, младежи и др.).

Общностно картографиране – За да бъдат концентрирани усилията и ресурсите към важните и необходими дейности в една общност е добре предварително да се направи "момента карта на общността", която да оценява нивото на общностно развитие (наличие на общностни инициативи, лидери на мнение, капацитет и др.). Спрямо "моментната карта" на състоянието на общността, всяка община може да предвиди конкретни дейности, които да бъдат реализирани спрямо потребностите, в посока повишаване капацитета на общността.

Заклучение

В средата на 90-те години на миналия век в България действаха множество програми за общностно развитие, финансирани от международни организации. Десет години по-късно акцента на финансово подпомагане се измести към изграждане на капацитет на НПО и общините като организационни структури. Това има своите положителни страни, но едновременно с това се получи и ефект на капсулиране на капацитет в организационни структури. Общността като цяло остана на заден план. Появиха се "професионални НПО", които дежурно участват в инициативи на общините или са активни от проект на проект по теми, които се финансират в момента. Общините от своя страна разработват своите политики с помощта на външни консултанти също на проектен принцип. Къса се връзката на общността като цяло и институцията община. Необходимо е да се възстанови работата в общността, за да се осигури непрекъснатост на процеса на взаимодействие между гражданите и общината и устойчивост на политиките за развитие на територията.

Литература

Александров, Х. Ниският социален капитал и подобряването му, <http://www.antighetto.bg/нисък-социален-капитал-подобряване/>, 16.11.2017 г.

Александров, Х., М. Писанкънева. Общественият фондации в България. Анализ на добрите практики. София, Фондация "Работилница за граждански инициативи", 2011 г.

Ботев, Й. и кол. 2001 г. Усъвършенстване на институционалната структура и повишаване квалификацията на кадрите в общинската администрация в Република България. София, издателство на Софийски университет.

Доклад на Световната комисия по околната среда и развитието, Нашето общо бъдеще. София, издателство "Книжен тигър", 2015 г.

Захариев, Боян. Активните неправителствени организации в България през 2017 г. София, институт "Отворено общество", 2017 г.

Кабакчиева, П., Славов, А., С. Христова. Аналитичен доклад за ролята на неправителствените организации и активността на гражданите в местното самоуправление. Предложения и препоръки с цел насърчаване пряката демокрация на местно ниво, Сдружение "Болкан Асист" по поръчка на МРРБ, 2011 г.

Шьолер, Г., К. Валтер. Практически наръчник по стратегическо управление, Фондация "Бертелсман", 2003 г.

Методология за стратегическо планиране, 2010 г., Министерски съвет, <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=90>, 05.11.2017 г.

Оперативна програма "Добро управление", 2014 г., Министерски съвет, <http://www.eufunds.bg/index.php/bg/programen-period-2014-2020/operativni->

programi-2014-2020/operativna-programa-dobro-upravlennie-2014-2020,
05.11.2017 г.

Споразумение за партньорство, 2014 г., Министерски съвет, <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=918>

Стандарти за провеждане на обществени консултации, 2009, Министерски съвет, <http://www.strategy.bg/StaticPages/CalculatingManual.aspx?guidanceType=2§ionName=PublicConsultationStandards>, 30.10.2017 г.

Форум гражданско участие и БЦНП, Индекс на гражданското участие в България, 2017 г., <http://index.fgu.bg/>, 30.10.2017 г.

Рецензент: доц. д-р Татяна Даскалова

МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ И ПРОГРАМНО БЮДЖЕТИРАНЕ

Ивайло Илиев,
докторант в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: iliev.ivaylo.p@gmail.com

***Резюме:** Управлението на бюджета на местно ниво е изключително важно за постигането на предварително зададените цели на общините. Добре разпределеният бюджет помага за подобряване на средата за живеене на гражданите. Съставянето и изпълнението на бюджетите за програмите на местно ниво следва да се различава от традиционния бюджет. Програмният бюджет следва да позволява да се направи връзката между вложени ресурси – постигнати резултати и да бъде оценена ефикасността на изпълнението. Подобряването на финансовото управление на местно ниво може да се осъществи чрез прилагането на различни мерки. Общинската администрация е тази, която играе активната роля в процесите на програмно бюджетиране, така че да се постигне синхронизация на процесите. Управлението на бюджетите на програмите на местно ниво се развива и е необходимо да се съобразява с новите тенденции за управление както на местно, така и на международно ниво.*

***Ключови думи:** местно самоуправление, програми, бюджетиране, иновативни подходи*

Управление на бюджета на местно ниво

Бюджетните институции на местно ниво служат за преразпределение на местните и предоставените от държавата ресурси спрямо предпочитанията на обществото. Ролята на тези институции и бюджетните им документи са в процес на промяна. Местните бюджети се развиват от инструменти на планирането и финансовия контрол в средства за измерване на представянето, на резултатите и фискалната дисциплина. Ефективното финансово управление може да помогне на общините да трансформират средата си в по-добро място за живеене.

Местните бюджетни институции определят кои услуги ще се предоставят на местно ниво, как следва да се финансират и как да се организират (администрират) делегираните от държавата дейности. Прозрачността на действията им е необходима. Услугите които предлагат, следва да са съобразени с принципите на ефективност, равенство и цялостност. Откритото и прозрачно управление на бюджета е критично за доверието в местния публичен сектор и правителството.

Роли във финансовото управление и бюджетиране

Съществуват три основни функции на финансовото бюджетиране на местно ниво. Първо, създаването на политики включва изравняването на разходни приоритети с политиките и плановете, и след това приравняването на наличните ресурси с тези приоритети. Ролята на създаването на политики включва и избори за равнището на местните данъци, тарифи, такси, за да има достатъчно средства за планираните разходи. На второ място, финансовото планиране може да се използва като инструмент за управление. Чрез него мениджърите получават информация за услугите и програмите, да гарантират, че програмите осигуряват стойност за парите, и да наблюдават представянето на разходите и приходите през годината. Трето, финансовото бюджетиране може да бъде механизъм на контрол. То позволява контролирането на разходите, превенцията на злоупотреба и измама, както и осигуряването на платежоспособност чрез превенцията на фискалния дефицит.

Плановите и бюджетите също така са инструмент за гражданско участие и отчетност на местното правителство. Те дават възможността на гражданите и техните сдружения да се включат във вземането на решения на местно ниво и да търсят отговорност от местното правителство за изпълнението в последствие.

Плановите и бюджетите се опитват да определят и идентифицират:

- Дългосрочни и краткосрочни цели за приходни и разходни програми
- Бъдещи разходни нужди
- Бъдещи налични ресурси
- Промени в обстоятелствата, които биха променили нуждите и ресурсите
- Ограничения и възможности
- Стратегии за постигане на целите в рамките на ограниченията
- Приоритети между различните начини на употреба на ресурсите

Планирането на бюджета е процес, който протича в няколко етапа, а именно:

- Анализирани на контекстуалната обстановка и изграждане на рамка – вземат се предвид националната, регионалната и местната дългосрочни и средносрочни политики, приоритети и планове. Преценяват се реалните състояния на приходите и разходите от предходните години, като се съобразяват с бюджетите за тези години.
- Прогнозиране на приходите – реалистична оценка на представянето на миналогодишните приходи и факторите, които биха могли да афектират приходите през следващата година.
- Прогнозиране на очакваните разходи – те следва да са базирани на продължаване на сегашните разходи и да са коригирани с инфлационното равнище, но и да включват нови ангажименти. Необходимо е да се проучат възможни спестявания на разходи от повишена ефективност и алтернативни начини на предоставяне на услугите.
- Балансиране на бюджета – това е предимно политически процес. Окончателните решения се взимат от избраните представители на местно ниво. Процесът трябва да е възможно най-прозрачен и отворен. Той следва да бъде насочен от съгласувани стратегии и политики.
- Утвърждаване на бюджета – следва да е преди да е започнала новият бюджетен период. Закъснения водят до подриването на бюджета като средство на разходното управление.

Проблеми при бюджетирането на местно ниво

Установената практика на традиционното бюджетиране на местно ниво, както у нас, така и в международен план, генерира някои много съществени проблеми и негативни последици, предизвикани от начина на съставяне на бюджетите, тяхното управление, отчетност и контрол:

Входящи и изходящи бюджети

Повечето бюджети се приготвят съобразно входящите обосновки: разходи за заплати, материали, транспорт и т.н. Тези бюджети са полезни за контролирането на разходите, но не дават никаква информация относно резултатите, спрямо които представянето да бъде оценено.

В идеалния случай, бюджетите трябва да са базирани на разходни програми, с ясни цели и стандарти за услугите, резултати и изпълнение. Резултатите от програмите могат да бъдат обвързани с вложените разходи. Проблемът възниква при трудното определяне и измерване както на резултатите, така и на целите за изпълнение. Бюджетната система на програмно изпълнение е класическата форма на програмно бюджетиране, но обикновено се възприема като прекалено сложно и подробно. Въпреки това, е необходимо

да има някакъв опит да се специфицират резултатите и целите за изпълнение, да се свържат входящи с изходящи данни, ако целта е по-доброто използване на ресурсите. Без индикация за резултатите, единственото измерване на изпълнението е дали парите са изхарчени, а не какво е постигнато.

Прогресивно бюджетиране

Бюджетите като цяло са прогресивни: планираните разходи се основават на разходите за предходната година с определен сума за инфлацията или подобряване на услугите. Това е относително лесно за правене бюджетиране и предлага относителна стабилност. Въпреки това, то никога не поставя въпроса дали дейността е наистина необходима или дали може да бъде извършена по по-ефективни начини. Bean and Hussey (1988) систематизират някои от предимствата и недостатъците на прогресивното бюджетиране. Според тях предимствата са, че е лесно, бързо и достоверно ако има малки промени при обстоятелствата. Недостатъците са съответно, че е исторически базирано; не се вземат предвид необходимите бъдещи промени; предполага, че основата е достоверна и натрупва исторически грешки.

Нулево – базово бюджетиране

Нулево-базовото бюджетиране е алтернатива на прогресивното, но често се разглежда като нереалистично и свръхсложно. Въпреки това избирателното му използване може да бъде ценно. Специфицирането на дейности, които се възлагат външно на организацията за изпълнение, е подобен процес на нулево бюджетиране, тъй като предполага резултатите и изпълнението да са предварително ясно определени. Bean and Hussey (1988) очертават няколко предимства и недостатъци. Предимствата са неговата проактивна, реалистична и точна природа, както и връзката му с бизнес плановете. Недостатъците се концентрират върху неговата времеемкост, необходимостта от ясни цели и фактът, че много организации нямат нулева база, тъй като работят с персонал, сгради и ресурси от година на година.

Реалистични прогнози за приходите

В някои общини се наблюдава тенденцията за увеличаване на прогнозите за приходи с цел съвпадане с проектираното ниво на разходите, с претенции за уравновесен бюджет. Това може да бъде особено вредно, тъй като реалната сума на приходите ще е по-малка от прогнозата. Правителството ще е принудено да прави съкращения на разходите през годината. Това подрива легитимността и отчетността на процеса на бюджетиране и влага силата в ръцете на много малко хора (например кмет) да вземат арбитражните решения през годината.

Непредвидени ангажименти

Важно е да се избягват непредвидени ангажименти. Те могат да се появят когато се одобри нов голям проект без да се вземат предвид капиталните и повтарящите се разходи за идващите години. Когато пълните разходи станат явни може да е политически трудно да се премахне проектът. Тази стратегия се прилага от мениджърите за постепенни ангажименти за проектите.

Консолидирани бюджети

Подходящите избори за използването на ресурсите и прозрачността на процесите за взимане на решение изискват всички ресурси да се отразяват заедно в един консолидиран отчет. Не-прозрачната природа на "свърх-бюджетните" сметки и специалните фондове дават основа за корупция и злоупотреба с положение в процеса на вземане на решение.

Участие в бюджетирането

Общественото обсъждане и участие в бюджетния процес е важен елемент на прозрачността. В Бразилия, общините са експериментирали с участие в бюджетирането. Местните общности са имали възможността да обсъдят разходните приоритети в техните квартали. Техните предложения са вземани предвид при създаването на общинските бюджети. (Souza, 2001). Въпреки ограниченият избор, резултатът е преразпределяне на част от ресурсите към предходно изключвани групи, бедните и по-голяма прозрачност на бюджетните процеси. Този модел е възприет от местните правителства в редица страни. Съществуват и други начини за по-голямо участие в бюджетните избори. Така например, могат да се определят част от средствата за местни приоритети, предварително определени в срещи с населението или установяването на местни нива под общинската администрация, които да притежават собствени ресурси и бюджети (Devas, 2003).

Управление на разходите

Процедурите по управление на разходите трябва да определят правилата за оторизиране на заповеди и заплащания, проверяването на сметките и отрязването на заплащанията. Те трябва да включват и метод за извършване на трансфери между различните бюджетни пера. Трансферите предоставят известна степен на гъвкавост за справяне с непредвидени или променени обстоятелства. Баланс е необходим между нуждата за контрол и нуждата за гъвкавост. Ако има прекалено много гъвкавост, то бюджетът не изпълнява функцията си да определи какво се случва.

Непредвидените или променени обстоятелства също така могат да се решават от ревизирани или допълнителни бюджети през годината, но по този начин се подрива значението на основният бюджет. Честите ревизии прев-

ръшат в безсмислица бюджетния процес, а ревизираните бюджети могат да се различават значително от първоначалния, будейки въпроси за политическите избори и прозрачността. Съществува и проблемът от къде ще дойдат допълнителните средства, ако са необходими. Ако бюджетите са ревизирани така, че да разпределят по-големите приходи, то е по-добре да се запази излишъкът и да се използва през следващия бюджетен период.

Необходимо е да има ефективна финансова информационна система, която да предоставя на мениджърите на програми финансова информация на време и да предоставя информация на финансовите отдели за прогреса на бюджета, включително и ранни предупреждения за проблеми като прекалено големи или по-малки разходи или намаление на приходите. Информацията трябва да се предоставя навреме и в лесно разбираем формат.

В случаите, когато има сериозни финансови напрежения или е трудно да се направят прогнози за приходите, може да се въведе система за лимитирани касови наличности. Финансовият отдел отпуска само сумата, която е получена през изминалия месец, дори и да е по-малка от предвидената в бюджета. По този начин се избягва появяването на дефицит. Разбираемо е, че в някои обстоятелства е необходимо да се прилага тази система, но същевременно тя отрича процеса на бюджетирание, като средство за управление на разходите по един стабилен и уравновесен начин и може да попречи за постигането на други стратегически цели. По-добър подход е бюджетът да се базира на по-консервативни и реалистични приходни прогнози. Ако резултатите се окажат по-добри, то свръхприходите могат да се отделят за следващите години. Това е по-трудно изпълнимо в реалността, където политиците и официалните лица изискват по-големи разходи.

Финансов мениджмънт и контрол върху корупцията

Децентрализацията води до по-голям риск за публичните ресурси, тъй като много повече хора имат влияние върху начина, по който се изразходват средствата. Следователно децентрализацията може да разпространи корупцията по-широко, въпреки че същевременно може и да не увеличи цялостното ниво на корупция, а всъщност да я ограничи чрез по-голяма отчетност. Емпиричните доказателства върху връзката между децентрализацията и корупцията са много различни, за да може да се направи еднозначно заключение (Fjelstad, 2004).

Необходимо е да се обърща внимание на системите за финансово управление на местно ниво и на способността на гражданите и на правителството да могат да наблюдават употребата на ресурси. Ефективната децентрализация може да се постигне само ако на местно ниво има добре развит капацитет за финансово управление. Нужни са подкрепа и обучения от централното ниво, развитие на подходящи системи за финансово управление и централни

мониторинг системи. В много държави това е ограничено от лимитирания капацитет на централно ниво: способността да се знае какво се случва на местно ниво и да се вземат мерки за поправяне на провалите.

Предвид на посочените слаби страни на традиционното бюджетиране на местно ниво, международната практиката в последните две десетилетия са насочва към развитие на програмното бюджетиране, включително и към неговото развитие и усъвършенстване.

Иновативни подходи в програмното бюджетиране

Програмното бюджетиране предлага *три основни предимства* за публичната администрация.

Първо, вниманието на мениджърите се фокусира върху ефективността на административната работа, като се създават ясно определени цели и задачи. Когато те са директно обвързани с бюджетните ресурси, целите и задачите представляват цялостен план за оперативните единици и общината, която ги управлява.

Второ, публичната администрация, която използва програмното бюджетиране, се съобразява с външната среда. Редовното създаване на цели и планове позволява на организацията да прецени какво иска да постигне своевременно. Поради липсата на реалистични цели и планове, е трудно за организациите да преценят и оповестят дали функционира ефективно и ефикасно и дори дали предлага услугите, които са предварително одобрени от закона и общността. Целите и плановете за изпълнение визуализират за всички в общността връзката между намеренията на правителството и реализацията им в конкретни програмни дейности. Това определяне на намеренията дава и логична основа за одобряване на бюджета, и ако се приеме, се превръща своеобразен договор за оценяване на ефективността и отчетността.

Трето, програмното бюджетиране предоставя и структура за определяне на разходите на услугите и относителната важност на дейностите, които се изпълняват от служителите в организацията. Връзката между йерархията на целите и плановете, разработени от отделите, и програмите от една страна, а от друга бюджетът за изпълнението им, разкрива кое е важно и защо. Тази информация става все по-важна, а и жизнена за програмите, които се очакват да се самоиздържат от такси за услугите, които ще се предоставят.

Програмното бюджетиране дава информация не само на мениджърите и управляващите структури, но и на гражданите, особено когато е обвързана с информация за изпълнението. Гражданите могат да придобият информация за услугите, които се предлагат, както и за тяхната стойност. Гражданите стават все по-заинтересовани за какво се изразходват техните данъци, както

и продуктивността и ефикасността на предлагането на публични услуги. Една от целите на програмното бюджетиране е да даде възможност на гражданите да имат достъп до полезна информация.

Съществуват и **недостатъци**, когато общинските единици разчитат предимно на информация, базирана на програмното бюджетиране:

Първо, липсата на историческа информация може да попречи при чести подпрограмни промени и информация върху ефективността на програмата. Възможно е да настъпят малки промени, които да променят начина на работа в рамките на дадена програма. Те може да са толкова малки, че дори и служителите да не ги забележат. Необходимо е периодично да се преглежда мисията и целите на програмата, за да се избегне неволно неизпълнение на ролите.

Втори недостатък на програмното бюджетиране е свързан с политическите последствия от организирането на публичните разходи около програми. Определянето на програмните цели и задачи идентифицира значително полесно политическите заинтересовани лица. Заинтересованите лица се организират около програми, които служат на определени групи от населението или които доставят определен набор от услуги. Това прави много по-трудно орязването на програмните бюджети, дори и когато се налага. Програмното бюджетиране има голяма вероятност да предизвика конфликти в даден етап.

Подобряването на финансовото управление на местно ниво може да се осъществи чрез прилагането на различни **мерки**. Развитието на обществото в научно-технологичен аспект предполага и прилагането на нови подходи във всички аспекти на публичната администрация, включително и бюджетирането. В последните десетилетия се наблюдава популяризирането на програмното бюджетиране като водещ метод на национално и местно ниво. Прилагането му има своите предимства и недостатъци, но съществуват различни подходи, с чиято помощ може втората категория да се ограничи.

Необходимо е счетоводните системи да се опростят и резултатите да се направят по-прозрачни и достъпни. Финансирането от централното правителство към общините следва да бъде обявявано и лесно проследимо. Програмното бюджетиране като метод възниква въз основа на предложенията, направени от Роберт Макнамара, секретар по отбраната при американския президент Линдън Джонсън, и са пригодени към публичната администрация от практиката му в автомобилната компания Форд (Gianakis, McCue, 1999). Публичната администрация засяга интересите на голям брой хора. Липсата на отчетност и проследимост на финансовите действия на правителството е проблем в много държави, включително и България. Обществото финансира чрез заплащането на данъци и други такси дейността на правителството, общините и правителствените организации. Същевременно не получава и няма достъп до детайлна информация, която да отразява разходните решения

от страна на публичната администрация. Липсва обществено обявяване на информация как точно се изпълняват бюджетните програми, как се финансират дейностите, в много случаи няма възможности за директно участие на гражданите в бюджетирането или достъп до информация. За да се преодолее това може да се използват предимствата на електронното правителство. Електронните системи могат да подпомогнат за по-добрата вътрешна отчетност и да улеснят вътрешния контрол в публичната администрация. Необходимо е да се въведат строги и детайлни системи за мониторинг, чрез които да се проследяват действията на правителствените организации. Чрез мониторинга се осъществява целенасочено наблюдение и контрол с цел постигане на по-високо качество (Пенкова, 2014).

Всяка една от тези дейности изисква промяна в културата и практиките на ниво централно правителство. Децентрализацията предполага промяна от ролята на предлагане на дадена услуга към упълномощаването и наблюдаването на дейността на местните правителства и други агенции на местно ниво. Това предполага създаването и разрастването на капацитета да се наблюдава и потвърждава ефективно. Също така се предполага, че централното правителство ще играе ролята си адекватно, че ще може да подпомага добрите практики на местно ниво.

Законодателството у нас не задължава местните власти (общините) да съставят бюджет в програмен формат. Тази форма е разрешена и се прилага с решение на общинския съвет, съгласно изискванията на чл. 82, ал. 1 от Закон за публичните финанси.

Насоки за по-добро програмно бюджетиране в общините в Република България

Всяко едно местно правителство е уникално и съществува голямо разнообразие в управленските обществени структури. Те имат голямо влияние върху процесите и резултатите на местното публично бюджетиране. Финансовите условия и правната рамка определят приходите, които са налични за бюджетно преразпределяне. В динамичната среда общините следва да се опитват да организират по-добре своите бюджети. Методът на програмното бюджетиране е полезен при ориентирането им към постигане на крайни цели.

Един от проблемите, които се наблюдават при програмното бюджетиране в България, е поставянето на нереалистични цели от страна на местните администрации, които не са достатъчно ресурсно обезпечени. Това може да се преодолее ако се въведе унифициран принципен модел на бюджетно планиране от страна на администрациите, който да позволява реалистичното

идентифициране на цели, мерки и резултати, както и ресурсното им обезпечаване.

Проблеми в бюджетното планиране възникват и от липсата на ясно дефинирана мисия на администрацията на общинско ниво. Липсва конкретизиране на целите от по-високо ниво към по-ниско. Този проблем може да се преодолее чрез обвързване на целите на служителите с целите на администрацията и със съответните документи на национално стратегическо ниво. Въвеждането на системи за управление на изпълнението би довело до по-добра реализация и фокус върху политиките на страната.

Съществуват административни структури, които имат ангажимент да публикуват годишни доклади за дейността си, но не го правят. Те не поддържат актуални данни на уебстраницата си или публикуват информацията на трудно откриваеми секции в уебсайта. Това затруднява прозрачността и публичността за дейността на административните структури. Решението на проблема е регулярното публикуване в уебстраниците на административните структури информация за дейността им. Необходимо е прилагането на единен подход за обособяване на отделна леснодостъпна секция, носеща едно и също наименование, в която да бъдат публикувани докладите и отчетите за дейността на администрацията, както и предварително зададените цели и поставени бюджети на административните структури.

Структурирането на програмните бюджети не предполага да бъде изведена пряка връзка между вложените ресурси и постигнатите резултати. Този проблем може да се преодолее чрез адаптиране на формата на програмния бюджет по начин, осигуряващ пряка връзка между вложените ресурси и постигнатите резултати. Включването на общинската администрация в процеса на програмно бюджетиране е необходимо да се направи, за да се постигне уеднаквяване на подхода на съставяне на бюджет от всички администрации. Това би спомогнало за по-лесно проследяване на дейностите и обвързването на бюджетите с целите на съответните общини.

В административните единици е необходимо да се разработят и приложат критерии за оценка на бюджетните програми. Следва да има процедура на проследяващ преглед на ефективността и ефикасността на програмите и методология за остойностяване на продуктите и услугите. Система за управление на качеството би дала възможност за контролиране на изпълнението, така че то да съответства с предварително зададените изисквания (Даскалова, 2014). Трябва да има обвързаност между целевите стойности на показателите и разходите по съответната програма.

За подобряване на процесите на програмно бюджетиране, може да се предприемат действия по внедряване, използване, развитие и надграждане на системи за качеството в държавната администрация. Изграждането на култура на качеството, чрез която да се подобри програмното бюджетиране.

Определянето на отговорностите на звената, участващи реално в процеса на програмно бюджетиране в устройствените правилници на административните структури би помогнало за създаването и изпълнението на бюджета.

Програмното бюджетиране помага за по-лесно определяне дали разпределението отговаря на нуждите, планиране на услугите, мониторинг на използването на ресурсите в рамките на всяка програма и идентифициране на сфери, където спестяванията може да се направят или където са необходими повече средства.

Литература

Даскалова, Т. Развитие и приложение на системи и инструменти за повишаване на качеството в местната администрация, в Инструменти за повишаване на качеството на публичните услуги. София, ИК – УНСС, 2014, 124-130.

Пенкова, Е. Инструменти за повишаване на качеството на образованието, в Инструменти за повишаване на качеството на публичните услуги. София, ИК – УНСС, 2014, 136-149.

Bean, J. and L. Hussey. *Managing the Devolved Budget*, London: HP Publications, 1998.

Pjeldstad, O-H. *Decentralisation and Corruption: A Review of Literature*. Bergen. Norway. Chr. Michelson Institute, 2004.

Devas, N. Can City Governments in the South Deliver for the Poor: A Municipal finance perspective, *International Development Planning Review*, 25 (1), 2003, pp. 1 – 29.

Novick, D. What program budgeting is and is not. in *Government Budgeting: Theory, Process and Politics*, ed. Albert Hyde. Pacific Grove, CA: Brooks Cole, 1992, 342-348.

Souza, C. Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Demographic Institutions. *Environment and Urbanization*, 13 (1), 2001, pp. 159-184.

Widalsky, A. *The politics of Budgetary Process*, Boston: Little Brown, 1979, p. 167.

Gianakis, G. A., Mc Cue, C. P. *Local Government Budgeting: A Managerial Approach*, USA. Greenwood publishing group, 1999.

Рецензент: проф. д-р Цветка Стоенчева

ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА НИВОТО НА МЕСТНАТА СИГУРНОСТ

Ясен Цветков,
докторант в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: yasen.tsvetkov@abv.bg

***Резюме:** Настоящата разработка разглежда ролята на общинските администрации при опазване на общественя ред и защитата на населението, както и мястото на иновативните решения при формирането на секторните общински политики за сигурност. Представени са някои възможности за подобряване на ефективността на работата на институциите в това направление, както и някои добри примери от България.*

***Ключови думи:** местна сигурност, общински политики за сигурност*

Увод

В съвременните динамични условия местното самоуправление поема бремето да бъде основен градивен елемент във формирането на политиките за обществено развитие. Много често на локално ниво се поставят основите на процеси с регионално, национално и дори международно значение. Общината е "първото", най-близко, разположено проявление на демократичната власт до широката общественост. Донякъде това се обуславя от фактическото и разположение и познаване на нуждите, проблемите, перспективите и дефицитите в икономическото пространство по места. Местната власт би следвало да се адаптира бързо към все по-динамично изменящите се условия в съвременния свят. Необходимо е изграждането на екипи от добре подготвени специалисти, притежаващи нужната квалификация и умеещи да работят в условията на динамичната среда. Митологемата за спокойната и уютна работна среда в публичния сектор отдавна е разбита и това вече си личи повече от всякога. Развитието на технологиите, научният прогрес, формирането на активно гражданско общество обуславят острата нужда от институции, позоваващи се не на традиции от близкото минало, а само и единствено на резултатите от свършената работа. В известна степен при управлението на работния процес в публичните институции вече е необходимо прилагане-

то на някои прийоми от бизнес сектора. Концепцията за учене през целия живот е валидна и тук, за да се гарантира повишаването на квалификацията на персонала, съгласно заобикалящата го среда. Не на последно място общината е онази административно-териториална единица, която се характеризира с най-отчетлива оперативност на дейностите, т.е. от нея се очакват конкретни действия с конкретни резултати. Всичко това следва да се случва в условията на обективната местна действителност, но и същевременно като се следват заложи за постигане цели в националните и европейските стратегически документи. Това е още едно доказателство за острата нужда от подготвена, адекватна и добре обезпечена местна администрация както в големите градове, така и в малките, която да е в състояние да задоволява обществените потребности на местно ниво, но и да работи в унисон с общоприетите европейски и международни стандарти.

1. Местното самоуправление и иновациите в сектор сигурност

В страните от Европейския съюз (в това число и България) на местните власти се разчита като на основен елемент в опазването на реда и сигурността. Правомощията и задълженията на общините са разпръснати в много широк спектър от обществените дейности, но голяма част са пряко свързани със защитата на населението, било то пряко или косвено. Местната администрация е този агент на властта, който оказва пряко въздействие на средата за сигурност както директно, така и индиректно. Могат да се направят много и различни класификации на правомощията на общините например преки и косвени, стратегически и оперативни, дългосрочни и краткосрочни, насочени към единични случаи или към големи по мащаб явления и много други. Най-добре е обаче на общината да се гледа на една добре работеща система или един добре сработен механизъм за прилагане на демократична власт, която обхваща много сфери на действие, една от които е местната сигурност.

Най-общо ангажиментите на общината в това направление биха могли да се поделят в 3 категории – опазване на обществения ред, отбранително-мобилизационна подготовка и защита на населението, но много често в реална обстановка те са пряко свързани една с друга и изискват единен интегриран подход. Много често нарушение на обстановката в едно направление е предпоставка за нарушение в друго. Например природното бедствие дава възможност за мародерстване и други нарушения на реда и т.н.

Сред основните задължения на съвременната община са разработването и прилагането на стратегически и оперативни мерки за контрол и управление на общественият ред, масовите мероприятия като стачки, митинги, концерти, футболни срещи, осигуряване на нормалното функциониране на икономиката чрез мерки за адаптивно управление на трафика, масовия градски и междуселищен транспорт, устойчиво функциониране на обекти от критичната инфраструктура като пътни и железопътни възли, аерогари, автогари, ЖП гари, търговски центрове, училища, детски заведения и други. Местната власт разработва и привежда в действие план за управление в условията на кризи като пожари, земетресения, наводнения, ядрени, химически и биологични инциденти, епидемии, терористични актове други. Тя се грижи за превенцията на риска от възникване, мерките за ограничаване и последващото възстановяване. Общината, представлявана от кмета или други упълномощени лица са натоварени с отговорността да координират работата на всички служби, опериращи на нейна територия в качеството си на председателстващи щабът за управление на извънредните ситуации. Друга ключова отговорност е обезпечаването на цялото население с колективни и индивидуални средства за защита, организиране на евакуация и разседоточаване при нужда, осигуряването на запас от храна, прясна вода, медикаменти и средства за оказване на първа помощ, устройване на палаткови лагери, сборни пунктове, евакуационни маршрути, организиране на спешната медицинска помощ и много други.

В съвременните условия извънредните ситуации много често възникват без наличието на никакви знаци, т.е. трудно биха могли да бъдат предвидени. Това изисква от една страна реакция с подобаващо внимание към всеки инцидент, а от друга наличието на добре работеща система, която е в състояние да извърши необходимите мероприятия дори в случай на прерастване от обикновен инцидент към събитие с кризисен характер.

Сред примерите за иновативни добри практики могат да бъдат:

- *Интегриране на оперативни дежурни зали за обединено дежурство на представители на различни общински, а и външни структури* – това би предотвратило ценно време за препредаване на информацията от служба на служба и би съкратило времето за реакция. Освен това ще даде възможност за интегрирано управление на процесите от един команден пункт;

- *Изграждане на системи за видеонаблюдение* – в зони с повишен риск, обществени места, критични точки от прилежащата територия, общински обекти като училища детски градини и други, важни пътни артерии и входно-изходни точки за достъп. В допълнение може да бъде приложен софтуеър за разпознаване на издирвани лица и/или автомобили;

- *Системи за ранно предупреждение при опасност* – термокамери, разположени върху кули в горските местности за превенция на риска от възникване на горски пожари. Дим детектори и системи за сигнализация, свързани с дежурната зала, които да алармират при възникване на пожар в училища, университети, библиотеки музеи, старчески домове, жилища на възрастни и трудно подвижни хора. Системи за мониторинг на нивата на реките и водните басейни в общината – те известяват дежурните служители за възникваща опасност и по този начин позволяват навременна реакция;

- *Интелигентни системи за управление на трафика* – чрез подаване на команди от един команден пункт се позволява на насочване на трафика в определена посока, с цел избягване на определени точки, в които движението е затруднено или блокирано по някаква причина. Също така осигурява приоритет при преминаване на превозни средства от силите на единната спасителна система. За целта могат да бъдат разработени определени маршрути, които да бъдат съгласувани между дежурния оператор и водачите на автомобилите със специален режим на движение, а също така последните могат да сигнализират чрез специални предаватели, поставени в автомобилите; Въпросните системи биха могли да дават предимство на превозните средства от масовия градски транспорт или да "разпределят" интензивността на движението в зависимост от конкретен приоритет;

- *Използване на съвременни ИКТ* – развитието на информационно-комуникационните технологии и смарт телефоните позволява тяхното използване за сигнализиране и по-добро предаване на информация при възникващ инцидент или бедствие чрез подаване на gps координати и дори картина на живо. Не на последно място това е изключителна възможност за обучение на населението и предаване на инструкции за поведение в извънредна ситуация. Чрез предаване на спътникови данни и информация от извършеното аерокосмично наблюдение могат да бъдат прогнозирани редица възникващи опасни събития. Чрез използването на съвременните ГИС (*географски информационни системи*) могат да бъдат съставяни карти за оценка на риска при възникване на съответното събитие и да така да се насочат превантивните дейности по приоритет.

Цитираните по-горе примери са само малка част от възможностите за използване на съвременното технологично развитие за подобряване на средата за сигурност на местно ниво. Градовете и най-вече общинските центрове са длъжни да се справят с редица предизвикателства ежедневно, което би било значително по-лесно с интегрирането на някои иновации в местните политики за сигурност.

2. Добри практики

По отношение на иновативните политики за сигурност на местно ниво могат да бъдат дадени редица добри примери, включително от България. Столицата София се характеризира от експертите като зона с голям риск поради много причини. Гъстотата на населението и неговият брой, разположението на ключови за страната обекти от инфраструктурата и икономиката, географски и геоморфологични особености, интензивен трафик, различни по произход и интензитет опасности обособяват града като зона с изключителна необходимост от иновативно мислене при опазване на реда и сигурността.

Столична община разполага с "Оперативен дежурен център и видеонаблюдение". В него се наблюдават близо 10 000 камери, което води до намаляване на нивата на битовата престъпност и повишаване на разкриваемостта на редица престъпления. Освен с видеонаблюдение центърът разполага с изнесена работна станция на система 112, чрез която дежурните служители своевременно се информират за обстановката в града. Изградени са 6 видео кули за наблюдение на горските масиви за възникване на пожари в околните планински райони. Също така в партньорство с Федерална Република Германия е изпълнен пилотен проект за изграждане на система за наблюдение на речните нива в столицата. Системата се състои от 32 станции, които денонощно изпращат информация до дежурните и сигнализират при опасност. Дежурният център на общината е частичен пример за организиране интегриран център. Той се състои от оператори на видеонаблюдението, оператор, приемащ сигнали, касаещи общината от телефон 112, както и дежурен служител на сектор "Общинска полиция". Центърът е оперативното звено за обработка и анализ на информацията и качеството си на такъв е в пряка връзка с всички релевантни институции, работещи на територията на София. Друг добър пример е наличието на аварийно-спасително звено, което се състои от 28 обучени и екипирани експерти, оказващи помощ при спасителни и превантивни дейности. За момента това е единствената община в България, която поддържа такова спасително звено в денонощно дежурство, с цел да подпомага специализираните служби и да изпълнява специфични задачи.

Заклучение

В заключение бихме могли да кажем, че направление сигурност е сред приоритетните области за навлизане на иновации при формирането на политиките на общинско ниво. Съвременната динамична среда изправя местните

власти пред огромни предизвикателства по опазването на реда и защитата на населението. Нормативната конюнктура възлага редица правомощия и отговорности на общините. Единственият правилен път за развитие е въвеждането в експлоатация на иновативни решения и изграждането на добре обучени и екипи от професионалисти, които да ги прилагат в практиката.

Литература

Закон за защита при бедствия. Изм. и доп., ДВ, бр. 81 от 20 октомври 2015 г.

Закон за местното самоуправление. Изм., ДВ, бр. 53 от 27 юни 2014 г.

Рецензент: доц. д-р Татяна Даскалова

ОБЩИНСКОТО ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ В БЪЛГАРИЯ – МИСИЯ НЕВЪЗМОЖНА

Боян Игнатов,
докторант в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: boyan.ignatov@abv.bg

***Резюме:** В последно време проблема с осигуряването на качествено здравеопазване в отдалечените и малки общини в България стои с все по-голяма сила. През годините всички ние бяхме свидетели как множество общински болници претърпяха фалит и престанаха да функционират, като оставиха регионите си без адекватна болнична медицинска помощ. В тези населени места хората трябва да търсят спасение и решаване на здравословните си проблеми само в спешните центрове, при личните си лекари или специализираните кабинети, където все още ги има и са на тяхно разположение. Единственият шанс за оцеляване на тези малки болници е субсидирането им от държавата.*

***Ключови думи:** общинско здравеопазване, болнична помощ, медицински стандарт, бюджет, финансиране*

Общинското здравеопазване в Република България се осъществява от лечебните заведения за първична и специализирана извънболнична медицинска помощ, лечебните заведения за болнична помощ, филиалите на ЦСМП, здравните кабинети в училищата и детските градини и общинските служби, които провеждат местната здравна политика. Общинските болници за активно лечение са регистрирани като търговски дружества по Търговския закон. Повечето от тях възникват в края на XVIII в. и началото на XIX век в резултат на исторически възникнали обективни потребности¹. Понастоящем тези лечебни заведения за болнична помощ са различни по мащаб и обслужват различен брой население, но всички те функционират в една нестабилна, неблагоприятна обща среда, подложени на административен и финансов натиск от страна на държавата.

¹ По данни от Сдружение на общинските болници в България.

Общинските болници по презумпция са лечебни заведения за болнична помощ, които би следвало да гарантират лечение и диагностика на пациенти с масови заболявания, както и да гарантират функционирането на филиалите за спешна медицинска помощ, за разлика от областните и университетски болници, извършващи високоспециализирани дейности. Разбира се, общинските болници изпълняват и социални функции, свързани с лечението на финансово неосигурени, от малцинствени групи и в нетрудоспособна възраст части от населението, които често изискват продължително и ресурсоемко лечение. Освен това, често бидейки единствени лечебни заведения за болнична помощ в дадения регион, общинските болници осигуряват и условия за нормалното функциониране на съответните общини, задържайки по този начин населението в трудоспособна възраст и осигурявайки условия за икономическо развитие в съответните региони чрез предоставяне на своевременно и достъпна болнична помощ.

През всичките години общинските болници са изпълнявали по някакъв начин своята мисия, поемайки основната и ресурсоемка част от болничното лечение на горепосочените групи население. Те не само обслужват тези уязвими социални групи, но те са и мястото, около което гравитира цялото здравеопазване в региона, където са разположени. Нещо повече – в тяхната структура се намират параклинични структури, като образна диагностика, клинична лаборатория и др. които също работят денонощно и целогодишно и в голяма степен осигуряват функционирането на филиалите на ЦСМП по места. В резултат на провежданите в последните години реформи обаче, бяха наложени тежки неравенства и дисбаланси, които не само застрашиха функционирането на общинското болнично здравеопазване, но допуснаха получаването на драстични неравенства при разпределението на публичния ресурс (таблица 1), като разликата в разходите за болнично помощ на глава от населението в различните области достигнаха няколко пъти.

Таблица 1
Размер на средствата за болнична помощ на глава от населението,
изплащани от РЗОК в съответните области

Област	Изплатени средства ¹ за БМП от РЗОК за 2016 г.	Население ² към 31.12.2016	Средства на глава от населението
Пловдив	266 163 762,00 лв.	671 573	396,33 лв.
София град	517 447 976,00 лв.	1 323 637	390,93 лв.
Плевен	59 211 572,00 лв.	248 138	238,62 лв.
Варна	112 187 242,00 лв.	472 654	237,36 лв.
Русе	52 992 025,00 лв.	223 489	237,11 лв.
Пазарджик	51 335 728,00 лв.	260 814	196,83 лв.
Враца	32 685 175,00 лв.	168 727	193,72 лв.
Бургас	73 992 382,00 лв.	412 684	179,30 лв.
Стара Загора	56 244 126,00 лв.	321 377	175,01 лв.
Монтана	23 090 559,00 лв.	134 669	171,46 лв.
Сливен	31 946 427,00 лв.	189 788	168,33 лв.
Габрово	18 701 378,00 лв.	112 334	166,48 лв.
Шумен	27 636 679,00 лв.	174 476	158,40 лв.
Кюстендил	18 242 929,00 лв.	123 431	147,80 лв.
Хасково	32 736 813,00 лв.	233 415	140,25 лв.
Велико Търново	33 145 348,00 лв.	242 259	136,82 лв.
Смолян	14 881 858,00 лв.	109 425	136,00 лв.
Благоевград	41 893 999,00 лв.	310 321	135,00 лв.
Ямбол	16 490 208,00 лв.	122 276	134,86 лв.
Ловеч	16 652 371,00 лв.	129 222	128,87 лв.
Търговище	14 631 753,00 лв.	113 694	128,69 лв.
Силистра	13 645 488,00 лв.	111 957	121,88 лв.
Кърджали	17 359 111,00 лв.	150 837	115,09 лв.
Разград	13 245 588,00 лв.	115 402	114,78 лв.
София област	22 876 954,00 лв.	234 185	97,69 лв.
Видин	8 512 725,00 лв.	88 867	95,79 лв.
Перник	10 693 244,00 лв.	123 770	86,40 лв.
Добрич	14 912 151,00 лв.	178 438	83,57 лв.
Общо за страната	1 613 555 569,00 лв.	7 101 859	227,20 лв.

¹ По данни от НЗОК.

² По данни от НСИ.

Вижда се, че разликата в изплатените средства на глава от населението между област Пловдив и област Видин е близо 5 пъти, а в цели 23 области изплатените средства са под средните за страната стойности.

Независимо от неравнопоставената външна среда общинските болници успяват с по-малък ресурс да постигнат добри резултати, което до голяма степен доказва тяхната ефективност и нуждата от функционирането им. За съжаление, опасността от масово закриване на общински болници е повече от реална, а за повече от 20 от тях е вече факт. Основните предизвикателства пред функционирането и съществуването на общинските болници могат да бъдат обобщени в няколко големи групи:

➤ недофинансиране на дейността поради неадекватни цени на клинични пътеки – цените на действащите клинични пътеки са основно от 2006 г. с корекция на някои от тях през 2010 г. и 2011 г. Голяма част от масово работените в общинските болници клинични пътеки бяха намалени именно при тези корекции на цените (таблица 2).

Таблица 2
Стойност на някои клинични пътеки, масово работени
в общинските болници в България¹ (извадково)

Номер на КП	Наименование на клиничната пътека	Цена на КП 2010	Цена на КП 2017	Разлика
1	2	3	4	5
КП № 002	Пренатална инвазивна диагностика на бременността и интензивни грижи при бременност с реализиран риск	891,00 лв.	800,00 лв.	-10,21%
КП № 047	Лечение на декомпенсирана хронична дихателна недостатъчност при болести на дихателната система с механична вентилация	1 848,00 лв.	1 540,00 лв.	-16,67%
КП № 050	Диагностика и лечение на исхемичен мозъчен инсулт без тромбоза	693,00 лв.	620,00 лв.	-10,53%
КП № 056	Диагностика и лечение на болести на черепно-мозъчните нерви (ЧМН), на нервните коренчета и плексуси, полиневропатия и вертеброгенни болкови синдроми	508,00 лв.	461,00 лв.	-9,25%

¹ По данни от НЗОК.

Продължение

1	2	3	4	5
КП № 068	Диагностика и лечение на заболявания на горния гастроинтестинален тракт	642,00 лв.	600,00 лв.	-6,54%
КП № 069	Високоспециализирани интервенционални процедури при заболявания на гастроинтестиналния тракт	1 375,00 лв.	850,00 лв.	-38,18%
КП № 074	Диагностика и лечение на заболявания на хепатобилиарната система, панкреаса и перитонеума	1 010,00 лв.	920,00 лв.	-8,91%
КП № 075	Диагностика и лечение на декомпенсирани чернодробни заболявания (цироза)	1 295,00 лв.	1 000,00 лв.	-22,78%
КП № 076	Диагностика и лечение на хронични чернодробни заболявания	723,00 лв.	630,00 лв.	-12,86%
КП № 163	Оперативни интервенции чрез долен достъп за отстраняване на болестни изменения или инвазивно изследване на женските полови органи	497,00 лв.	277,00 лв.	-44,27%
КП № 181	Хирургични интервенции на ануса и перианалното пространство	624,00 лв.	426,00 лв.	-31,73%
КП № 185	Лапароскопска холицистектомия	936,00 лв.	880,00 лв.	-5,98%
КП № 194	Оперативни интервенции върху гърда с локална ексцизия и биопсия	230,00 лв.	200,00 лв.	-13,04%
КП № 197	Консервативно лечение при остри коремни заболявания	867,00 лв.	714,00 лв.	-17,65%

Разбира се, този проблем стои в много голяма степен и пред останалите болници в България. Ситуацията е дори още по-тежка, ако отчетем и официалната инфлация в страната за посочения период.

➤ изисквания на медицинските стандарти – високите изисквания на медицинските стандарти и клинични пътеки не винаги са обективни и необходими, дори от медицинска гледна точка. Те водят след себе си необходимостта от неоправдано назначаване на голям брой лекари, което не винаги е гаранция за качество, превръща болниците в тромава и нерентабилна структура и, разбира се, води до значително увеличаване на разходите. В резултат от невъзможността на голяма част от общинските болници да изпълнят новите изисквания за брой специалисти, апаратура и т.н. заложен в тези стандарти те бяха принудени да намалят броя клинични пътеки,

работени по договор с РЗОК, което допълнително доведе до свиване на приходите от дейността им (таблица 3), като дори се стигна до закриване на цели отделения.

Таблица 3
Промяна в броя пътеки и приходите от РЗОК след въвеждане на медицинските стандарти през 2010 г. в някои общински болници¹

Болница	2010 г.			2011 г.			Разлика	
	брой отделения	Брой КП с договор с РЗОК	Приходи от КП до м. 9 вкл.	брой отделения	Брой КП с договор с РЗОК	Приходи от КП до м. 9 вкл.	намаление пътеки	намаление средства
1	2	3	4	5	6	7	8	9
МБАЛ Чирпан	5	53	1 206 349	5	42	1 114 183,00	-20,75%	-7,64%
МБАЛ В.Преслав	4	41	906 738	3	17	534 113,00	-58,54%	-41,10%
МБАЛ Златоград	5	58	825 300	5	45	733 209,00	-22,41%	-11,16%
МБАЛ Рокфелер	11	102	2 310 117	10	69	2 058 879,00	-32,35%	-10,88%
МБАЛ Попово	5	65	984 842	5	49	779 022,00	-24,62%	-20,90%
МБАЛ Провадия	5	74	1 122 598	4	19	700 980,00	-74,32%	-37,56%
МБАЛ Първомай	5	76	2 323 993	6	78	2 434 063,00	2,63%	4,74%
МБАЛ Раковски	4	26	1 053 122	4	18	975 797,00	-30,77%	-7,34%
МБАЛ Троян	8	108	2 479 102	8	95	2 396 231,00	-12,04%	-3,34%
МБАЛ Тутракан	5	69	1 061 207	6	54	1 194 307,00	-21,74%	12,54%
МБАЛ Ч.бряг	6	78	1 371 190	6	54	1 258 719,00	-30,77%	-8,20%
МБАЛ Омуртаг	5	79	1 549 132	6	55	1 543 867,00	-30,38%	-0,34%
МБАЛ Белене	4	32	622 430	4	20	559 210,00	-37,50%	-10,16%
МБАЛ Харманли	6	60	1 562 928	6	75	1 595 799,00	25,00%	2,10%
МБАЛ Бяла	7	97	1 396 817	7	77	1 495 219,00	-20,62%	7,04%
МБАЛ Г.Оряховица	14	138	3 731 087	13	128	3 639 444,00	-7,25%	-2,46%

¹ По данни от Сдружение на общинските болници в България.

Продължение

1	2	3	4	5	6	7	8	9
МБАЛ Левски	5	51	867 835	6	38	780 441,00	-25,49%	-10,07%
МБАЛ Крумовград	4	48	466 304	3	12	377 443,00	-75,00%	-19,06%
МБАЛ Г. Тошево	5	18	250 733	5	16	250 329,00	-11,11%	-0,16%
МБАЛ Поморие	5	44	989 379	5	37	774 738,00	-15,91%	-21,69%
МБАЛ Берковица	5	53	778 339	5	37	703 277,00	-30,19%	-9,64%
МБАЛ Етрополе	8	86	1 227 152	8	72	1 234 088,00	-16,28%	0,57%
МБАЛ Мездра	6	76	1 681 186	6	71	1 765 901,00	-6,58%	5,04%
МБАЛ Раднево	5	87	1 351 306	5	48	1 071 752,18	-44,83%	-20,69%
МБАЛ Кнежа	5	57	964 944	4	26	780 169,00	-54,39%	-19,15%
МБАЛ Казанлък	12	144	5 159 731	12	129	4 953 675,00	-10,42%	-3,99%
МБАЛ Средец	4	17	477 477	2	3	247 787,00	-82,35%	-48,10%
МБАЛ Нови пазар	6	70	926 910	7	59	1 165 212,00	-15,71%	25,71%
МБАЛ Никопол	4	32	653 706	3	18	408 556,00	-43,75%	-37,50%
МБАЛ Нова загора	7	90	1 484 218	6	24	1 172 750,00	-73,33%	-20,99%
МБАЛ Дулово	4	29	551 177	4	22	600 865,00	-24,14%	9,01%
МБАЛ Кубраг	5	52	1 362 706	6	50	1 389 280,00	-3,85%	1,95%
МБАЛ Белоградчик	5	54	484 230	5	40	431 109,00	-25,93%	-10,97%
МБАЛ Момчилград	4	33	605 536	4	27	553 553,00	-18,18%	-8,58%
МБАЛ Исперих	6	81	1 769 573	6	68	1 770 304,00	-16,05%	0,04%
МБАЛ Тетевен	7	83	1 772 022	6	60	1 488 130,00	-27,71%	-16,02%
МБАЛ Козлодуй	6	69	873 195	6	51	1 018 741,00	-26,09%	16,67%
МБАЛ Луковит	5	88	1 958 755	5	50	1 545 341,00	-43,18%	-21,11%

➤ лимит на дейността – въвеждането на лимити на дейността на болниците допълнително ограничават възможността за увеличаване на приходите им от основна дейност. С оглед на това, че дейността е реално извършена и отчетена, спазени са всички изисквания за хоспитализация, НЗОК, като гарант за достъп на здравноосигурените лица до болнична помощ в

рамките на пакета здравни услуги би следвало да заплати на болниците тази извършена дейност.

➤ минимални осигурителни прагове – въвеждането на тези прагове по категории персонал, често не съответстват на реалните приходи на болниците и съответстващите на тях възнаграждения на персонала.

Таблица 4
Размер на МРЗ в периода 2010 – 2020 г.

Година	от – до	размер на МРЗ
2010	01.01.2010 – 31.12.2010	240,00 лв.
2011	01.01.2011 – 31.08.2011	240,00 лв.
	01.09.2011 – 31.12.2011	270,00 лв.
2012	01.01.2012 – 30.04.2012	270,00 лв.
	01.05.2012 – 31.12.2012	290,00 лв.
2013	01.01.2013 – 31.12.2013	310,00 лв.
2014	01.01.2014 – 31.12.2014	340,00 лв.
2015	01.01.2015 – 30.06.2015	360,00 лв.
	01.07.2015 – 31.12.2015	380,00 лв.
2016	01.01.2016 – 31.12.2016	420,00 лв.
2017	01.01.2017 – 31.12.2017	460,00 лв.
2018	01.01.2018 – 31.12.2018 (проект)	510,00 лв.
2019	01.01.2019 – 31.12.2019 (проект)	550,00 лв.
2020	01.01.2020 – 31.12.2020 (проект)	610,00 лв.

Като допълнение на това, увеличаването на минималната работна заплата за страната (таблица 4) налага принудително пренасочване на част от и без това ограничения финансов ресурс на болниците от висшия и висококвалифициран персонал към най-ниско квалифицираните служители. Това е крайно демотивиращо за лекари, медицински сестри и акушерки, които съвсем естествено биха потърсили някаква алтернатива. По този начин към финансовия дефицит се добавя и кадрови, което в голяма степен решава съдбата на тези лечебни заведения.

Въпреки всички предизвикателства и трудности в периода 2006 – 2013 г. бяха положени немалко усилия за повишаване на диагностичните и лечебни възможности на множество общински болници. Близко 140 млн. лева по Оперативна програма "Регионална развитие" и Средносрочната рамкова инвестиционна програма на Министерство на здравеопазването бяха насочени за

закупуване на високотехнологична апаратура, за подобряване на ефективността на управлението и за реструктуриране на болнични лечебни заведения с 100% общинска собственост. Като резултат от това значително се повиши качеството на лечение и терапевтичните възможности на Комплексните онкологични центрове в страната, както и на значителен брой болници в малки и отдалечени общини.

В заключение можем да обобщим, че общинските болници са един все още необходим елемент от системата на здравеопазване в България. Осигурявайки диагностика и лечение на най-уязвимите групи население в страната, те гарантират и правото на болнично лечение на хора, за които често това е единствена възможност. Недофинансирането на дейностите обаче, както и всички гореспоменати фактори правят съществуването им все по-трудно, а нуждата от държавно финансиране все по-наложителна.

Рецензент: доц. д-р Александър Вълков

ЕЛЕКТРОНЕН ЗДРАВЕН ПОРТАЛ: ОТ ИНФОРМАЦИОННА ПЛАТФОРМА КЪМ УСЛУГИ

Светлана Съботинова,
докторант в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: sabotinovas@gmail.com

Резюме: *Необходимостта от въвеждане на електронни услуги за граждани на територията на една община за по-бързо и качествено обслужване доведе до налагане/използване на нови иновативни политики и акцентирание върху индивидуалното обслужване на всеки гражданин. Ключова е ролята на общината като структурна единица за връзка на гражданите с обществените институции, публичния и частния сектор. Обединени институциите могат да създадат комплексни услуги базирани на новите технологии като пример е създаване на електронен здравен портал първоначално на ниво община и след това създаване на единна база данни, която да може да даде възможност за мобилност на гражданите и достъп до здравни услуги в реално време, независимо в коя община се намират към настоящия момент на пребиваване на територията на Р България.*

Ключови думи: *електронни здравни услуги, здравен портал и мобилни приложения, качество, достъп*

Въведение

Целта на доклада е да покаже необходимостта от промяна на съществуваща ситуация, както и да се направи преглед на добри практики и подходи за развитие на информационни платформи към предоставяне на електронни здравни услуги, обединени в електронен здравен портал. Към момента съществуващите здравни платформи в Р България покриват частично потребностите на гражданите и не дават пълна информация за здравни услуги, превенция и промоция на здравето. Регионалните здравни инспекции законово покриват изискванията, но в реалност гражданите на територията на една община изпитват затруднения, когато трябва да се свържат със специалист в конкретна област и при възникнал проблем се прибягва до лични контакти.

За целите на доклада бяха направени проучване и анализ на средата, като са използвани различни източници на информация, както и собствени проучвания.

Резултатите от проведените статистически анализи и проучване на средата показват, че съществуват над 30 здравни портала в Р България и само през 2017 година са стартирани 4 нови мобилни приложения, които отново покриват частично потребностите на гражданите.

Таблица 1
Здравни платформи и мобилни приложения

<i>Здравни портали, сайтове</i>	<i>Мобилни приложения</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Zdravna-platforma.com • Credoweb.bg • Zdrave.net • Ofertomed.net • Medinfo.bg • Zdraven.portal.com • Puls.bg • Zdrav.badi.com • Doctor.bg.com • Zdrave-bg.eu • sofia.myhealth.bg 	<ul style="list-style-type: none"> • "Calorie Counter – MyFitnessPal" • "Water Drink Remind" • "Е-номера • "Healthy Recipes & Calculator • Приложения за тренировки • "30 дни фитнес" • "7 Минутна Тренировка" • "Google Fit" • Приложения за диета • "90 дневна диета • "Диета на Скарсдейл" • Приложения за деца • Healthykid sofia

Източник: собствено проучване на автора, 2017 г.

Като пример за добра практика е Столична община и здравния портал [sofia.myhealth.bg](https://www.sofia.bg/web/guest/home/-/asset_publisher/7bpCs4absB14/content/zdraven-portal-obedinava-obsinskite-lecebni-zavedenia-v-), който дава достъп на гражданите до информация за над 800 здравни специалисти от всички общински лечебни заведения – многопрофилни и специализирани болници, медицински и дентални центрове, болници за долекуване на територията на Столичната община. По електронен път може да се запази час при специалист и да се проверят резултати от изследване.¹ Това е едно добро начало, което е необходимо да се надгради със следните здравни услуги:

¹ Източник: https://www.sofia.bg/web/guest/home/-/asset_publisher/7bpCs4absB14/content/zdraven-portal-obedinava-obsinskite-lecebni-zavedenia-v-

Таблица 2
Здравни услуги по категории (изброяване) информационни,
транспортни и други

Здравен статус (осигурен или не)	Life Чат	Административни документи	Дентални услуги
Връзка със специалист (записване на час и напомняне)	sms известяване (напомняне за записан час при специалист)	Връзки със здравни фондове	ДНК анализ
Връзка със здравно заведение или медицински център	Координати на аптеки, болници, спешни медицински центрове	Информация за следболнична помощ	Пластична хирургия
Електронно здравно досие (резултати от изследвания)	Транспорти услуги – линейка	Връзка с личен лекар (платформата да има свързаност със софтуера на GP)	Дерматологични клиники
Личен Календар		Връзка с пациентски организации	Следболнична помощ
Имунизационен календар		НЗОК	Клинични проучвания и експериментални програми
Профилактика		МЗ	Електронни разплащания
Здравен съвет		БЧК	

Източник: собствено проучване на автора, 2017 г.

Ролята на електронен здравен портал – координиращо звено на територията на Общината в местното самоуправление и свързането на всички общини в единна информационна система за здравни услуги.

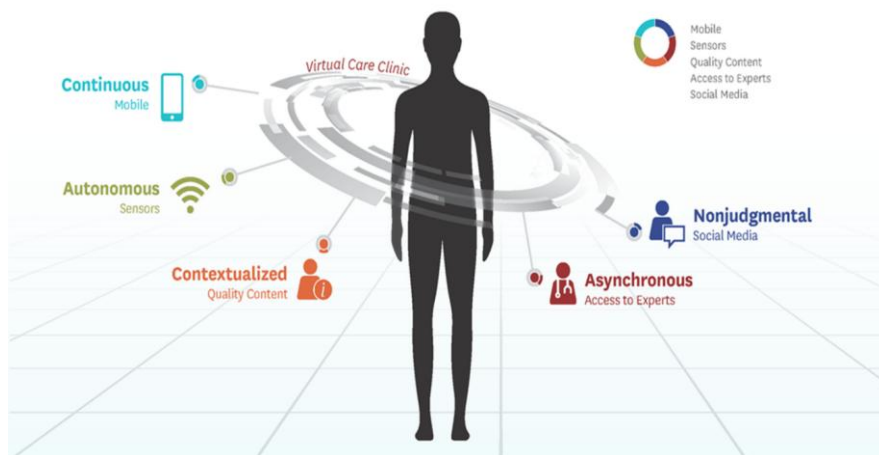
Какво смята здравния сектор? Какви са тенденциите по отношение на въвеждане на електронни здравни услуги?

Резултати: Проучването Accenture на показва, че 48% от ръководители на организации от сектор здравеопазване подкрепят широко използването на автоматизация на процесите и взаимодействието с пациентите.

sofia?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.sofia.bg%3A443%2Fweb%2Fguest%2Fhome%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_7bpCs4absB14%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1

70% от организациите от сектор здравеопазване планират да инвестират в решения, базирани на изкуствен интелект и машинно обучение. При използване вече въведени системи за виртуални медицински услуги практиката показва, че се намалява средно времето за обслужване на пациент с 5 минути.¹ Като това е само част от предимствата при използването на електронни системи.

В глобално проучване на McKinsey&Company сред ръководители на болници 59% от анкетираните посочват, че успешната работа с big data ще бъде ключов фактор за повишаване на ефективността на техните здравни заведения през следващите 5 години. Също така, 63% от участниците в проучването са на мнение, че технологиите за обработка на големи обеми от данни позволяват по-ефективно да се следи здравословното състояние на пациентите, а 60% отбелязват, че с тях се подобрява работата в областта на профилактиката.²



Източник: собствено проучване на автора, 2017 г.

Фигура 1. Как функционира един здравен портал

Чрез индивидуален профил на гражданина достъп до здравни услуги според неговите потребности, връзка с личен лекар и здравен картон, набор от здравни услуги и възможност за електронни разплащания.

¹ Източник: Accenture, 2017 г.

² Източник: McKinsey & Company, 2016 г.

Цел на един здравен портал: Разширяване на достъпа до здравни услуги през единна точка на контакт, чрез изграждане на електронен здравен портал за гражданите на Р България. Поддържане на актуална информация в реално време, със селектирани зони за пациенти. Намаляване времето за търсене на специалист и обслужване на пациент от здравно заведение.

Изводи

Информационните технологии сами по себе си не формират нови методи на лечение, но съществено повишават ефективността както на оказването на медицинска помощ, така и на цялостната дейност на здравните заведения. С разгръщането на адекватни информационни решения процесите в здравеопазването се оптимизират – например отпада необходимостта дадено изследване да се прави повторно заради това че не е съхранено в архив или не е достъпно. ¹Разбира се оптимизацията на процесите има и икономически ефект, което е още едно основание да очакваме, развитие на технологиите за здравеопазване и използването им за повишаване на ефективност на процесите, устойчивост и еднаква достъпност на здравни услуги.

Заключение

Създаването на единен здравен портал е част от националната здравна стратегия на Р България и тенденциите в световен мащаб за електронно здравеопазване. Ролята на общината като част от местното самоуправление и обединението на създадените структури на национално звено ще допринесе за изпълнението на една от основните цели, а именно през 2020 г. Р България да е държава, гарантираща на своите граждани здравно благополучие, високо качество на живот и намаляване на здравните неравенства чрез всеобхватна, справедлива, устойчива и осигуряваща високо качество здравна система.

Литература

Стратегически документи

Национална здравна стратегия 2014 – 2020 г. приета с решение № 901 на Министерски съвет от 12.11.2015 г., документът е приет с решение на Народното събрание от 17.12.2017 г.

План за действие за изпълнение на Националната здравна стратегия.

Проект на Програма за развитие на електронното здравеопазване, 2014 г.

¹ Източник: http://cio.bg/7705_5_tendencii_koito_promenyat_oblika_na_zdraveopazvaneto

Пътна карта към програмата за развитие на електронно здравеопазване, 2014 г.

Интернет източници

Презентация на проф. д-р Петко Салчев и доц. Християн Грива на тема: Визия за развитие на електронно здравеопазване в България, 2014 г.

Проучване на Accenture, 2017 г.

http://cio.bg/8389_digitalnata_transformaciya_na_zdraveopazvaneto__predpostavka_za_p_olozhitelni_promeni

Проучване на McKinsey&Company, 2016 г.

http://cio.bg/7705_5_tendencii_koito_promenyat_oblika_na_zdraveopazvaneto&ref=cat

http://cio.bg/7705_5_tendencii_koito_promenyat_oblika_na_zdraveopazvaneto

<http://bnr.bg/euranetplus/post/100671694/strategii-za-razvitie-na-elektronnoto-zdraveopazvane>

<http://www.mediapool.bg/pregledi-pri-spetsialist-v-sofiya-mogat-da-se-zapisvat-i-onlain-news270343.html>

<https://www.sofia.bg/web/guest/home/>

/asset_publisher/7bpCs4absBl4/content/zdraven-portal-obedinava-obsinskite-lecebni-zavedenia-v-sofia?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.sofia.bg%3A443%2Fweb%2Fguest%2Fhome%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_7bpCs4absBl4%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1

<https://www.sofia.bg/web/guest/home/>

Рецензент: доц. д-р Евгения Пенкова

РЕГИОНАЛНИ РАЗЛИЧИЯ В ОСИГУРЕНОСТТА НА НАСЕЛЕНИЕТО С МЕДИЦИНСКА ПОМОЩ

Лъчезар Лазаров,
докторант в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: united69@abv.bg

Резюме: В изследването се анализират основните демографски показатели на населението в България за последните години. Посочени са причините и тенденциите в демографската и социално-икономическата ситуация на страната. Направени са изводи и са дадени препоръки по отношение на политиката на държавата и общините за намаляване на регионалните различия и осигуряване на навременна, достъпна и ефективна медицинска помощ.

Ключови думи: достъп до здравна помощ, здравни ресурси, здравни услуги, здравни неравенства, регионални различия

Въведение

В здравеопазването съществуват големи регионални различия по отношение на достъп, качество и навременна медицинска помощ. Колкото е по изостанал регионът, толкова по зле са обслужването и медицинската помощ.

Тази тема е доста дискутирана и е работено по нея. В икономическата литература водещи са изследванията на Е. Делчева, П. Салчев, К. Дикова, М. Рохова, А. Димова.

Проведените изследвания очертават следната демографска и здравна ситуация: В регионите, където съществуват медицински университети или университетски болници, има по-добро медицинско обслужване и специализирана техника. Обикновено тези региони са и с по висок икономически растеж и жизнен стандарт. Такива са София, Пловдив, Варна. Изключение прави Плевен, където здравеопазването е на добро ниво, въпреки забавеното икономическо развитие на региона. В останалите региони медицинската техника е морално остаряла и неравенствата са силно изразени. В повечето населени места съществуват лечебни заведения, но липсват квалифицирани специалисти. Поради тези обстоятелства достъпът до качествена и навре-

менна медицинска помощ е затруднен. Допълнителен проблем е застаряването на населението, което изисква все повече е и по-специализирани медицински грижи, без да е в достатъчна степен платежоспособно.

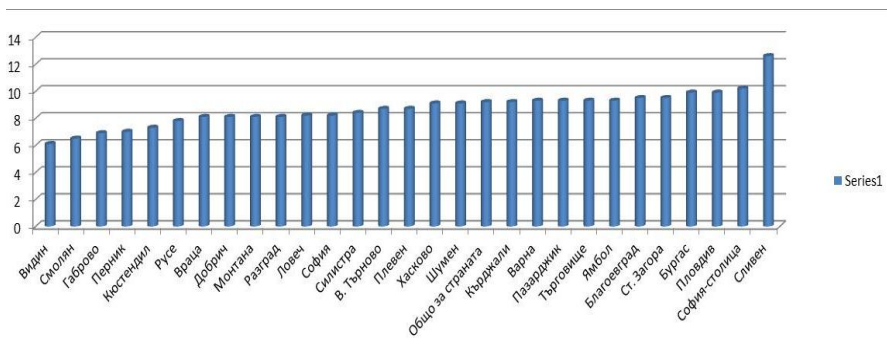
За да са се подобри здравното състояние на населението, е необходимо прилагането и изпълнението на общата здравна стратегия на нацията по места, особено в тези където има по затруднен достъп до здравна помощ.

Основна теза на това изследване е да се докаже, че съществуват големи неравенства в осигуреността на населението с медицинска помощ в отделните региони, на страната, което е в пряка зависимост от икономическото и социалното им равнище.

Добре известен факт е, че между регионите в България съществуват съществени различия по отделни показатели, като най-често се коментират тези, свързани с икономическото развитие. Но наред с тях са налице и диспропорции в предлагането на здравни услуги. Целта на настоящото изследване е да се анализира разпределението на ресурсите на здравната система по отделни региони.

Задачите на изследването са свързани с посочването на основните различия между регионите страната и причините, довели до това състояние, а така също и евентуални бъдещи конкретни действия за преодоляването на неравенствата, предлагане на алтернативи за решаване на съществуващите проблеми в достъпа и осигуряването на здравна помощ за населението.

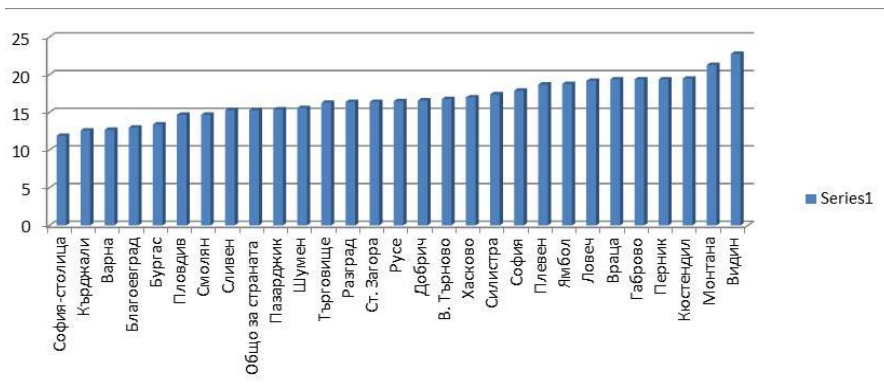
Регионален анализ по основни демографски показатели



Източник: НСИ.

Фигура 1. Живородени през 2015 г.

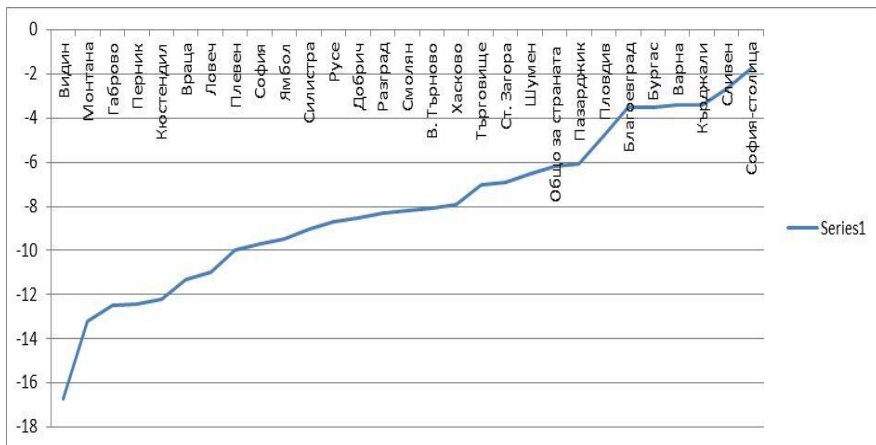
Класацията се води от Сливен с 12,6 на 1000 души, следван от София, с 10,2 и Пловдив с 9,9 на 1000 души. С най-ниска раждаемост са Смолян 6,5 на 1000, Габрово 6,9 на 1000 и Видин 6,1 на 1000 души. Област Сливен, населявана с голям брой циганско население и свързаната с това висока раждаемост води в класацията. София и Пловдив като региони с икономически растеж и центрове също по висока раждаемост.



Източник: НСИ.

Фигура 2. Умрели през 2015 г.

Видин 22,8, Монтана 21,3, Кюстендил 19,5 и Перник 19,4 на 1000 души население са с най-висок относителен дял. София 11,9, Варна с 12,7, Кърджали 12,6 на 1000 души са с най-малък ръст на смъртност. Тук регионите със застаряващо население и ниско социално-икономическо развитие имат и най-висока смъртност. София и Варна като региони с най-висок икономически потенциал имат най-ниска смъртност. Изключение прави област Кърджали, където смъртността е ниска независимо от това, че регионът не е с висок ръст на икономическо развитие.



Източник: НСИ.

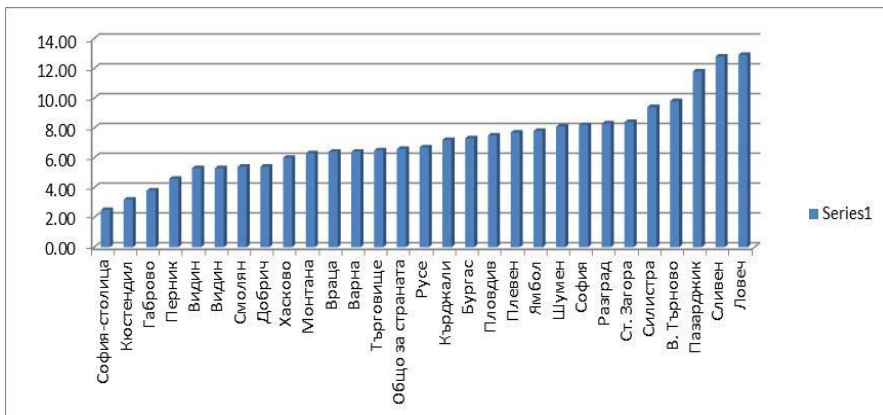
Фигура 3. Естествен прираст на населението през 2015 г.

Естествения прираст е отрицателен за цялата страна, като отново първенството в негативен смисъл се води от Видин -16,7, Монтана -13,2, Габрово -12,5, Перник -12,4 на 1000 души население. Най-нисък отрицателен естествен прираст има в София – град -1,7, Сливен -2,7 и Кърджали -3,4 на 1000 души население. Причините тук са няколко:

Първо – регионите със затихващи функции, със забавено социално-икономическо развитие, застаряващо население и с миграция в чужбина и големите градове на страната са с най-висок отрицателен естествен прираст.

Второ – София като столица, регион с най-висок икономически ръст и притегателен център на вътрешна миграция има най-нисък отрицателен естествен прираст.

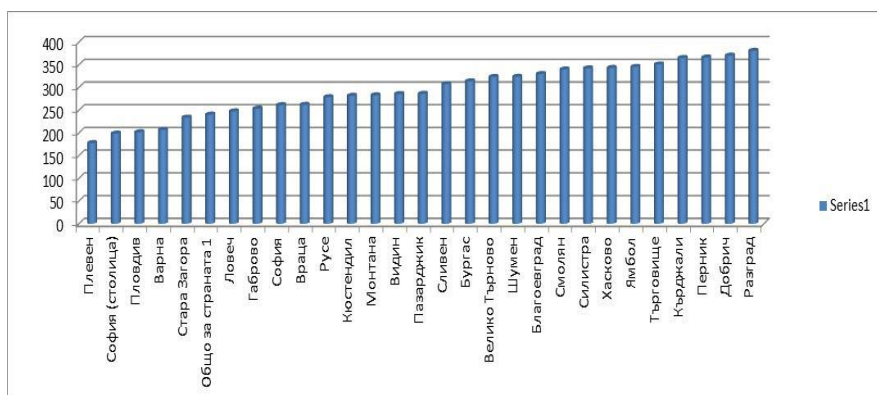
Трето – Сливен като център с компактна маса циганско население и свързаната с това висока раждаемост също е в началото на класацията макар и с отрицателен прираст.



Източник: НСИ.

Фигура 4. Умрели деца на възраст до 1 година през 2015 г.

По този чувствителен показател с най-ниска детска смъртност са: София 2,50, Кюстендил 3,20, Габрово 3,80 на 1000 живородени. С най-висока детска смъртност са: Ловеч 12,90, Сливен 12,80 и Пазарджик 11,80 на 1000 живородени. Налице са големи междурегионални различия.



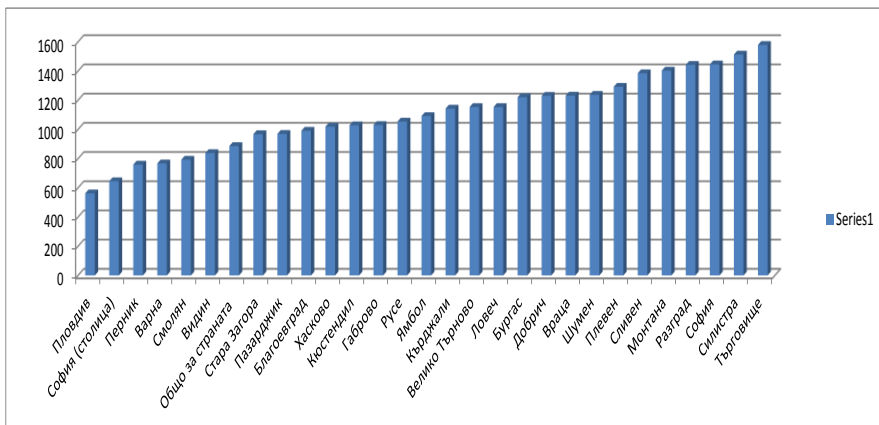
Източник: НСИ.

Фигура 5. Население на 1 лекар по области към 31.12.2016 г.

С най малък брой население на 1 лекар са Плевен – 178, София – 199 и Пловдив – 202.

С най голям брой население на 1 лекар са: Перник – 366, Добрич – 370 и Разград – 381.

И тук градовете с медицински университети и по високо икономическо развитие имат по добър достъп до медицинска помощ.



Източник: НСИ.

Фигура 6. Население на 1 лекар по дентална медицина по области към 31.12.2016 г.

С най малък брой население на 1 лекар по дентална медицина са Пловдив – 562, София град – 646 и Перник – 759. С най голям брой са Силистра – 1513 души и Търговище – 1579.

От направения преглед на системата на здравеопазване по региони може да се заключи, че:

- се наблюдават огромни различия между осигуреността на населението с лекари, медицински специалисти и здравна инфраструктура, които повдигат едновременно въпроси за достъпността до здравни услуги и относно тяхната ефективност.

- наличието на повече болнични легла на глава от население, повече лекари, медицински сестри, екипи за спешна медицинска помощ и др. не води автоматично до по-високо качество на здравните услуги и по-голяма удовлетвореност на населението от тях.

От посочените данни могат да се направят следните изводи:

Има големи междурегионални различия в страната, дължащи се на различни причини.

- Социално-икономическо развитие на даден регион и свързаното с това финансово състояние на жителите на отделен регион, от което следва и възможността за по-лесен или труден достъп до медицинска помощ.

- Начин на живот на отделните етнически и социални групи в обществото и свързаните с това заболявания.

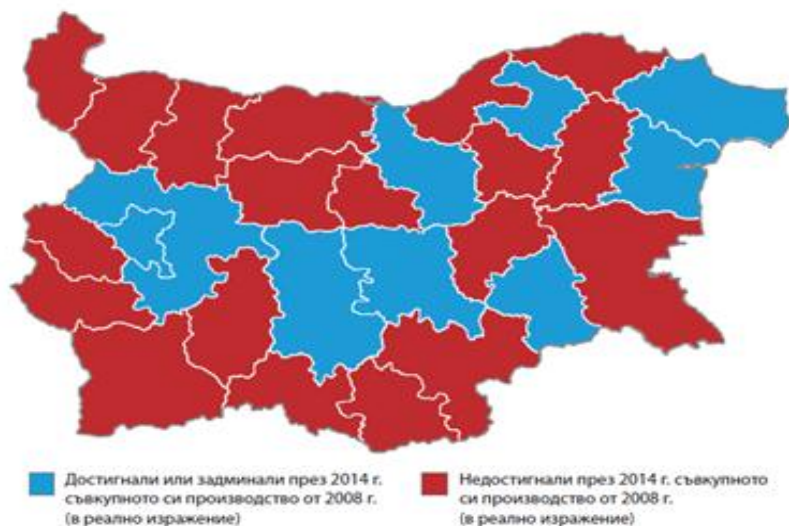
- Околна среда и степен на замърсяване на въздух, води, почви, които са пряко свързани със здравето на хората.

- Регионалните различия в здравните показатели на населението очертават сериозни проблеми с осигуреността на населението с висококвалифицирани специалисти по места и медицинска техника, което от своя страна затруднява достъпа до здравни услуги. (Салчев, Дикова).

- Причините за здравните неравенства са комплексни и се дължат на широк кръг от фактори, измежду които най-значими са социалните детерминанти, включващи условия на живот; здравно поведение; заетост, професия и условия на труд; разполагаме доход; образование; достъп до социални и здравни услуги, включително здравна промоция и профилактика на здравето. Според различните фактори, които оказват влияние върху социално-икономическите здравни неравенства, могат да се разграничат три основни подхода към проблема – материален, културно-поведенчески и психосоциален.

Тези резултати показват, че имаме концентрация основно към столицата и че се очертават сериозни проблеми с осигуреността на населението с лечебни заведения и съответно специалисти, което затруднява достъпа до здравни услуги. Необходимо е да се анализира допълнително тези показатели, за да се вземат и съответните политически решения.

Ако разгледаме регионите от страна на икономическо развитие се наблюдава следната картина.



Фигура 7

В 19 области брутният вътрешен продукт в реално измерение (т.е. коригиран за колебанията в цените) все още не е достигнал нивото си преди кризата (2008 г.). Тези области са разположени по територията на цялата страна и във всички региони на страната. Единственият регион, чиито области без изключение все още не са възстановили от кризата, е Северозападна България, която включва областите Видин, Враца, Монтана, Плевен и Ловеч.

Северният централен и Североизточният регион също са в процес на излизане от кризата, но вече се доближават до предкризисните си нива на производство. Областите, чиито икономики вече са загърбили последствията от кризата, са Велико Търново и Разград в Северния централен регион и съответно Варна и Добрич в Североизточния регион. На юг Южният централен регион също все още остава "под вода" към 2014 г. В тази част от страната обаче област Пловдив представлява изключение. Благодарение на големите инвестиции през последните няколко години съвкупното производство на област Пловдив вече е с 8,5% по-високо в реално изражение от отчетеното през 2008 г.

Югозападният и Югоизточният регион също вече отчитат реално производство, което е с 2–3% по-високо от предкризисното. Икономиките в двата региона, които формират положителните тенденции, са тези на София (сто-

лица) и широката Софийска област в Югозападния регион, както и тези на Стара Загора и Ямбол на югоизток.

Съгласно Закона за местното самоуправление и местната администрация общините имат задължението да управляват общинското здравеопазване. Това обаче е характерно за няколко по големи общини в страната. Останалите общини нямат създадени специализирани органи на управление, а поради липсата на достатъчно финансови средства и търговския статут на лечебните заведения с общинска собственост, на практика не се изпълняват задълженията произтичащи от посочения закон. Това е причината, в съчетание с ограничените възможности на Регионалните здравни инспекции да не се извършва пълноценна управленска дейност, което води до сериозни неравенства в развитието и дейността на лечебните заведения и оттам на достъпа и качеството на медицинската помощ в голяма част от общините на страната.

Заклучение

От направения анализ може да се твърди, че съществуват широки различия по всички показатели и региони, което от своя страна крие рискове за здравето на населението в регионите с неблагоприятни здравни показатели.

Очертават се няколко региона, които са в повечето случаи са с най-лоши здравно демографски показатели: Видин, Монтана, Враца, Кюстендил, Ловеч.

Значителна част от здравните ресурси е съсредоточена в София- град и Южен Централен регион, което от своя страна крие рискове за неравнопоставеност на населението за достъп до здравни услуги.

При разработването и прилагането на здравната политика трябва да се използват всички лостове на управление за преодоляване на тези различия и да се предприемат мерки за намаляване на тези неравенства.

Ресурсите на здравната система са разпределени неравномерно между районите и областите в България. Това се установява както чрез анализ на данните за регионалната осигуреност с медицински специалисти и болнични легла, така и чрез прилагането на статистически методи. Индексът Джини показва, че най-големи неравенства съществуват при разпределението на специалистите в отделните области в България. В големите градове (София, Пловдив, Варна и Плевен), които са и университетски центрове, са концентрирани лечебните заведения за специализирана доболнична помощ и болниците, както и по-голяма част от медицинския персонал. Това предполага, че в по-малките и отдалечени населени места в страната населението среща

затруднения при достъпа до специализирана медицинска помощ, а в някои дори и до първична медицинска помощ.

От гореизложеното може категорично да се направи изводът, че по правило по-слабо развитите икономически региони се представят по-зле и в отношение на социалното развитие, образованието и здравеопазването, което е обект на настоящата работа.

Необходимо е да се осигури навсякъде на територията на страната на онези здравни структури – на ниво областен или общински център – които да разполагат с необходимия минимум подразделения по определени специалности, гарантиращи достатъчността на здравната помощ и съответното ѝ качество, съобразено с демографския профил на населението

Държавата да осигури пряк и непосредствен достъп до съответно здравно заведение за оптимален срок от време при възникване на спешни състояния и ситуации.

Това предполага изключително добре развита система на действие и мрежа за спешна помощ. За целта е необходимо доразвиване на системата от филиали за спешна медицинска помощ (ФСМП) и достатъчно оборудване с необходимата техника и обезпечение с екипи от нужните специалисти, особено в по-отдалечените и труднодостъпни райони на страната.

Темата за регионалните различия е широко дискутирана в научната и специализирана литература. Разглежданите проблеми предизвикват значителен интерес сред специалистите по обществено здраве, медици, учени, икономисти и общественици. Със сигурност ще бъдат проведени бъдещи изследвания, както и представени нови допълнителни факти, данни и анализи за състоянието на достъпа до медицинска помощ в различните региони на страната.

Литература

Делчева, Е. Неравенства в осигуреността на здравеопазването с ресурси. Сп. "Социална медицина", бр. 4, 2015, с. 5-7.

Димова, А., Рохова М., Мутафова Е., Атанасова Е., Коева С., Пантели Д., Е. Гинекен. България: Анализ на здравната система, 2012.

Институт за пазарни изследвания, 2015 г. Регионални профили: Характеристики на здравеопазването по области в България.

Министерски Съвет, 2013 г. Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване.

Отчети на Национален статистически институт (НСИ) 2015 г.

Отчети на Национален статистически институт (НСИ) 2016 г.

Салчев, П., К. Дикова. Регионални различия и здравни рискове. НЦОЗА, 2017 г.

Рецензент: проф. д-р Евгения Делчева

ОПИТЪТ НА ОБЩИНА СОЗОПОЛ ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ СЕКТОР

Петя Павлова,
докторант в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: reyzi@abv.bg

Резюме: В настоящия научен доклад, авторът прави опит да анализира взаимодействието между местната власт с неправителствения сектор. Като представя добрата практика на съвместната работа между община Созопол и фондация "Созопол". Представени са различни проекти с културно-исторически, туристически и социален характер, реализирани от Фондацията на територията на град Созопол и резултатите от тяхното влияние върху живота на местното население и развитието на морската община.

Ключови думи: местна власт, неправителствен сектор, туризъм, взаимодействие, развитие

Въведение

Местното самоуправление в общината и неговите характеристики са свързани непосредствено с идеята за демокрация, участието на гражданите в управлението и избраните от тях органи, в рамките на предоставените им правомощия, пълномощия и компетенции за решаване на въпроси от местно значение. Самоуправлението е право на вътрешно управление по определен ред и предварително приети правила. Осъществявайки своите правомощия, властимащите задължително трябва да се ръководят от нуждите и потребностите на населението на общината, която управляват, но и едновременно с това да се ръководят от държавната политика.

Наред с другите европейски държави и България е изправена пред нови и все по-големи и различни предизвикателства. Вследствие на това се налага убеждението, че трябва непрекъснато да се инвестира в хората, културата, образованието, природата, обществените науки, т.е. в полза на устойчивото развитие. За да бъде постигнато това, са необходими на първо място голям

обем от финансови средства, които за жалост липсват. Затова в някои случаи е необходимо партньорство с неправителствени организации. Може да се каже, че това е иновативна политика, която успешно се практикува от доста общини в България. Такъв е и примерът с община Созопол, която работи съвместно с Фондация "Созопол" за реализацията на проекти с културно-историческо, туристическо и социално значение.

В настоящата разработка предмет е партньорството между местната власт и неправителствения сектор, като се постави ограничение то да бъде само в сферата на туризма.

Обект е опитът на община Созопол в съвместната ѝ работата с неправителствени организации.

Основната цел е да се изследва сътрудничество на общината с Фондация "Созопол", както и последиците от него.

Основна задача е да се представи и анализира как резултатите от това взаимодействие са повлияли върху живота на месното население и развитието на общината.

1. Сътрудничество на община Созопол с неправителствения сектор в сферата на туризма

Община Созопол е разположена в Югоизточния район от ниво 2, Бургаска област. Заема територия от 526,97 км², в южната част на Бургаския залив, в полите на Странджа. Тя граничи на юг с общините Приморско и Малко Търново, на изток – със Средец, на североизток – с Камено, а на север – с Бургас. Източната и североизточна граница на община Созопол е Черно море. Нейният район е характерен с двете си съставни територии – крайбрежието, обхващащо отрязъка между нос Атия и Маслен нос и равнина, която в южна посока постепенно преминава във възвишенията на Странджа.

В границите на общината влизат землищата на градовете Созопол и Черноморец и на десет села.



Източник: Актуализация на ОПР Созопол за периода 2012 – 2013 г.

Основна черта на съвременния ѝ облик е рекреационният туризъм. Старинният Созопол е културния "репер" на южното Черноморие. Освен с уникалната атмосфера от експонираните хилядолетни пластовете на много култури, той привлича и с битието си на средище за съвременното българско изкуство.

Силно доминиращ в общинската икономика остава ваканционният морски туризъм, това е и основният поминък на населението. Затова главната цел и задача на общината е да подобрява непрекъснато неговото качество, като в същото време тя се опитва да развива и други видове туризъм на своята територия, защото това е начинът Созопол да стане целогодишна туристическа дестинация. Но липсата на голям обем от финансови ресурси и недостигът на специалисти, е предпоставка общината да не може да се справи сама и затова ѝ се налага да работи с неправителствения сектор. Основен неин партньор за постигане на целите ѝ, е Фондация "Созопол". Задълбоченото про-

учване разкрива, че те си партнират доста успешно. Доказателство за това са редица реализирани проекти в сферата на туризма, които всяка година привличат все повече и повече посетители в морската община. Това от своя страна е предпоставка за повишаване стандарта на живот на местното население и за повече приходи в общинската хазна. Доказателство за това са и високите приходи от туристическия данък, платен от реализирани нощувки, както следва:

За 2015 г.: 390 678 лв;

За 2016 г.: 444 694 лв;

За 2017 г.: 447 435 лв.

Съвместната работа на община Созопол с Фондация "Созопол" цели още обединяване на ресурсите и усилията на органите на местно самоуправление с неправителствената организация в работа по: изпълнение на Общинския план за развитие на община Созопол 2007 – 2013 и Общински план за развитие 2014 – 2020; постигане на целите на Фондацията и мотивиране на гражданите за активно участие в управлението и развитието на общината. Главната задача, която си поставят партньорите е развитието и популяризирането на морското градче, като целогодишна туристическа дестинация. Успешната им съвместната работа е иновативна практика за Созопол и носи позитиви на месното население, като допринася за положителното развитие на неговия основен поминък – туризма.

2. Фондация "Созопол" – активен партньор на община Созопол

Фондация "Созопол" е основана през 2002. Тя е създадена за осъществяване на дейност в обществена полза и има следните цели:

- Да насърчава съпричастността на обществото за опазване на околната среда, материалното и нематериалното културно наследство. И въвеждане на добри практики и иновативни методи при изпълнение на тези цели;
- Да популяризира националните ценности – материални и духовни, чрез способите на международното сътрудничество и подпомагане на трансграничното сътрудничество;
- Сътрудничество с компетентните международни, правителствени и неправителствени организации, с дейности в сферата на културното наследство, опазване на природата и осигуряване на достъпна среда на хора с увреждания;
- Да подпомага социалната интеграция и личностната реализация на хора със специфични възможности.

В допълнение можем да кажем още, че Фондацията, има и международно признание. Така например тя е първата българска неправителствена органи-

зация, приета като консултативен партньор на Организацията на обединените нации за образование, наука и култура (ЮНЕСКО). Неин приоритет е насърчаването на активното взаимодействие и координацията на неправителствените организации от Източна Европа, в партньорски отношения с ЮНЕСКО. Също е член на Лигата на историческите и достъпни градове към Европейския център за фондации, Брюксел.

3. Съвместни проекти на община Созопол с Фондация "Созопол"

Фондация "Созопол" е изпълнила множество успешни проекти в град Созопол. Всички те са насочени към опазване и популяризиране на културно-историческото наследство на града и увеличаване на обема от туристи през цялата година. Това, както вече беше споменато, е проблем, пред който са изправени местните власти и не успяват да справят с него. Научният преглед разкрива, че съвместната им работа ще подпомогне развитието и на други видове туризъм, които да привличат посетители извън летния сезон. Също така чрез изпълнението на различни проекти двете страни се опитват да направят културните обекти достъпни за хората с увреждания, за да могат те да не се чувстват изолирани и дискриминирани. В този ред на мисли спокойно можем да заключим, че освен икономически, тези проекти имат и социален характер.

Тъй като те са доста на брой и са с различен обем и обхват на дейност, в настоящия научен доклад ще се даде оценка на резултати само на следните проекти:

Проект "Културното наследство на Аполония – Созопол, от векове за векове"¹, чрез който се изграждат Културен център и Етнографски музей в Стария Созопол и по този начин се допринася за запазването и популяризирането на културата и културното наследство в района.

Проект "Създаване и популяризиране на културния туристически продукт в град Созопол чрез реставрация на южната крепостна стена и кула и строителство на обществена туристическа инфраструктура за хора с увреждания". С изпълнението на този проект се създава устойчив туристически продукт, намиращ се на територията на Археологически резерват "Античния град Аполония", в град Созопол. Проектът има положително влияние едновременно върху икономическото и социално развитие на общината.

¹ Проектното изпълнение е финансирано от: Финансов механизъм на Европейското икономическо пространство с водещо участие на Кралство Норвегия с програмен оператор Министерство на културата в България; Стойността на всички дейности по проекта възлиза на 552 029.00 €.

Проект "Архитектурно – исторически комплекс с музейна сбирка "Южна крепостна стена и кула" – история, култура, туризъм." В резултат на изпълнението му, създаденият архитектурно-исторически комплекс се превръща в средище на активна туристическа дейност. Той е посещаван от множество туристи – българи и чужденци, средно годишно от 17-19 хиляди души.

Проект "Улесняване на достъпа на хора с увреждания до Архитектурно исторически комплекс "Южна крепостна стена и кула" в Архитектурно-исторически резерват "Старата част на град Созопол"¹. Основната цел е изграждането на достъпна архитектурна среда за хора с увреждания, посредством използване на добри практики.

Проект "Старинен Созопол – Манастир "Св. Иван Предтеча" – културата през вековете".² Неочаквано неговото изпълнение има изключително значение не само за жителите на община Созопол, но и за всички християни по света. Причината за това е откритието през 2010 на част от мощите на Свети Йоан Кръстител при извършване на археологическите разкопки по време на проекта. Точно това събитие е предпоставка да говорим за развитие и на поклонническия туризъм в град Созопол.

Останалите реализирани проекти от Фондацията в морската община, които не са анализирани и представени в това изследване, са допълващи към вече споменатите такива. Те имат за цел да доразвият и усъвършенстват по-мощните проекти и да увеличат положителното им влияние върху качеството на туристическия продукт в общината. Впечатление прави фактът, че местоположенията на изпълнените проекти са съседни или доста близки, изключение правят разкопките на остров "Свети Иван". Това не е случайно. От една страна, в стария Созопол история лъха от всякъде, той целия представлява едно огромно културно-историческо наследство, но от друга страна, съседните обекти гарантират по-голяма посещаемост на всеки един от тях, т.е няма повече или по-малко посетен обект, който е реставриран благодарение на Фондация "Созопол", всички те се посещават еднакво от туристите.

Развитието на община Созопол, като предпочитана туристическа дестинация, се дължи и на добрата съвместна работа на общината и Фондация "Созопол", доказателство са споменатите проекти. Туристите, които посещават едноименния град освен българи, са и представители на всички европейски страни (не само членки на Европейския съюз) освен тях представители на Русия, Сащ, Япония, Южна Африка, Южна Корея, Израел, Индия и др. Като най-голям брой нощувки, са реализирани от туристи от нашата страна,

¹ Проектът се разработва в партньорство между Фондация "Созопол" и "Созопол тур" ООД и кандидатства за награда "Туризъм за утре".

² Проектът е финансиран от Финансов механизъм на Европейското икономическо пространство с водещо финансово участие на Кралство Норвегия.

следвани от Беларус, Русия и Великобритания, а най-малобройни са от Япония, Южна Корея и Южна Африка. Въпреки това се забелязва ръст на туризма през последните 4 години, като данните са представени в таблица 1.

Година	Брой реализирани нощувки
2014	85 9871
2015	86 3781
2016	1 037076
2017	1 060173

Източник община Созопол.

Направеното научно изследване ни дава право да направим следното обобщение: проектите, изпълнени от Фондация "Созопол" съчетават едновременно от една страна опазване на културното наследство на града, което привлича туристи целогодишно, а от друга страна се създават условия за достъпни културно-историческите обекти на хората с увреждания, или проектите съчетават икономически и социални ползи за хората- местното население и гостите на града. Когато обсъждаме резултатите от съвместната дейност на Фондация "Созопол" с община задължително трябва да отбележим и факта, че такива проекти никога преди това не са изпълнявани на територията на едноименния град. До стартирането на тяхното сътрудничество се е обръщало внимание само на морския туризъм. Към развитието на другите видове туризъм, макар и с по-бавни стъпки, в Созопол се работи едва след 2008 година.

4. Предизвикателства пред сътрудничеството на община Созопол с неправителствения сектор

Дълбокият анализ е предпоставка да се изведе изводът, че общината и неправителствените организации, в лицето на Фондация "Созопол", работят в разбирателство, водени от общи цели. При реализирането на съвместните им проекти се наблюдава изключително добра координация между партньорите. Всеки един от тях има определени задачи и отговорности. Създадена е оптимална организация и система за управление на проектните дейности. Избрана е двустепенна система за организация и управление, използвана при изпълнението на редица проекти, което е гаранция за успех за тяхното партньорство. Приложени са иновативни и утвърдени такива методи за публичност и популяризиране на дейностите и резултатите по проектите. Те са

адекватно представени пред обществото и всички заинтересовани страни, като се представят постигнатите резултати и реализираните цели. Следваната стратегия при изпълнение на фазите на развитие на проектите се базира на комплекс от методи и конкретни, добре позиционирани и опознаваеми мерки, които са доказано икономични, иновативни, ефикасни и ефективни.

Изследването разкрива следните ползи от съвместната работа на община Созопол и Фондация "Созопол":

- Повече възможности и позитиви за местната общност.
- По-достъпно и атрактивно културно наследство.
- Съхраняване, популяризация и реставрация на движими и недвижими културни ценности.
- Поддържане устойчиво развитие чрез защита на природното, културното и историческото наследство.
- По-добро и ефективно използване на външно финансиране.
- Включване на местни групи за по-добро общностно планиране.
- Постигане на цели от "План за развитие на община Созопол".
- Споделени отговорности и задължения.
- Повишаване качеството на туристическия продукт в община Созопол.
- Постигане на устойчив и приобщаващ туристически растеж Созопол и трансграничния регион.
- Популяризиране на град Созопол на световния туристически пазар.

Препоръките, които могат да се отправят към община Созопол и Фондация "Созопол" по отношение на тяхната съвместна настояща и бъдеща дейност са свързани с невъзможността им за справяне с основния проблем, пред който е изправена общината – сезонната заетост на местното население вследствие на активния летен туризъм. За да бъде разрешен този проблем техните общи усилия трябва да продължават да бъдат насочени към доразвиването на целогодишни видове туризъм, или поне удължаване на летния сезон и респективно на трудовата заетост на местното население- от началото на май месец до края на октомври. В този ред на мисли трябва да се приемат следните мерки:

1. Препоръчително да се изпълняват проекти и в други населени места от общината, тъй като към днешна дата реализираните проекти от Фондация "Созопол" са само на територията на град Созопол.

2. Администрацията на общината трябва да обърне специално внимание на работното време на обектите с културно-историческо значение, които се посещават от туристите. То задължително трябва да бъде съобразено и съответно променено според обема от посетителите- в кои дни и часове те са най-многобройно.

3. В модерния и динамичен свят, в който живеем е задължително използването и на други иновативни практики за популяризиране на туризма от страна на община Созопол и по-конкретно чрез новите технологии.

Заклучение

Туризмът е основен и най-важен икономически сектор в община Созопол. Очаквано на територията ѝ е развит главно морският. Това е и основният поминък на местното население. Основен негов недостатък е именно сезонната заетост на хората. Това е проблем, пред който е изправен не само Созопол, а и всички черноморски общини с изключение на областните центрове Варна и Бургас. За да се справят с него трябва да работят едновременно и съвместно местната, централната власт, неправителствени организации и населението, чрез различни идеи и предложения.

За да повиши доходите на населението си, общината трябва да полага още повече усилия в посока насърчаване и на други видове туризъм, а именно – поклоннически, спортен, ловен, еко, конгресният, риболовен и селски. За съжаление, обаче те са слабо развити на територията ѝ въпреки възможностите за това, които съществуват. По отношение на морския туризъм, местната власт трябва да продължава да се грижи за повишаване на неговото качество чрез подобряване на инфраструктурата, разнообразяване на предлаганите услуги и т.н., което ще доведе до увеличаване на средните приходи от туристоден.

Специална роля за развитието и популяризирането на туризма в Созопол има Фондация "Созопол". Съвместната работа между тях допринася, както за развитието на летния морски туризъм, така също и за създаването и развитието на културно-историческия. Той от своя страна може да се практикува през цялата година. Тази неправителствена организация за последните няколко години е изпълнила редица проекти, които са с донорско финансиране. Именно това партньорство е иновативен подход за Созопол през последното десетилетие и може да се използва като добра практика и от други общини. Съвместната им работа е положителен пример как чрез външно финансиране и успешно сътрудничество между местната власт, държавата и неправителствения сектор, може да се подобри качеството на туристическия продукт.

Литература

Даскалова, Т. Местно самоуправление. С., Авангард Прима, 2013.

Даскалова, Т., М. Генешки. Граждански общности и организации с идеална цел, кол. С., ИСК при УНСС, ЦДО, 2002.

Даскалова, Т., Г. Найденов. Местно самоуправление. С., Стопанство, 2008.

Даскалова, Т., П. Кацамунска. Ролята на неправителствените организации при реализиране на българската социална политика за повишаване качеството на публичния сектор, 12th NISPAcee Annual Conference "Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union: Avoiding a New Divide". Вилнюс. Литва, 2004, www.nispa.sk, доклад.

Иванов, Хр., Компетенции, пълномощия и правомощия на органите на местното самоуправление. ВСУ "Черноризец Храбър" Университетско издателство. 2014.

Къндева, Ем. Публична администрация. С., Сиела, 2007.

Общински план за развитие на община Созопол (2014 – 2020).

Христов, Хр., Павлова, П., П. Кацамунска. Основи на публичната администрация. София, 2007.

www.sozopol.bg

<http://sozopol-foundation.com/>

Рецензент: доц. д-р Деница Горчилова

МЯСТОТО НА ЧИТАЛИЩЕТО В РАЗВИТИЕТО НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО И РОЛЯТА МУ В КУЛТУРНИЯ ЖИВОТ НА МЕСТНИТЕ ОБЩНОСТИ

Румина Вълкова,
постдокторант в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: rumina_as@abv.bg

***Резюме:** От създаването си до наши дни читалищата изпълняват функции и дейности, някои от които се запазват във всичките години на съществуване на институцията. Традициите, които се създават в читалищата продължават да са водещи в развитието на читалищата. Изпълняването на културно-просветни функции е сред основните приоритети в читалищната дейност. С цел да отговарят на изискванията на външните условия, тези читалищни функции претърпяват трансформация на традиционния им облик, но продължават да бъдат от голямо значение за местните общности.*

Читалището запазва възрожденското си предназначение – да бъде мястото, което сплотява обществеността. Днес то не просто е запазило и развило тази своя роля, но в 1893 населени места в страната, читалището е единствената действаща културно-просветна институция, даваща възможност за достъп до знание и култура.

***Ключови думи:** читалище, гражданско общество, местни общности*

Мястото на читалището в развитието на гражданското общество

Венцислав Велев¹ разглежда читалището като началния елемент на зараждащото се гражданско общество у нас. То е една от първите гражданска организация, която се изгражда на доброволен принцип и е призвана да защитава интересите на местните общности. В последните години читалището заема важно място в различни изследвания и в дейността на неправителстве-

¹ Велев, В. Обществото на знанието и хуманизмът на 21 век, Девета национална научна конференция с международно участие, 1 ноември 2011 г. С., изд. "За буквите – О писменехъ", 2012.

ни организации (НПО), които имат за основна цел развитието на читалищата като сегмент от гражданското общество (ГО). Като организация със статут на НПО читалищата получават правото да участват в различни програми и проекти.

"Същността на читалището като гражданско сдружение се вижда и от приемствеността между някои читалища и граждански организации, особено в периоди на криза, с цел оцеляване на идеята за консолидиране и самоорганизиране на българския обществен живот."¹

В своите програми за бъдещи периоди и представяне на дейността си, читалищата определят съществено място на дейностите, свързани с подкрепа на ГО.

Основна сила на читалището да допринесе за развитието на гражданското общество е, че то е близо до хората и има високо обществено доверие, което му позволява да бъде проводник на гражданските инициативи и защитник на гражданските интереси и права.

Евгений Сачев, който разглежда читалищата като социокултурна институция, говори за силата да отстоява своята роля през всичките режими на управление, през което минава в своето съществуване и значението си "за осъществяването на интензивни глобални отношения, за активизиране на местния социокултурен живот, за стимулиране на борбата за културна самобитност и за подтикване на стремежа към опазване на локалното своеобразие."²

Читалищата имат своето място и в провеждането на проучвания и изследвания за измерване на индекса на гражданското общество. Например проектът "Индекс на гражданското общество" по програма "Европейски политики и гражданско участие" съвместно с институт "Отворено общество" – София, "Световен алианс за гражданско участие", както и Програмата за развитие на ООН.

Характеристики на читалищата, които имат роля в развитието на местните общности

Сред основните ползи от осъществяването на читалищната дейност са социокултурните блага за обществото чрез сплотяване на хората и провоки-

¹ Цанев, К. Българското читалище – вчера, днес и утре, Прелом – Седмичник на българския демократичен форум – година VII, бр. 39/318 от 20 XI 1997 г.

² Сачев, С. Българското читалище: Първият европейски социокомуникативен институт, Научни трудове на Университета по библиотекознание и информационни технологии. С., том 10, 2012, изд. "За буквите – О писменехъ", 2013.

ране на по-добри социални отношения в местните общности. Няколко са основните характеристики на читалищата, които обуславят важното им значение за развитието на местните общности и поддържането на местните образователни и културни традиции и са основни през всички етапи на функциониране и дейност на институцията.

➤ Една от най-важните характеристики на читалищата е териториалния принцип на функциониране. Читалището е единствената институция, която има толкова дълбоки и дългогодишни традиции. Още след създаването си започват да се разпространяват в цялата страна и днес те функционират във всички градове и в голяма част от селата, което ги превръща във важен фактор за развитие на местните общности.

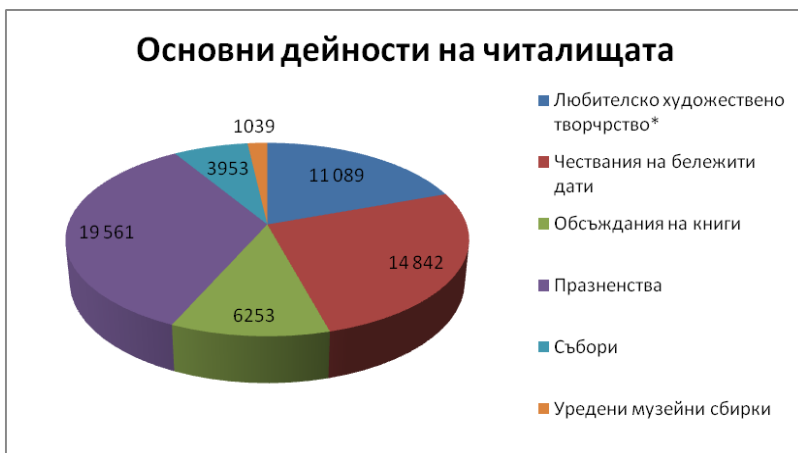
➤ Следващата важна предпоставка читалищата да развият самостоятелна дейност и да бъдат основен фактор за доброто развитие на местните общности е наличието на сграден фонд. Макар в някои населени места читалищните сгради да са остарели и да подлежат на основна реконструкция, читалищата разполагат със сгради, които в повечето случаи са достатъчно обширни. Читалищните сгради биха могли да разполагат с голям салон, конферентна зала, театрален салон, обособена част за библиотека, подходящи помещения за провеждане на изложби и др. Правният им статут ги определя като юридически лица с нестопанска цел, но притежавания сграден фонд е голямо преимущество при осъществяването на дейността им в сравнение с НПО, частни и бизнес организации, за които липсата на собствена сграда е проблем при предоставяне на редица видове услуги. Читалищните сгради в много населени места и особено в селата са единствените места за провеждането на културни мероприятия.

➤ Следващата характеристика на читалищата, която има особено важно значение, е тяхната форма на управление. Читалището е членска организация, която се създава и управлява от своите членове. Участие могат да вземат всички пълнолетни дееспособни физически лица. Това създава сериозна предпоставка за участие на голям кръг жители на общността и за обогатяване на дейността и полезността на читалищата на местно ниво.

➤ Друга важна характеристика на читалищата е тяхното функциониране като център за развитие. Това се случва по естествен начин, особено в населените места, където читалището е единствената алтернатива на населението за културен и образователен напредък. Още от създаването си и до днес, читалището е основно място, където се провеждат срещи на местно ниво, на които се обсъждат важни проблеми, засягащи както дейността на читалищата, така и въпроси с актуално местно значение. В читалищата се организират публични обсъждания, дискусии, дебати и др., където участие и достъп имат всички, които имат желание да станат част от социокултурния живот на местната общност. През цялото си дългогодишно съществуване

читалището е мястото, което сплотява местното население и дава възможност за гласност на проблемите на общността или популяризирането на добри практики.

➤ Последната характеристика на читалищата, което им отрежда важна роля в живота на местните общности, е разнообразната им дейност и широкия обхват на предлаганите услуги. Разбира се дейността на всяко читалище се определя от много фактори и най-вече спецификата и изискванията на конкретното населено място. Читалищата съобразяват дейността си с преобладаващата възрастова група на населението, с възможностите на съответното населено място или регион за вида и спецификата на културните прояви и организирани дейности. Но в голямата си част читалищата развиват изключително богата и разнообразна дейност, която да отговори на потребностите на максимално голяма част от местната общност.



Източник: Данни на НСИ за дейността на читалищата през 2012 г.

* В любителско художествено творчество се включват следните дейности: музикални (оркестри, хорове, естрадни колективи); танцови (за български народни танци, за танци на други народи, за танци на етнически групи); колективи за изворен фолклор; драматични (театрални, куклени); клубове и кръжоци; други.

** В посочените данни не е включена основната дейност на читалищата – библиотечната. Данните са общо за страната.

Фигура 1. Културни и творчески дейност и любителско художествено творчество в читалищата**

Дейността на читалищата е културно-просветна и образователна. В читалищата функционират библиотеки, работят различни школи – танцови, музикални, спортни, чуждоезикови, за изобразително и приложни изкуства, за опознаване и развиване на традиционни занаяти и др., които могат да бъдат посещавани от хора в различни възрастови групи, организират се изложби с художествени и музейни експонати, в много читалища се сформират самодейни певчески и танцови ансамбли. Те участват успешно в национални и международни конкурси, представят своята дейност в различни държави. В читалищата се организират различни мероприятия съвместно с други читалища, училища, посолства на други страни и др.

Заклучение

През 162-те години на своето съществуване читалищата преминават през различни етапи, през смяната на политически режими и световни кризи. Въпреки това те успяват да съхранят и да развият ролята си на пазител на българския дух и традиции. Днешните читалища са мост между миналото през настоящето към бъдещето. Те са специфичен елемент от общия културен живот на социума. В съвременieto ни читалищата не само запазват ролята си на авторитетни културно-просветни сдружения, но се превръщат в съществена част от развитието на местните културни и образователни традиции и неделима част от гражданското общество.

Евгений Сачев казва, че "през 21 век читалищата притежават по-голям потенциал в сравнение с който и да е друг социокултурен институт в България. Те стоят в основата на развитието на българската култура, просвета, наука и образование."¹ Това е причината институционалното укрепване на читалищата да е важно за цялостното устойчиво развитие на обществото.

В последните години читалището става и основен приоритет на културната политика на страната и е включено в различни стратегически документи на Министерски съвет, Министерство на културата, Министерство на земеделието и храните на национално ниво, областни и общински стратегии и програми на местно ниво.

¹ Сачев, Е. Българското читалище: Първият европейски социокомуникативен институт, Научни трудове на Университета по библиотекознание и информационни технологии. Том 10, 2012, С., изд. "За буквите – О писменехъ", 2013.

Литература

Велев, В. Обществото на знанието и хуманизмът на 21. век. Девета национална научна конференция с международно участие, 1 ноември 2011 г. София, изд. "За буквите – О писменехъ", 2012.

Сачев, Е. Българското читалище: Първият европейски социокомуникативен институт, Научни трудове на Университета по библиотекознание и информационни технологии. Том 10, 2012, София, изд. "За буквите – О писменехъ" 2013.

Цанев, К. Българското читалище – вчера, днес и утре, Прелом – Седмичник на българския демократичен форум – година VII, бр. 39/318 от 20 XI 1997 г.

<http://www.nsi.bg/>

<http://chitalishte.bg/>

Рецензент: доц. д-р Деница Горчилова

ПРИНЦИПЪТ НА СУБСИДИАРНОСТТА – ОСНОВЕН ИНСТРУМЕНТ ЗА МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Никола Танаков,
докторант в катедра "Регионално развитие", УНСС

e-mail: nikolatanakov@gmail.com

Резюме: Този доклад разглежда общите и специфични принципи на децентрализация и местното самоуправление. Авторът се фокусира върху прилагането на принципа на субсидиарност – водещ принцип в осъществяването на процесите на регионализация и децентрализация. Авторът разглежда актуалния въпрос за необходимостта от въвеждането на децентрализиран модел на управление като процес на установяване на нов тип отношения между държавата и гражданското общество.

Ключови думи: децентрализация, местно самоуправление, субсидиарността, регионализация

Увод

Принципът на субсидиарност се явява основен европейски инструмент за разгръщане и налагане на концепциите за регионализация на икономиката и децентрализация на управленските процеси. За пръв път понятието "субсидиарност" бе определено в текста на международен документ с изключително широка сфера на приложение – Европейска харта за местно самоуправление.

Чл. 4. параграф 3¹ на приетия от Съвета на Европа през 1985 г., стратегически документ е разширен и допълнен през 1992 г. когато субсидиарността беше включена като един от основните принципи в договора от Маастрихт. Той гласи следното: *"В областите, които не са от изключителна компе-*

¹ Чл. 4, т. 3. "Обществените задължения трябва по принцип да се изпълняват, при възможност, от тези власти, които са най-близо до гражданите. Предоставянето на някакво задължение на друга власт трябва да отчита обхвата и естеството на задачата и изискванията за ефикасност и икономия" – "Европейска харта за местното самоуправление" (DPMС, Codb-19, 2000, стр. 6).

тентност на Общността, тя ще предприема действия, в съответствие с принципа на субсидиарността, само тогава и когато целите на предложените действия не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от страните членки, поради което, в резултат на мащаба или на ефектите от предложените действия, тези цели биха били постигнати по-добре от Общността". Именно това е Договорът, който определя Европейския съюз (ЕС) като структура, в която "решенията се вземат колкото е възможно по-близо до гражданите".

Изложение

От момента на своето налагане до днес принципът на субсидиарността е в пряка съвместимост с редица основни положения¹ на теорията и практиката на организацията и управлението. В този контекст напълно се вписват теорията и практиката европейската фискалната децентрализация – принцип на централизирано доставяне само на тези услуги, които имат общ или универсален характер.

Един от най-често задаваните изследователски въпроси по адрес на осъществяването на принципът на субсидиарност е какъв тип организация може да обезпечи изискването всяко решение да се взема от възможно най-ниското ниво на управление, което може да го направи компетентно. Казано с други, при какви обществено-икономически условия, централното ниво на властта може да има единствено поддържащата функция (от англ. Subsidiary – спомагателен, поддържащ) спрямо по-ниско разположените властови нива. Изследователи и практики от години се опитват да формулират факторите и условията, при които държавата би се самоограничила, извършвайки само задачите, с които местните власти не могат да се справят ефективно или ефикасно.

В исторически план този принцип е застъпен от Римокатолическата църква, като е приет на нейния първи Ватикански съвет. В годините на бурно индустриално възстановяване след Втората световна война, редица транснационални корпорации и някои международни организации го възприемат като част от структурната и функционалната си организация. Днес субсидиарността е един от основните наднационални принципи на Съюза и по същество е организационен и управленски двигател на интеграционните и конвергентните процеси в ЕС.

¹ Walsh, K., Davis, H. (1993) Competition and Service: the Impact of Local Government Act 1988. London: HMSO.

Динамиката и предизвикателствата на днешния ден, показват, че всяка една държава се изправя пред проблеми или се нагърбва със задачи, които не са по силите на отделните общини или области и изискват обединените усилия на цялата нация. Такива са например: защитата на границите, външната политика и националната сигурност, печатането на пари и др. Те са по силите и в прерогативите само на държавата като завършено властническо и социално-икономическо цяло.

От друга страна, редица дейности, които най-често определяме като "услуги в обществена полза" – образование, бърза помощ, водоснабдяване и канализация, пожарна безопасност, местна право-охранителна дейност, чистотата на улиците, поддържани на паркове и градинки, обществен транспорт, социални услуги и др., както показва опитът в по-развитите държави, се управляват по-добре на местно ниво – регионално, областно, общинско и дори на квартално или на ниво жилищни асоциации. Колкото по-близо е едно управление до хората, които чрез демократичната изборителна система го избират и го финансират чрез данъците си, толкова по-отзивчиво е то към техните нужди, толкова по-лесно се сработва то с тях, толкова по-лесно се контролира от гражданите.

Да се разчита на централната власт за решаването приоритетно и качествено на местните проблеми, е като да разчитате на продавач на сергия, който едновременно работи със още сто клиенти, да ви обърне приоритетно внимание. В България обаче много от функциите, за които световният опит е показал, че се извършват по-добре на местно ниво, все още са прерогатив на централната власт. Тенденциите трудно се променят, защото липсва разбирание за връзката на субсидиарността с отговорността. Безотговорността на властта у нас довежда до това, че ако например хората от дадена регион, област или община не са доволни от високата престъпност и смятат, че директора на полицията не прави достатъчно за решаване на проблема, те нито могат да отзоват бездейния началник, нито да задействат демократичните лостове и да изберат нов на следващите местни избори.

Евентуално гражданските нужди ще се решат, чрез доминиращата политическа воля при следващите парламентарни избори. Местните общности често са подтиквани да гласуват за "различната партия", която да вземе контрола в Народното събрание, да състави правителство, да избере нов министър на вътрешните работи, който евентуално да смени местния полицейски началник.

Другият начин, на който обаче все по-често ставаме телевизионни свидетели е формата на организираните протести, зад които трудно прозират гражданските интереси, но по най-различни начини чрез тях се търси извличането на политически дивиденди от най-високо ниво, вместо да се посочат, отговорните по веригата на властта лица.

Друг пример – половината от областните дружества за водоснабдяване и канализация са все още 100% държавна собственост и са на подчинение на правителството, въпреки че функционират напълно независимо едно от друго. Така хората в редица области нямат контрол върху своето водоснабдяване. Това са Добрич, Пловдив, Бургас, Хасково, Благоевград, Пазарджик, Плевен, Ямбол, Смолян, Разград, Плевен, Кюстендил, Видин и София област.

Необходимостта да се вземат ключови решения и да се действа близо до гражданите не изключва нито една от властовите институции. Например европейските критици към слабата осъдителна успеваемост на съдебната система у нас ни кара да обърнем поглед към функциите на Окръжните прокурори в България. Те също се назначават централно, от Висшия съдебен съвет (ВСС), докато нуждата от защитата на гражданския интерес довежда до практиката в някои държави те да се избират пряко. Прякото гласуване може да бъде разширено максимално дори и до избора на Главен прокурор на България.

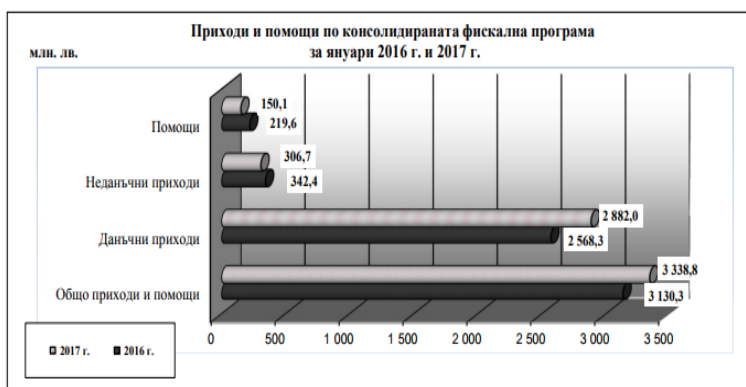
Прерогативите на централната власт в България се разпростират свръх принципа на субсидиарност и императивно налагат решения в области като: образование, здравеопазване, социални помощи, природозащита, развитие на инфраструктурата и републиканската пътна мрежа и др. Все дейности, които в развитите държави са отговорност предимно на местните нива на самоуправление (регионални, областни, общински и т.н.), което гарантира не само функционалност, но и конкуренция между местните управи, а както знаем конкуренцията повишава качеството.

За да имат мотивация местните власти да създават добри условия за развитие на местната икономика, да привличат бизнеса и да повишават качеството на живот на гражданите си, техните приходи трябва да бъдат максимално автономно управлявани. Основният инструмент – местните бюджети, зависят основно от фирмените и гражданските данъците, свързани с икономическия просперитет и нивото на устойчивост на гражданите и на местния бизнес. Пример такива са имуществени данъци, данък печалба, данък доходи и др. По данни на НСИ в България делът на местните данъци е само около 4% от общите данъчни приходи на държавата, тоест местните власти са слабо обвързани с реалната икономика.

Това може да се покаже нагледно от автора, чрез основните показатели по консолидираната фискална програма¹ на първостепенните разпоредители

¹ Обхваща държавния бюджет и бюджетите на общините, социално-осигурителните фондове, ДВУ, БАН, БНР, БНТ, БТА, бюджетите по чл. 13, ал. 4 от ЗПФ, както и сметките за средства от ЕС и сметките за чужди средства на бюджетните организации. Данните са на база месечните отчети на ПРБ.

със средствата от Бюджета. Приходите и помощите за януари 2017 г. са в размер на 3 338,8 млн. лв., което представлява 9,4% от годишните разчети към ЗДБРБ за 2017 г. Данъчните постъпления (вкл. приходите от осигурителни вноски) са в размер на 2 882,0 млн. лв., което представлява 86,3% от общите постъпления по КФП за периода. Постъпленията в групата представляват 10,3% от разчета за годината и нарастват номинално с 313,7 млн. лв. (12,2%) спрямо отчетените за януари 2016 г. Приходите в частта на преките данъци възлизат на 282,3 млн. лв., което представлява 5,5% от разчета за 2017 г. Приходите от косвени данъци са в размер на 1 937,8 млн. лв., което представлява 13,8% от предвидените в ЗДБРБ за 2017 г.



Фигура 1. Приходи и помощи по консолидираната фискална програма за 2016 – 2017 г.¹

Постъпленията от други данъци (включват други данъци по ЗКПО, имуществени данъци и др.) са в размер на 52,7 млн. лв., което представлява 5,3% от годишния разчет. Приходите от социални и здравноосигурителни вноски са в размер на 609,3 млн. лв. или 7,7% от разчета за 2017 година. Неданъчните приходи са в размер на 306,7 млн. лв., което представлява 6,4% изпълнение на годишните разчети. Приходите от помощи за януари 2017 г. са в размер на 150,1 млн. лв. или 5,7% от планираните за годината.

¹ Доклад на Министерството на финансите – "Изпълнение на държавния бюджет и основните показатели по консолидираната фискална програма месец декември 2016 г."

Децентрализацията се определя като част от цялостен и последователен процес на колаборация между различните нива на държавата и гражданското общество в тази държава (национални компоненти), като водещо място имат институциите, притежаващи капацитета да удовлетворят нуждите на основните два компонента. Децентрализацията е процес на предоставяне на отговорността за изпълнение на определени правомощия и на местните власти, при което последните са независими (в рамките на законовите норми) от държавната власт по отношение възможността им сами да вземат решения по проблеми в съответните сфери.

Децентрализацията е сложен процес, който се осъществява на основата на формален подход към действащата национална или наднационална нормативна рамка. Държавата трябва да регламентира общата законова ефективност, чрез гаранции и стандартите за всеобхватност, справедливост и равнопоставеност. С оглед укрепване на функциите и дейностите на местните власти, централната власт следва да провежда целева и последователна политика за провеждане на децентрализацията на регионално ниво.

Децентрализацията безспорно се свързва с изграждането на административен и управленски капацитет, които да служат на принципите за "добро управление". А самите принципи се базират на откритост, отговорност, ефективност, активно участие (ангажираност), завършеност (консистентност) и са определени от Комисията на европейските общности в издадената преди повече от 15 години Бяла книга¹.

Развитието на процесите на децентрализация и демокрация на държавно-то устройство се базира на спазването и прилагането на определена система от основополагащи принципи, които могат да се обособят в две групи общи и специфични. Към общите принципи се отнасят онези водещи елементи на системата, които гарантират стабилност на демократичността на политическия процес и стоят в основата на демократичността на самата политическия процеси и стоят в основата на демократичността на самата държава, както и на самата местна власт. Общите принципи дефинират демократичността на избрания тип политическа система и включват:

- разделение на властите,
- върховенство и зачитане на народния суверенитет,
- самоуправление на местните общности,
- политически плурализъм,
- общо, пряко, равно и тайно изборително право,
- гарантиране на основни права и свободи.

Към специфичните принципи се причисляват основополагащи идеи за местната власт, които имат отношение към конкретното дефиниране на фун-

¹ European Governance - A White Paper 2001.

кциите и задачите на местната власт, както и основните механизми и инструменти, които дефинират самото ѝ формиране и функциониране. Специфичните принципи са тези ръководни начала, които определят демократичните механизми за регулиране и контрол и включват:

- структура на органите на управление;
- система за оптимално разпределение на правомощията;
- механизми и правила на функциониране;
- инструменти за контрол и регулиране;
- форми на участие на гражданското общество в управлението;
- субсидиарност.

Децентрализацията на власт е елемент от обществените отношения, който свежда тази власт непосредствено до хората за разлика от процеса на централизацията, който я отдалечава. Именно за това като белег на вътрешнодържавно израстване се обосновава степента на действителната субсидиарност – водещ принцип на децентрализацията. Според него публичните функции трябва винаги да се осъществяват от възможно най-ниското ниво на управление, освен случаите, в които е доказано, че те могат да бъдат изпълнявани по ефективно от по-високите нива на власт.

Разпределението на функциите между националните нива на управление и прилагането на принципа на субсидиарността (при необходимите регулационни мерки от страна на държавата) дава повече свобода на местните и регионални общности стратегически да оформят политики и да предоставят ефективни услуги на гражданите.

Основният въпрос, касаещ разпределението на отговорностите при доставянето на публичните услуги в една децентрализирана финансова система е този за разпределението на разходните отговорности. Обикновено те следват възприетия модел за доставяне на публични услуги. Необходима предпоставка за прилагането на тези принципи е местните власти да имат съответните правомощия, отговорности и ресурси, които да им дават възможност да регулират и управляват значителен дял от обществените дела под тяхна собствена отговорност и в интерес на местното население.

Практиката у нас през последните 25 преходни години, показва, че местните власти не разполагат и не могат да привлекат достатъчно приходи, за да покрият своите разходи и затова разчитат на централната власт, която да се справи с тези несъответствия и фискални дисбаланси. Факт е, че местните власти стоят най-близо до гражданите и по този начин осмислят реалното прилагане на принципа на субсидиарността по отношение предоставяне на публични услуги и осъществяване на децентрализирано управление. В полза на дългогодишните спорове за създаването на второ ниво на самоуправление, ще изтъкнем, че регионалното ниво би допринесло за постигането на

по-голяма ефективност на услугите, ефикасност на управлението и демокрация при определяне на приоритетите.

Принципът на субсидиарност изисква набор от функциониращи институции, които в рамките на държавата да осъществяват процеса на децентрализация. Липсата на такава институция се оказва сериозен проблем не само за България, но и за голяма част от държавите от Централна и Източна Европа.

Заключение

В реална демократична среда се налага изводът, че принципът на субсидиарността съдържа и презумпцията за децентрализация, доколкото допуска упражняването на управленски правомощия на общоевропейско равнище само в случаите, когато има необходимите основания за това. С Европейската харта за местно самоуправление и Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) са създадени предпоставки за развитие на местната самостоятелност (нормативна, институционална, финансова, териториална). В този смисъл местната власт и избраните пряко от населението нейни органи осъществяват управлението на административно-териториалната единица. Въвеждането на децентрализиран модел на управление безспорно води до преосмисляне ролята на държавата и изграждане на нов тип отношения между държавата и обществото, между местна и централна власт, между публичната администрация и гражданите.

Литература

European Governance-A White Paper 2001.

EXIMC.

Walsh, K., and H. Davis. *Competition and Service: the Impact of Local Government Act 1988* (London: HMSO), 1993.

Джилджов, А. Националната държава изследване на процеса на промяна на формата на държавно и административно-териториално устройство. София, 2006 г.

Доклад на Министерството на финансите – "Изпълнение на държавния бюджет и основните показатели по консолидираната фискална програма м. декември 2016 г."

Нейкова, М. Децентрализация-основен фактор за повишаване ефективността на администрацията. – В: Годишник БСУ, 2012.

Тодоров, О. България Версия. София, 2016.

Рецензент: проф. д-р Поля Кацамунска

БЕЖАНСКАТА ВЪЛНА: ИМА ЛИ ЗАСЕГНАТИ ОБЩИНИ?

Ивелина Георгиева,
студент IV курс в специалност "Регионално развитие", УНСС

e-mail: Iv9lina@gmail.com

***Резюме:** В настоящия доклад се разглежда един от наболелите през последните години въпроси за България. Страната ни не остана изолирана за бежанската вълна. В сравнение с другите страни – членки на ЕС, в които има по-висок стандарт на живот, респ. и няма гаранция, че условията на които са подложени бежанците наистина отговарят на изискванията на европейските и международни стандарти. Условията в България са много по-незадоволителни в сравнение с много други държави, но общото усещане за неподготвеност и липса на ясен изход са повече от тревожни. Наред с това се заражда и много по-опасно състояние, а именно увеличаването на ксенофобията¹ и стремежът на крайни политически партии да се възползват от страховете на хората. В една такава ситуация, страхът от непознатото може да затрудни още повече институциите и да създаде враждебност между населението. Може ли България да се справи със ситуацията? – това е и водещият въпрос, който е в центъра на настоящата разработка.*

***Ключови думи:** бежанска вълна, местно самоуправление, криза*

В много представи, когато се заговори за някакъв проблем в България, имаме склонността да обвързваме неговото разрешаване с Европейския съюз. Понеже песимизмът към родните институции е преобладаващо чувство, много често искаме просто да "дойде някой", който да "оправи" всички проблеми на държавата ни. По-конкретно, става въпрос за бежанците, които са основна тема от няколко години насам. Политическите пристрастия се оказват много по-важни от това да има общо институционален отговор на възникналия проблем. България не бе подготвена да осигури нормални усло-

¹ Т.е. подчертаната ненавист, страх или враждебност спрямо непознатото и неизвестното и т.н.

вия за приемането на бежанците. Ситуацията, в която се намира страната открива едно друго предизвикателство, а то е че в динамични времена като тези, в които на практика се развиват събитията – как България би се справила с нелегална имиграция. Това е проблем, с който се бори вече дълго време съседката ни Гърция¹. Поставяйки проблемите обаче, трябва да сме наясно каква е статистиката на идващите имигранти и хората, които търсят убежище, наред с миграционната политика на ЕС. Европа се оказва мястото, където се обработват най-много молби за получаване на бежански статут, тъй като е по-лесно да достигнеш Европа по вода или по суша както го правят хора, които бягат от конфликтите в Близкия Изток или Африка.

Теоретичният преглед на понятията казва, че "имигрант" е човек, който напуска страната си, за да се установи да живее трайно в друга държава. Когато напускат своята държава хората се наричат "емигрант", а когато влизат в чужда държава се наричат "имигранти".² Законни имигранти са чужденци от други държави, на които българските власти са дали разрешение за влизане (виза) и за оставане (пребиваване) на територията на България. Незаконните имигранти не могат да останат в България. Българските власти имат пълното право да ги изведат принудително от своята територия и без тяхно съгласие – тази процедура се нарича "депортиране"³. Ако властите преценят, че някой незаконен имигрант представлява опасност за националната сигурност или обществения ред се прилага процедура по извеждане, която се нарича "експулсиране".⁴ За разлика от имигранта, човекът търсещ закрила не напуска своята държава доброволно и по свое собствено желание, а заради икономически, семейни или образователни причини. Търсецът закрила е човек, който по принуда бяга от своята държава, защото се опасява от преследване, нарушаване на основните човешки права или заплаха за живота и сигурността си поради война или природно бедствие. По тези причини той търси закрила в чужда държава, за да опази себе си или своите близки. В следствие на това законите уреждат един специален вид разрешение за пребиваване на чужденци, наречен "убежище". В Европа този специален вид пребиваване се нарича "международна закрила". Заради него хората, които бягат от страна си по тези причини могат да получат такова специално разрешение за пребиваване и без да отговарят на обичайните изисквания за законна имиграция – редовен паспорт, виза или преминаване на границата

¹ Мигрантският поток от турска територия към гръцките острови в Егейско море се е увеличил с 200% от август 2017 г. в сравнение със същия период на 2016 г.

² Доброволно преселване в друга държава с възможност за получаване на гражданство на същата територия.

³ Принудително изселване, изгонване, преместване.

⁴ Изгонване на чужденец от страната.

само през определените за това места. Според Закона¹ статут на бежанец в България може да получи чужденец, който изпитва основателни опасения от преследване поради своята раса, националност, религия, принадлежност към определена социална група или поради политическото си мнение или убеждение и именно поради тези причини не може или не желае да се ползва от закрилата на държавата си по произход или да се завърне в нея. Всеки чужденец трябва да отговаря на записаните в закона изисквания, за да му се предостави и да получи статут на бежанец в България. След получаване на статут на бежанец чужденецът с бежански статут придобива правата и задълженията на български гражданин. Чужденецът има право: да работи без специално разрешение, да получава образование в държавните училища и университети, да получи българско гражданство след изтичане на 3 години от получаването на статута, да получи възможността да се събере със семейството си на територията на България, да пътува в чужбина по реда и условията за българските граждани. Бежанецът също така има и някои ограничения. Бежанецът със статут няма право да: гласува в национални и местни референдуми, да участва в избори за държавни и местни органи, да бъде военнослужещ в българската армия, да участва в създаването на политически партии или да членува в политически партии, да заема длъжност, за която със закон се изисква само българско гражданство.

Според закона хуманитарен статут в България се предоставя на чужденец, принуден да напусне или да остане извън държавата си по произход, тъй като в тази държава е изложен на реална опасност от тежки посегателства като смъртно наказание или екзекуция, изтезание, нечовешко или унижително отношение. Хуманитарен статут се предоставя и в случай на война, когато за хората от определена държава съществуват тежки и лични заплахи срещу живота. Когато получи хуманитарен статут чужденецът има право на: работа без специално разрешение, образование в държавните училища и университети, събиране със семейството си на територията на България, българско гражданство 5 години след получаване на статут, пътуване в чужбина.

В България има Агенция за бежанците, която е единственият държавен орган, който има правомощие да регистрира чужденците като кандидати за международна закрила, да им издава временни документи, да осигурява тяхното настаняване, да им осигурява прехрана и медицинска помощ докато се разглежда тяхното искане за предоставяне на статут в България.

¹ Вж. Закон за убежището и бежанците, обн., ДВ, бр. 54 от 31 май 2002 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 103 от 27 декември 2016 г., чл. 1.

От институционална гл.т. Държавна агенция за бежанците¹ при Министерския съвет на България управлява три вида бежански центрове:

- Транзитни центрове – В България има само един транзитен център на Българо-турската граница, който се намира в село Пъстрогор, област Хасково. Той служи за регистрация, настаняване и провеждане на процедури в граничните райони.

- Регистрационно-приемателни центрове – В България има само три центъра, които извършват същите дейности като транзитните центрове. Единият се намира в град Харманли, другия в село Баня – община Нова Загора и третият се намира в София квартал "Овча купел".

- Временни центрове за настаняване – тези лагери служат само за настаняване. В тях не се провеждат действия по процедура като регистрация, издаване на документи, интервюта и не се връчват решения. В България има само два такива центъра като и двата са в София – единият в квартал "Враждебна", а другият в квартал "Военна рампа – Изток".

Аналитичният преглед на случващото се показва, че до 2015 г. основният бежански поток, който засяга ЕС е от мъже на възраст между 13 и 30 години, в т.ч. и в България. В Европа едно от обясненията за прииждането на млади мъже е, че фамилиите изпращат по един член от семейство. След като се установи има право да извика семейството си по правилото за събиране на семейства. Това обяснение се потвърждава през 2016 г. – до този момент според данните на ООН 50% от бежанците са жени и деца, които отиват при съпрузи, братя, бащи.² За България последните официални данни са от 2015 г. До края на годината закрила в страната са поискали 6294 мъже и 1423 жени. Децата от потърсилите убежище са една трета. До месец октомври 2016 година, според данните на Агенцията по бежанците, закрила са поискали 16 806 души от 15 държави. На 506 е предоставен статут на бежанец, на 411 – хуманитарен статут, на 1019 е отказан бежански статут.³

До август 2015 г. най-голям брой хора, поискали убежище у нас, са от сирийски произход – 43%. Следват бежанци от Ирак – 25%, Афганистан – 24%,

¹ Агенцията е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София и с териториални поделения в страната. Ръководи се от председател, който ръководи, координира и контролира провеждането на държавната политика във връзка с предоставянето статут на бежанец и хуманитарен статут на чужденци в Република България. На 1 ноември 1992 г. е създадено Национално бюро за териториалното убежище и бежанците при Министерския съвет. На 9 май 1997 г. е решено да бъде създаден на Регистрационно-приемателен център за бежанци. На 14 май 2001 г. е са открити Регистрационно-приемателен център за бежанци и Интеграционен център за бежанци, а през май 2008 г. е открит и Транзитен център.

² Вж. <http://hdr.undp.org/en/content/living-conditions-and-well-being-refugees>

³ Вж. <http://www.aref.government.bg/index.php/bg/>

Пакистан – 4%, Иран – 2%. Към настоящия момент се наблюдава тенденция на увеличаване на бежанците от Ирак. От март 2017 година потокът на хора, бягащи към Европа, силно намалява. Най-голяма роля за това играе подписването на споразумение между Турция и ЕС за депортиране на хора без право на статут от гръцките острови обратно в Турция. Балканските държави затварят границите си, а Турция започва сериозна борба с "каналджиите" на хора. В резултат на това, през месец май 2017 г. в Германия убежище търсят 15 000. За сравнение – през октомври 2015 г. в Германия са влезли 181 000 бежанци. В същото време обаче броят на бежанците, търсещи защита в съседни на родината си държави, не е намалял. Издръжката на един бежанец струва 1100 лева на месец. 10% от бюджета, който се полага за един бежанец – в това число влизат и разходите за персонал и сгради, се плащат от националния бюджет. Останалите 90% са отпуснати от ЕС. През май 2015 г. е сключено споразумение с Европейската комисия за отпускане на безвъзмездна финансова помощ на стойност 4,6 млн. евро за периода от 2015 г. до 2016 г. Целта на споразумението е да подпомогне административния капацитет за предоставяне на международна закрила и за подобряване на условията на живот и капацитета за настаняване, както и осигуряването на медицински грижи. Към края на юни 2016 г. са изразходвани малко над 1,5 млн. евро или 33,4% от общия финансов ресурс. През октомври 2015 г. е сключен и едногодишен договор за безвъзмездна помощ от ЕС на обща стойност 422 хил. евро.¹

Същевременно в община Харманли през октомври 2016 г. избухва бунт заради липса на елементарни условия за живот, лоша храна в бежанския лагер и липса на лекарска грижа.

Защо това е така при отпуснати близо 5 милиона евро за под 20 000 души?

Друга причина за бунта е и недоволството на мигранти от Афганистан, които се посочват като организатори на размириците. Те са поискали да се отворят границите, според Агенцията за бежанците. Афганистанците нямат право на бежански статут, затова трябва да бъдат екстрадирани. Проблемът с тях обаче няма да се реши с това. Афганистан не е обявяван за несигурна държава, чиито граждани имат право на закрила заради политическата обстановка в страната. Иначе по брой жертви на атентати и талибански нападения тя не отстъпва място на Ирак. Това означава, че хората от тази страна ще продължат да опитват да се доберат до Западна Европа, каквито и репресив-

¹ Вж. <http://www.aref.government.bg/index.php/bg/>

ни мерки да се налагат срещу тях. Проблемът не може да се реши локално в България, трябва да му се търси общоевропейско решение.

Няма как и да не обърнем внимание на огромния брой нелегални бежанци в България. По неофициални данни цената за прекарване на един бежанец до България е стигала до 1200 евро.

Предизвикателства за България, породени от наплива на бежанците – изправя страната пред следните рискове:

- Внасяне на тероризмът и радикален екстремизъм.
- Отслабване на гражданската сигурност у нас – ресурсът, предназначен за обезпечаването на сигурността на българските граждани, е преместен в помощ на Гранична полиция.

- Трафик на хора – не само наркотиците допълнително генерират доход в организираната престъпност. По приблизителни изчисления каналджиите в международен мащаб са прибрали в джоба си вече над 5 милиарда долара.

- Радикализация, Сепаратизация и Геотизация в страната, провокиране на ксенофобски настроения – тези опасности се пораждат от обстоятелството, че интеграция е дълъг процес и не може да се случи от само себе си. Изследвания за САЩ показват, че реална интеграция има към третото поколение имигранти или процесът отнема 40-50 години.

- Социално – икономическо напрежение в районите, където се настаняват бежанци.

- Застрашени са публичните финанси заради допълнителните разходи, свързани с грижата на имигрантите.

- Внасяне на биотероризъм – Военни специалисти от САЩ са направили разчет, че за унищожаването на всичко живо на площ от 1 кв.км. са необходими следните разходи: от огнестрелно оръжие – 2000\$; от ядрено оръжие – 800\$; от химическо оръжие – 200\$; от биологично оръжие – 1 \$.

- Избухване на пандемии и епидемии.

- Промяна на цивилизационния код на България.¹

Има предложения към държавните институции в Република България за преодоляване на опасностите и последствията от наплива на мигранти:

- Създаване на специален миграционен фонд в размер на 200-300 млн. лева – това ще помогне за привличане на млади, образовани хора с българско самосъзнание.

- Създаване на следните институции:

- Главен координатор по миграцията в България
- Ситуационен център

¹ Вж. Институт за стратегии и анализи "Национална конференция – Бежанската вълна и предизвикателствата пред националната сигурност" (Позицията на държавата и мненията на експертите).

- Специални координатори по общините и областите и наставници
- Откриване на телефонен номер на главния координатор по миграцията в България.
- Изграждане на стратегически съюз с Румъния и общ икономически пазар по модела на Бенелюкс. София и Букурещ могат да направят общ Балкански пазар, чиито център да стане сливането на двете икономики. Той да остане отворен и за останалите балкански държави. При сегашното състояние на ЕС и при постоянния силен разнобой, регионалното прегрупиране и тясна координация засилва националните позиции.
- Извънредни мерки към бежанците за трудовата им квалификация и преквалификация, образованието на децата, трудови визи, работни карти. По отношение на мигрантите така наречената невидима ръка на пазара няма да работи.
- Засилване на информационната политика – предоставяне на повече информация за мигрантите по страни, религия, образование и какво се случва след центровете на временно настаняване.
- Формулиране на ясна демографска политика, която да контролира емигрантския поток. България трябва да подбира хората, които ще дойдат и ще работят в страната.¹

В заключение може да се обобщи, че България и в частност българските общини са изправени пред предизвикателството да се справят с преодоляването на бежанските вълна и криза, които водят до увеличаване на населението и етническа неприемливост сред българите. Освен, че трябва да се обърне внимание на новите политики, които страните членки неминуемо трябва да приемат, за да подобрят, а и да предотвратят проблеми с увеличаващия се миграционен поток, те ясно трябва да разберат, че солидарността между самите държави би трябвало да е основен движещ фактор в тази посока. Уеднаквяването поне в тази част на легалната рамка за миграционната политика, би дало много повече гъвкавост и бързо реагиране особено на новите страни членки, които не са били традиционни дестинации нито за бежанците, нито за имигрантите. Към настоящия момент цяла Европа е изправена пред невъзможността с меки мерки да превъзмогне трудностите, породени от бежанския наплив.

Литература

Закон за убежището и бежанците, обн., ДВ, бр. 54 от 31 май 2002 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 103 от 27 декември 2016 г.

¹ Институт за стратегии и анализи "Национална конференция – Бежанската вълна и предизвикателствата пред националната сигурност" (Позицията на държавата и мненията на експертите).

Бауман, З. Бежанци пред дверите на Европа. София, Изток-Запад, 2016.

Сборник с доклади от Национална конференция: "Бежанската вълна и предизвикателствата пред националната сигурност". София, Института за стратегии и анализи, 2015.

<http://www.aref.government.bg/index.php/bg/>

<http://www.aref.government.bg> – последно достъпен на 10.10.2017 г.

<http://www.asylum.bg> – последно достъпен на 10.10.2017 г.

<http://ec.europa.eu> – последно достъпен на 10.10.2017 г.

epicenter.bg – последно достъпен на 10.10.2017 г.

<http://zakrila.info/> – последно достъпен на 10.10.2017 г.

<http://hdr.undp.org/en/content/living-conditions-and-well-being-refugees> – последно достъпен на 10.10.2017 г.

<http://www.unhcr.org/> – последно достъпен на 10.10.2017 г.

Рецензент: гл.ас. д-р Ралица Велева

МОРСКИ ОБЩИНИ В БЪЛГАРИЯ ПРЕД ЕКОЛОГИЧЕН КРАХ: ДА ИЛИ НЕ?

Станислав Андонов,
студент IV курс в специалност "Регионално развитие", УНСС

e-mail: Sz_stanislav@abv.bg

***Резюме:** През годините сме свидетели на различни процеси, които имат положителна и отрицателна насока в опазването на Черно море като цяло. Морската екосистема трябва да се запази без да ѝ се причиняват вреди. За съжаление не се обръща достатъчно внимание на този проблем. Отделни общини и асоциации се стремят чрез реализацията на различни проекти да опазят естествените условия за живот в морето, но достатъчно ли е това?*

***Ключови думи:** общини, екологична криза, Черно море*

Водата е вторият по важност компонент на биосферата. Счита се, че животът на земното кълбо се е зародил във водна среда и оттам е преминал на сушата. Като универсален разтворител, тя взема участие в кръговрата на веществата в природата, подпомагайки растенията в синтезирането на сложни синтетични вещества от елементите на неорганичната природа.

Без вода животът е немислим, тъй като без нея живите организми нямаше да съществуват. Тя се използва повсеместно – в битя, в индустрията и земеделието, за спорт, туризъм и нуждите на транспорта.

Изчислено е, че 70% от общото количество отпадъци, вливащи се в Черно море, идват от шестте черноморски страни. Част от тези отпадъци и останалите 30% (от другите 11 страни, които нямат излаз на Черно море) се вливат в Черно море чрез Дунав. Като се прибави липсата на големи течения, недостатъчната циркулация на водата и големите количества вливащи се хранителни вещества, екологичното състояние на Черно море все повече се влошава.¹

Отчитайки сериозното влошаване на екологичното здраве на Черно море, шестте черноморски държави – България, Грузия, Румъния, Русия, Турция и Украйна – подписват през април 1992 г. в Букурещ Конвенцията за опазване

¹ An Introduction to the Black Sea Ecology, Yuvenaly Zaitsev. Odessa 2008.

на Черно море от замърсяване (Букурещката конвенция), която представлява правна и дипломатическа платформа за съвместни действия.¹

В Черно море, подобно на всеки друг морски басейн има екологични проблеми, предизвикани от човешката дейност и доколкото то е доста изолирана водна среда тези проблеми са още по-обострени в сравнение с отворените гранични морета, имащи свободен водообмен с океана.

Антропогенна еутрофикация – Черно море е едно от най-засегнатите морета от прекомерно съдържание на хранителни вещества и органична пренатовареност. Причините за това явление се дължат преди всичко на интензивното селско стопанство, което се характеризира с рязко увеличаване на продукцията и интензивно използване на различни торове. Най-силно засегнатата от еутрофикацията е северозападната част на Черно море, където се вливат големите реки Дунав, Днепър и Днестър, след като са текли през огромни селскостопански площи, индустриални центрове и големи населени места;

Увеличаване на фитопланктона и биомасата ("цъфтеж") – Големите количества фосфати и нитрати, вливащи се по гореописания начин в Черно море, причиняват съответен отговор на морската екосистема, на първо място, под формата на масирано развитие на фитопланктона. Средното ниво на биомасата на фитопланктона се е увеличило три пъти в периода между 1950 г. и 1980 г. Промените са още по-драстични по отношение на отделните фитопланктонни организми: особено ярко са реагирали протозоидът *Noctilica scintillans* и лунната медуза *Aurelia aurita*², които са увеличили популациите си до изключително големи размери. И двата вида обаче не влизат в хранителната верига на рибата и морските безгръбначни. За сметка на това, други морски организми участващи в хранителната верига, като миди и ракообразни не показват тенденция за увеличаване на популацията си. Тъкмо обратното, техния брой значително е намалял в сравнение с периода преди настъпването на предизвиканата от човешката дейност еутрофикация, отчасти защото те служат за храна и на огромния брой медузи;

Упадък на дънните съобщества от водорасли – като следствие прозрачността на морската вода в Черно море способността ѝ да пренася слънчевите лъчи намалява. Не получавайки достатъчно слънчева светлина, необходима им за процеса на фотосинтеза, дънните водорасли на дълбочина от 20

¹ Вж. Протокол за опазване на биологичното и ландшафтното разнообразие на Черно море към Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване, подписан на 14 юни 2002 г. (Ратифициран със закон, приет от XXXIX Народно събрание на 13 октомври 2004 г. – ДВ, бр. 94 от 2004 г. В сила за Република България от 20 юни 2011 г.)

² Вж. An Introduction to the Black Sea Ecology, Yuvenaly Zaitsev, Odessa 2008

т започват да загиват. Това води до сериозни загуби за морската екосистема на Черно море, тъй като например водораслото *Phyllophora* е било основен вид в едно от най-големите съобщества от водни организми, защото служи за убежище на плячката, която се крие от хищниците, за развъдник на скариди и за храна на повече от 100 вида безгръбначни и риби. Друг пример е изчерпването на голямото кафяво водорасло *Cystoseira barbata*, което е ключов вид на биоценоза от няколко десетки епифитни (растящи върху него) водорасли, различни безгръбначни и риби. Кафявото водорасло, което обичайно се използва като биологичен индикатор за качеството на морската вода в крайбрежните зони, загива тъй като не може да се справи с твърде голямото количество торове;

Недостиг на кислород в близките до дъното водни слоеве и намаляване на биоразнообразието – появата на зони на хипоксия (неодостиг на кислород) и аноксия (пълна липса на кислород), в които придънните животни не са в състояние да се хранят с мъртви частици органика, водят до рязко увеличение на мъртвия планктон. В такъв случай, той бива разграждан от бактерии, които изчерпват кислорода във водата. След това, следствие на дейността на анаеробните бактерии, се отделя водороден сулфид, от който дънната фауна загива. Масовото измиране на дънните организми, най-вече на черната морска мида *Mytilus Galloprovincialis*, която е основен биофилтър, водят до сериозни и почти неизчислими икономически и екологични загуби;

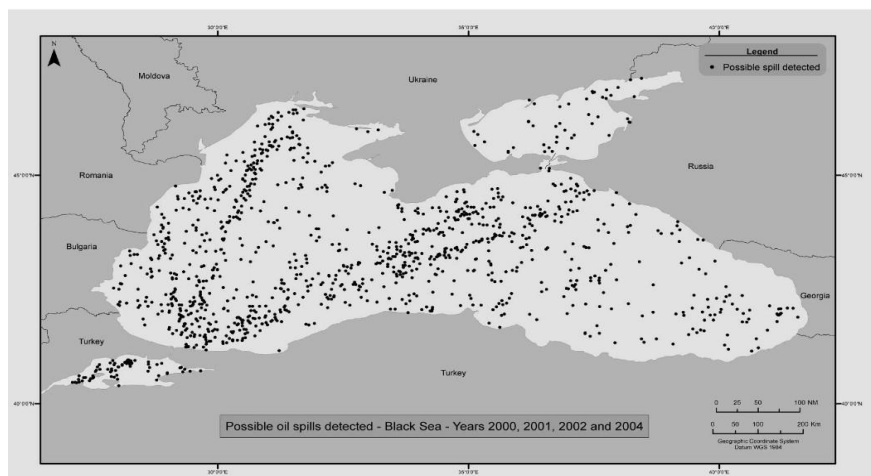
Биологично замърсяване – Черно море с високото си разнообразие от местообитания и относително ниския "екологичен имунитет" изглежда е добър приемник за различни екзотични видове, пътуващи върху подводната част на корабите и най-вече в техните баластни води. Така или иначе, някои чужди видове са особено опасни за черноморската екосистема и местните видове с промишлено значение, и костват много в пари и в "екологична валута";

Неуправляем риболов и дънно тралиране – Неадекватното управление на ресурсите, и особено неадекватните политики по отношение на риболова и управлението на крайбрежните зони, оказват негативното си въздействие върху морската екосистема и спъват устойчивото развитие в региона. Промисления улов на рапани от вида *Rapana Thomasiana* с помощта на дънно тралиране е енциклопедичен случай за увреждане на популациите на делфина, калкана и есетрата, които са и без това стресирани от замърсяването на морските води и са застрашени от прекомерен улов;

Липса на информация и икономическа криза – Формирането на приоритети и политики не е възможно без достатъчно познания, което води до арбитражни решения или такива, взети според субективни критерии. Понастоящем, черноморските страни не са в състояние да проведат спешни и скъпоструващи мерки за опазване на природата. Екологичните и икономически

проблеми произтичат от неудовлетворената потребност за прилагане на комплексния екосистемен подход при тяхното решаване и биха довели дори до социални конфликти, тъй като забавянето на действията консумира време, усилия и пари;

Нефтени замърсявания – Нефтодобивната и нефтепреработвателната индустрия са сериозен източник на замърсяване не само на атмосферния въздух, но и на моретата (Вж. фигура 1).



Източник: JRC, European Commission.

Фигура 1. Засечени нефтени замърсявания за периода 2000 – 2004 г.

На фигура 1 ясно личи наличието на 1227 нефтени замърсявания, които са засечени чрез анализ на 3125 SAR сателитни изображения от ERS-2 и ENVISAT.¹

Въз основа на гореизложените научни аргументи правителствените и неправителствените организации взимат мерки за справянето с възникналите проблеми. Така например, Асоциация на българските черноморски общини (АБЧО) е организация, обединяваща интересите на всички общини членки, стимулираща силно и ефективно *местно самоуправление* и активно *гражданско участие* в Черноморския регион.

¹ <http://www.ubbsla.org/index.php?page=yes&id=9> – последно достъпен на 10.10.2017 г.

АБЧО координира дейностите на общините членки в областта на местното самоуправление, енергийната ефективност, туризма, културата, транспорта, опазването на околната среда и устойчивото развитие. Асоциацията организира усилията на своите общини членки за решаване на общи за Черноморския регион проблеми. По много от проблемите се изпълняват или вече са изпълнени проекти. Някои от тях са:

Проект "HERMES - Хармонизирана рамка за смекчаване на ерозията на крайбрежните райони, насърчаваща изпълнението на Протокола за ИУКЗ"

Общ бюджет: 1.104.274,03 €	Период на изпълнение: 08.2017г. - 08.2019г.	Инвестиционен приоритет: Насърчаване на иновативни технологии за подобряване на опазването на околната среда и ефективното използване на ресурсите в сектора на отпадъците, водния сектор и по отношение на почвата или за намаляване на замърсяването на въздуха	С финансовата подкрепа на: Програма за транснационално сътрудничество Интеррег-V-Б „БАЛКАНИ - СРЕДИЗЕМНО МОРЕ 2014-2020"
-------------------------------	--	--	---

Проект "CROWDSTREAM - групово финансиране на масовите иновации"

Партньори: 16 организации от 11 европейски страни	Основната цел на проекта е да подобри ефективността на публичната/ частната бизнес подкрепа за иновативни стартиращи технологични фирми и социални предприятия за достъп до качествено алтернативно финансиране (груповото финансиране).	С финансовата подкрепа на: Програмата за транснационално сътрудничество „Дунав 2014-2020". Приоритет: „Иновативен и социално ангажиран Дунавски регион". Специфична цел: „Подобряване на рамковите условия за иновации"	Общ бюджет: 1.649.950€	Период на изпълнение: 08.12.2016г. - 31.05.2019г.
---	---	---	----------------------------------	---

Проект "RECOMMEND: Свързване на региони за укрепване и прилагане на еко-системи за управление като лост за еко-иновации и устойчиво регионално развитие"

<p>Финансираща организация: Програма Интерег 4 (Interreg IVC)</p>	<p>Водеща организация: Regional Government Dep. Env. Economics (Австрия)</p>	<p>Основна цел на проекта: Проектът ще предложи усъвършенствани подходи и решения, как иновационни дейности установени от регионалните власти и обществени посредници, може да мотивира местната икономика и заинтересовани страни, по-специално МСП, за прилагане на еко-системи за управление като един инструмент на корпоративните иновации и еко-ефективност на производството.</p>	<p>Период на изпълнение: 3 години (март 2012 – март 2015)</p>	<p>Партньори за България: Асоциация на Българските Черноморски Общини и Министерство на икономиката, енергетиката и туризма</p>
--	---	---	--	--

Иновативните политики с конкретни и ясни цели, които предварително са съобразени с условията и това дали ще доведат до подобряване на условията на живот и опазването му като цяло, са важна част за бъдещето на Черно море. Независимо колко международни проекти се реализират би следвало да се правят отговорно, защото морето е нещо важно и трябва да се обърне по-голямо внимание за да не се замърсява или нарушава екоравновесието в него. Хората трябва да знаят, че опазването на морето не е само приоритет на различните общини или екоорганизации, а на всеки един от нас.

Литература

Димитров, Д. Геология и нетрадиционни ресурси на Черно море. Варна, изд. "Онгъл", 2010.

Узунов, Йордан. Станой Ковачев. "Хидробиология". София, Пенсофт, 2002.

Пейчев, В. и Д. Димитров. Океанология. Варна, изд. "Онгъл", 2012.

Пенин, Р. Природна география на България. София, Булвест 2000, 2007.

Протокол за опазване на биологичното и ландшафтното разнообразие на Черно море към Конвенцията за опазване на Черно море от замърсяване, подписан на 14 юни 2002 г. (Ратифициран със закон, приет от XXXIX Народно събрание на 13 октомври 2004 г. – ДВ, бр. 94 от 2004 г. В сила за Република България от 20 юни 2011 г.).

Кръстев, Т. и Св. Станкова, Природна география на България и Черно море, изд. УИ "Епископ Константин Преславски", 2008.

Zaitsev, Y. An Introduction to the Black Sea Ecology. Odessa, 2008.

<http://mlwatch.bsnn.org/pdf/Rakovodstvo.pdf> – последно достъпен на 10.11.2017 г.

http://www.blacksea-commission.org/_publ-Newsletter08-BG-16.asp – последно достъпен на 15.10.2017 г.

<http://www.economic.bg/bg/news/5/udivitelni-fakti-za-chno-more.html> – последно достъпен на 25.10.2017 г.

http://www.geoznanie.com/2015/08/blog-post_3.html – последно достъпен на 15.10.2017 г.

<http://www.ubbsla.org/index.php?page=yes&id=9> – последно достъпен на 10.10.2017 г.

Рецензент: гл.ас. д-р Ралица Велева

СЕКТОРНИ ОБЩИНСКИ ПОЛИТИКИ В СФЕРАТА НА МЛАДИТЕ ХОРА И СПОРТА

Татяна Тодорова,
студент IV курс в специалност
"Регионално развитие", УНСС

e-mail: t.todorova08@gmail.com

Резюме: Секторните политики са насочени към всички представители на конкретна целева група. Ефектите от този тип мерки са с повишена ефективност, понеже са конкретни, стратегически и формулирани с прякото съдействие на засегнатите обекти. Младите хора в България са важен ресурс за развитието на всяка икономика, както на местно, така и на национално ниво. В Националната система на физическото възпитание и спорт не съществуват общински структури по места, отговорни за развитието и координацията на областно и общинско ниво на спорта за всички. В преобладаващата си част, общинските ръководства имат само формален надзор върху дейността на спортните организации на тяхната територия. Липсва спортен календар на общинско и областно ниво.

Необходимо е да се създадат добри условия за растеж и устойчиви механизми за инвестиране в младите хора като основен социален и икономически капитал в развитието на България и Европейския съюз. От значение е състоянието на инфраструктурата, с която разполагат общините, източниците и размерът на финансовите средства, както и целенасоченото и прозрачното им използване. Спортната инфраструктура в страната се характеризира с морално остарели съоръжения, лоша поддръжка и единични опити за ново строителство на спортни площадки и зали. Недостатък е броят на специализираните бази по местоживеене, на велоалеи и други, които е редно да бъдат предоставени на обществото за ползване на техните нужди. Финансовото осигуряване на Министерство на младежта и спорта, е насочено предимно към българските спортни федерации и спортни клубове. Извършва се на базата на система от показатели, която толерира повече постигнатите резултати, отколкото социалната значимост и интереса.

Въпреки че са млади не бива да бъдат подценявани и пренебрегвани. Именно те са инструментът за иновативно, полезно и неподправено. Една призната победата на български спортист, може да мотивира поне двама да се откажат днес от вредните навици. Спортът е онзи старт, който може да постави всички наравно, но да отсее само тези, които са бързи, смели, предприемчиви и целеустремени към финала.

Ключови думи: *общински политики, младите хора, социална интеграция, инфраструктура*

Увод

Социалният сектор, подпомага обществения живот и неговото осигуряване, който е метод за преодоляване на обществените принадлежности и различия. Икономическите и социалните сектори сформират публичните политики.

Министерството на младежта и спорта, заедно с общините са отговорни за провеждането на единна политика в областта на физическото възпитание и социалната интеграция. Важно е създаването на подходящи и достъпни условия за развитие. Образователната система отдавна не е това, което се предполага, че е. Всеки има право да се развива в област, в която желае и по начин, който сметне за добре, без да бъде ограничаван от среда, база и финансова възможност. През последните години в България, едните виждат новопостроените лъскави зали и стадиони за милиони, които след 10 – 15 години ще приличат на настоящите. Други виждат грозната истина. Действителността на младите хора, за които спорта е демоден, проява на слаб капацитет или целия живот, който не могат да изживеят пълноценно, понеже Българския химн все по-рядко звучи пред света.

Ако погледнем към Европа ще видим, как здравето и развитието на всеки са в основата на всяка една държавна политика. Можем да си сътрудничим с тях в редица проекти и организации на Европейския съюз или просто вземем пример от добрите практики.

Бъдеще в миналото

Бъдещето на всички започва от миналото. Политиките, които се водят са от съществено значение за устойчивото икономическо и социално развитие на жителите и най-вече на подрастващите. За да се случват нещата, е нужен достъп до качествени услуги, които съответстват на потребностите и интересите

сите. В периода 2005 – 2009 г. ДАМС въведе практика на ежегодни представителни социални изследвания на състоянието и тенденциите на младите хора в България.

Целта е организиране на услуги, на всички нива, подобряване на образованието, насърчаване на здравословния начин на живот и създаване на адекватна среда за развитие на хората в активна възраст. Практикуването на спорт спомага процеса, но освен качествата се подобряват паметта, приспособимостта, инстинктите за самосъхранение и чувството за отговорност. Множество изследвания сочат, че децата, които са активно спортуващи се справят по-добре в училище от техните съученици.

От 2004 г. до 2011 г., населението на България е намаляло с 433 825 души, като младите хора на възраст между 15 – 29 години са намалели с 320 984 души.¹

Таблица 1

Население на възраст между 15 и 29 години към 31.12.2011 г.

Население	Общо	Мъже	Жени
България	7 327 224	3 566 767	3 760 457
На възраст от 15 до 29 г., в това число:	1 324 481	683 776	640 705
15 – 19 г.	358 043	184 231	173 812
20 – 24 г.	476 084	244 907	231 177
25 – 29 г.	490 354	254 638	235 716

Статистиката сочи, че през 2011 г. хората на възраст 15 – 29 години са 1 324 481 души, то през 2015 г. броят им ще бъде 1177433, а през 2020 г. ще бъде близо 1006 884.

В периода до 2020 г. броят на младите хора ще намалява, като особено рязко това ще се отрази на възрастовите групи 20 – 24 и 25 – 29 години.

Разбира се, не можем да поставим всички под общ знаменател. Изложеното тук, не би поело в положителна посока само по себе си. Важна роля играе не само социалната интеграция, но и информираността и мотивацията. Младите хора трябва да се научат да организират свободното си време като им се осигурят обучения в подкрепа на личностното израстване и професионална ориентация.

¹ Данни на НСИ (2012 г.) и Национална програма за младежта 2016 – 2020 г.

Вътрешната мотивация започва първо от въкъщи. Изследванията показват, че психологическата ориентираност е силно податлива най-вече първо у дома и е ключов компонент за бъдеща личност. През последните 10 години, активността на младежите от обществено-политическия се е преориентирала към икономическия живот. От ранна възраст децата трябва да се научат да спортуват за здраве, удоволствие и тръпка, а не на сила и за победа на всяка цена. Да спортуваш, без да се състезаваш. "Мотивацията почти винаги е по-важна от простия талант" – Норман Августин.

Реалността в образованието и извън него

Предметът "Физическо възпитание и спорт" в българската образователна система е доста подценяван предмет, както от младите, така и от учители и родители. За голяма част от тях, спортът не представлява стойност и значимост в бъдещето им професионално развитие. За тях това е загуба на време, което е неправилно и безотговорно за здравето на подрастващите и не само. Организираният спорт на учащата се младеж не отговаря на нарастващите потребности. Подценяване на извънкласната дейност води до демотивиране на учителите и до неефективно провеждане на спортните прояви.¹

Обезпокоителен е фактът, че спорта за деца се превръща в елитарно занимание и е достъпен само за семейства с добри финансови възможности. Това е едната страна, т.е. дори и детето да иска и да има талант ще има възможност да го развива, само ако семейството може да си позволи този "лукс". Другата крайност е, че деца, които нямат желание да спортуват и нямат амбицията да се развиват в тази област, биват записвани от родителите в школите и приемани от клубовете, само защото си плащат таксата. Иронията на случващото се е видима, но за съжаление това е действителността.

Водените политики от общините трябва да предоставят подкрепа за реализация на младежките инициативи за насърчаване на гражданското участие и образование чрез прилагане на многосекторен подход. Но, за да бъде приложен този подход, преди това трябва да бъде решен проблема с демографската криза. Няма как да мотивираш население от всички възрасти, което го няма. Статистиката сочи, че хората в активна възраст са близо 2 103 259 души, а през следващите 5 години, те ще бъдат близо 1 555 852. Положителното е, че се наблюдава спад в намерението на емиграционния поток при високообразованите млади хора.

¹ Журналистическа статия bgbolleyball.com

Скорошно проучване показва, че повече от половината българи (51%) не участват в абсолютно никакви спортни занимания. Голяма част от останалите го правят много рядко, а само 9% достигат препоръчителната седмична норма от 2 часа и половина. Разбира се, това не са ефекти на безпричинни следствия. Като се започне от състоянието на материалната база, мине се през липсата на обратна връзка и се стигне до липсата на интегрирани системи. Така нареченият "Спортен празник" не може да замести вредните навици през останалите дни. "Мотивацията те кара да започнеш. Навикът е това, което те поддържа да продължиш." – Джим Раян.

В периода до 1992 г. Националната система за физическо възпитание и спорт е представлявала разгърната структура, която ресурсно е била осигурена от страна на държавната политика с голям брой спортни специалисти, добре поддържана материална база и сериозно финансиране. Вследствие на настъпилите политически, икономически и социални промени в обществото – появата на спортния клуб като юридическо лице, новата система е принудена да се развива в нова обстановка, характеризираща се с децентрализация и значително по-малко ресурсни възможности. Законът за физическото възпитание и спорт (ЗФВС) разделя спортните организации на регистрирани като юридически лица с нестопанска цели професионални. Това позволява на клубовете, регистрирани в обществена полза да извършват стопанска дейност чрез предлагане на спортни услуги без облагане с данъци и в същото време да ползват държавна, общинска, финансова и административна подкрепа.

Най-голям интерес в спортната получават спортните професионални и фен клубове.

Европейско здравно интервю

Статистическо европейско здравно интервю – Първа фаза 2008 г. и Втора фаза 2014 г.¹

¹ По данни на НСИ: Европейско здравно интервю 2008 – 2014 г.

ЕВРОПЕЙСКО ЗДРАВНО ИНТЕРВЮ - 2008

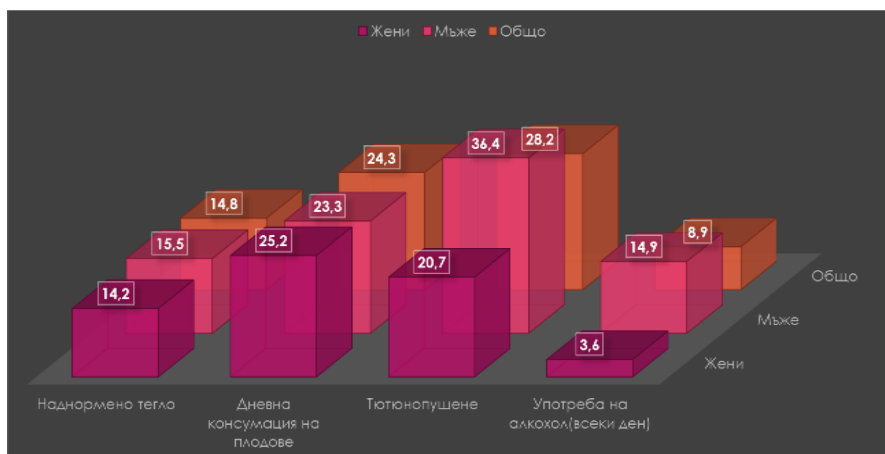
ОСНОВНИ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ТЮТЮНОПУШЕНЕТО ПО ПОЛ И ВЪЗРАСТОВИ ГРУПИ

Възрастови групи	Ежедневно пушещи		Пушат понякога		Непушачи	
	мъже	жени	мъже	жени	мъже	жени
Общо	40.5	18.9	9.8	9.3	49.7	71.8
15 – 24	27.7	17.9	13.0	13.1	59.3	69.0
25 – 44	54.8	32.7	9.7	12.9	35.5	54.3
45 – 64	46.3	17.7	10.5	9.9	43.2	72.4
65 +	12.0	2.2	6.0	1.2	82.0	96.6

УПОТРЕБА НА АЛКОХОЛ ПРЕЗ ДВАНАДЕСЕТТЕ МЕСЕЦА ПРЕДХОЖДАЩИ ИЗСЛЕДВАНЕТО ПО ПОЛ

	Общо		
	Общо	Мъже	Жени
Никога	30.5	16.9	42.9
Месечно или по-рядко	32.6	28.4	36.4
2 до 4 пъти месечно	17.5	23.7	11.7
2 до 3 пъти седмично	8.6	13.1	4.5
4 до 6 пъти седмично	4.8	7.5	2.2
Всеки ден	6.1	10.4	2.1

Фигура 1. Национален статистически институт – Здравеопазване – Европейско здравно интервю – Първа вълна 2008 година



Фигура 2. Национален статистически институт – Здравеопазване – Европейско здравно интервю – Втора вълна 2014 г

Инициатори на статистическото европейско интервю, започнало през 2008 г. (1), а втората(финална) вълна на двуфазното изследване е през 2014 г. (2) са Евростат в сътрудничество с НСИ и страните от ЕАСТ. На фигура 1 и фигура 2 са представени базови данни по различни критерии. В класацията относно физическата активност сме на предпоследно място в ЕС. Най-голям процент на спортуващите хора е Исландия 62,1% – жени и 59,6% – мъже и Норвегия с 57,8% мъже и 55,9% жени. Средно в ЕС спортуващите са 35,7% мъже и 26,2% жени. Според данни само 30% от мъжете и 11,4% от жените над 18 години в България консумират алкохол всяка седмица. За сравнение в ЕС мъжете са 38,3%, а жените 23%. Най-големи любители на чашката се оказват във Великобритания, където всяка седмица пият 52% мъже и 40% жени, а в края се нареждат румънците с 5% жени и 32% мъже. Българите обаче се оказват на 3-то място сред най-големите пушачи. Според статистиката 37,6% мъже и 21,2% жени паят цигара всеки ден. Пред нас са само Латвия и Кипър. За сметка на това сме последни по консумация на плодове и зеленчуци. За сравнение в ЕС %-те са 53,9 за жените и 48,6 за мъжете.¹

Инфраструктура

Към днешна дата в България имаме добра инфраструктура, която основно се използва в срещи с международно значение. Като пример за работата и напредъка, който имаме бихме могли да отсеем следните съоръжения:

- ❖ Реконструкция на Двореца на културата в град Варна, на стойност 12 867 000 лв.;

- ❖ Строежът на "Арена Бургас", която ще бъде открита през март 2019 г. и ни струва 50 млн. лв.;

- ❖ Ремонтът на зала "Фестивална", която вече е "Асикс Арена" – 7 млн. лв.;

- ❖ Реконструкция на Националната спортна база "Белмекен" за средствата 450 000 лв.;

- ❖ Ремонт на Национален стадион "Васил Левски", който не беше освежаван 50 г. и е в размер на 1,3 млн. лева;

- ❖ Ремонтът на стадион "Огоста" в Монтана, който все още не е приключил и е на стойност 400 000 лева.

Разбира се, това са само част от модерните и многофункционални спортни бази, в които се инвестираха средства от различни източници.

¹ Журналистическа статия vestnikstroitel.bg "Доиде ли времето на спортната инфраструктура?".

Общият брой на регистрираните в публични сектор спортни обекти и съоръжения за социален туризъм към 2010 г. на територията на Република България е 2012 г., като приблизително 90 на сто от тях са под управление на общините, 7 на сто са държавна собственост и едва 3 на сто са частна собственост.

Финансирането на общинските бюджети не е подчинено на националните приоритети за развитието на спорта, което води в много случаи до субективно неефективно и необосновани разпределение на средствата. Средствата от спонсорство подпомагат предимно професионалните състезатели – мъже и жени, и незначителна част подрастващи. От предоставянето на спортни услуги и организирането на състезания, трансфери и телевизионни права, приходите са епизодични и незначителни.¹ Всички нови и ремонтирани бази са неща, които отдавна чакаме. Може би поемаме в правилна посока, но дали наистина е така. До известна степен, липсата на нормални условия може да бъде пагубно за развитието, за дейност от която и да е сфера. Политиките, които се водят, вместо да бъдат насочени към естествения и най-добър ресурс – школите и училищата, те са в техен ущърб. Въпреки икономическото състояние на държавата, се построиха мултифункционални зали и стадиони в малките градове и големите села, за сметка на използваемите, но рушащи се такива. Мнозина общини се възползваха от европейските програми за развитие на регионите. Скорошно доказателство за това е липсата на мениджърска стратегия за проект "Колодрума" в Пловдив. Ден след тържественото откриване, стана ясно, че похарчените 30 млн. лв., няма никакъв управленски план за развитие и покриване на разходите. От една страна, чрез подобни дейности се популяризира спорта, но от друга, те лесно могат да се превърнат в тежест. В същото време, за ползвателите, в чийто интерес се правят – спортните клубове и федерации, не могат да си позволят наема. Получава се затворен кръг. Кръгът на порочността и невинността. Неефективната организационна структура на българския спорт през последните 20 години доведе до лавинообразно увеличение на броя на спортните клубове, без това да доведе до увеличаване на занимаващите се със спорт, съответно и без нови и допълнителни парични средства. Но това не трябва да спира общините да инвестират, защото спортът може да преодолее социалната интеграция и да обедини хора от различни сфери, възрасти и етноси. "Пропускаш 100% от възможностите, които не предприемаш." – Уейн Грецки.

¹ Национална стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022 г.

Младежка позиция и европейско сътрудничество

Широкият обхват на проблемите, които засягат младите хора, налага иновативни и многосекторни подходи. Направените предложения от неправителствените организации и неформалните младежки групи е нужно да получат по-голямо внимание и поле за активизиране на инициативите им. В отговор на всичко, Народното събрание прие решение, с което задължи Министерския съвет да изготвя и внася в парламента Годишен доклад за младежта. Водеща позиция сред младите е, обществения скептицизъм, състоящ се в отказ да правят каквото и да било, тъй като няма да бъде оценено и разбрано. През 2007 г. ДАМС разработи модерна управленска концепция на националната младежка политика и предложи проект за Закона за развитие на младежта, чрез който се адаптират европейски, институционализират се ефективни национални практики. Трябва да се стимулира и популяризира доброволчеството сред младите хора, и да се гарантират положителните ефекти от тази самоинициатива. Младежките организации и доброволчеството са необходимата спойка, за да отсеят и финансират решенията на реалните проблеми. Приета е Наредба за условия и реда на финансиране на младежки дейности и проекти на национално и регионално ниво. Европейският съюз предприе значителни действия, ориентирани към развитието на младите хора в Европа. По време на европейския съвет от Лисабон от 2000 г. ЕС си постави целта да бъде най-конкурентоспособната и динамична, основана на знанието в света, способна да има повече работни места, по-добро икономическо развитие, и по-голяма социална кохезия. Необходимо е да се отговори на изискванията, особено що се отнася до правата на непълнолетните доброволци, за да се стимулира сътрудничеството на Европейската харта и международните програми с живота на младежите в общините и регионите. Министерски съвет все решение за присъединяване към Европейската конвенция за транснационална дългосрочна доброволческа служба за младежи. Добри Европейски източници и програми са "Бяла книга за спорта" и "Еразъм + Спорт", която от 2015 г. до 2020 г. се наблюдава значителен ръст на участващите проекти, участници и бюджет. Да се организират кампании по актуални теми свързани с политиките на България като страна – членка на Европейския съюз и Съвета на Европа. Бъдещето събитие с голямо значение, е Председателството на Република България на Европейския съюз през 2018 г.

Въпреки значителното държавно и общинско подпомагане на младежките организации, все още то е много ограничено и не позволява да пълноценно да се осъществяват целите, очертани в "Бялата книга" на Европейската Комисия и в препоръките на Европа за подкрепа на младежките организации и инициативи.

Заклучение

Анализът показва, че до този момент МФВС като пряк бенефициент не е усвоил средства по Европейски програми за спортна инфраструктура. Мнозина хора от спортната среда, твърдят че, България е много по-удобна за машинации във всеки един смисъл на думата, понеже ние нямаме такива силни позиции, както Русия, САЩ, Канада, Китай и други. Липсата на подходяща и достъпна база се отразява демотивиращо върху практикуването и развитието на спорта. Необходимо е регулаторите и комисиите, да следят за прозрачното влягане на средства и дали са по предназначение.

Стратегически обобщени целите върху, които трябва да се работи са създаване на благоприятна, достъпна и насърчаваща среда за професионална реализация на младите в активна възраст, осигуряване на стажове стимулиращи младите хора, развитие на младежкото предприемачество, успешно съвместяване на професионалния и личния живот, диалог и сътрудничество между работодатели, училища, школи и клубове, превенция на факторите касаещи здравословния живот и насърчаване на физическата активност.

Основният урок е да вярваме, че с труд, упоритост, дух и вяра се постигат успехите. Политиките, които се водят, трябва да бъдат насочени към бъдещето поколение, към учениците от олимпиадите, музикантите, певците, актьорите, спортистите и т.н. Всички заедно си помагаме да направим България едно по-хубаво и достойно място за живеене, защото това е начинът икономиката да върви нагоре във всяка сфера. Спортът не може да промени всичко, но може да обедини милиони сърца. Не е справедливо българските състезатели, които дават всеки спечен лев да бъдат ощетявани, за това че са избрали да носят българския трибагреник, вместо да се продадат на друга нация. Тези герои, от които някои са деца и подрастващи, не заслужават такава съдба, но уви българският дух е несломим.

Литература

Доклад на Евредика:

https://www.schooleducationgateway.eu/bg/pub/policy/physical_education_and_sport_a.htm

"Дойде ли времето на спортната инфраструктура?" –

http://vestnikstroitel.bg/tema/108231_dojde-li-vremeto-i-na-sportnata-infrastruktura/

"Защо учениците не искат да спортуват" –

http://bgvolleyball.com/new.php?id=43745&s_id=

Национален осигурителен институт: Европейско здравно интервю – <http://nsi.bg/bg/content/3280/%D0%B7%D0%B4%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5>

Национална програма за младежта 2009 – 2018 г.

Национална програма за младежта 2016 – 2020 г.

Национална стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012 – 2022 г.

Рецензент: гл.ас. д-р Владимир Вълков

ОБРАТНАТА ВРЪЗКА В МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ: ЕФЕКТИ И ДЕФЕКТИ

Велислава Стоева, Александра Казанджиева,
студенти IV курс в специалност
"Публична администрация", УНСС

e-mail: velislavast_95@abv.bg, a.kazanjieva@gmail.com

Резюме: В доклада се разглежда обратната връзка в администрацията на общините на територията на Република България. Проследява се движението на постъпили жалби, молби, оплаквания и похвали в общините до видим резултат от населението. Страната ни разполага с 28 области и 265 общини, всяка от тях има предоставени данни за кореспонденция, в т.ч. "на място" в административната сграда или онлайн чрез електронна платформа. Обратната връзка е процес, при който се осъществява двупосочна връзка между някой от по-високо и някой от по-ниско ниво, с цел задоволяване на нуждите на двете страни и подобряване на общото благо. В настоящата разработка по-обстойно ще бъде направена сравнителна характеристика на предоставяните онлайн услуги на местно равнище.

Целта на проучването е да се проследи резултата от обратната връзка.

Ключови думи: местно самоуправление, обратна връзка, общините в България, ефекти, дефекти

Увод

В доклада се разглежда обратната връзка между общините и гражданите на територията на общината. Разгледаните общини съвпадат с областните центрове на Република България, а "прякото участие на гражданите в местното самоуправление е свързано до голяма степен с личностната мотивация и лични интереси на съответния гражданин. То осигурява постоянен диалогов режим и обратна връзка в системата на управление и може да бъде пълноценен източник за коригиращи предложения и решения. Необходимо е да се предложат публично огласени и лесно достъпни условия за реализирането му, както и конкретни механизми за гарантиране на ефективността от изпъл-

зването им"¹. По-конкретно целта на този доклад е да се покаже съществува ли понятието обратна връзка, съществува ли изобщо някаква връзка и има ли прозрачност от страна на общините.

"Най-общо понятието "местно самоуправление" дефинира начинът, по който се регулират обществените отношения в общината като основна административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление и правомощията на държавата при определянето и провеждането на местната политика. На практика чрез института на местното самоуправление се децентрализира управлението на държавата като се визират конкретните правомощия на органите на местното самоуправление при решаването на въпроси от местно значение, които не са от изключителната компетентност на други органи."²

Анализ на обратната връзка между администрацията и гражданите

След като бяха разгледани общините и техните сайтове се установи, че някои от тях са добре структурирани и редовно обновявани за разлика от други. Очакванията бяха, че на по-големите общини страниците ще са най-подробни и ясни, а информацията лесно достъпна, но в сайтовете на някои по-малки общини бе открито това, което не можеше да бъде намерено в интернет страниците на големите общини. След направен анализ се установи, че само в сайта на Столична община има данни за постъпили сигнали, които се обновяват всеки ден, но за сметка на това не можеше да бъде открит електронна поща, на която да се пусне сигнал. Възможните начини за връзка с община са следните:

- адрес
- телефон
- e-mail
- e-платформа
- *мобилно приложение.

Когато е даден адрес жителят на дадена община може да пусне писмо или лично да отиде на място да подаде своя сигнал, като в него той е описал дадения проблем и е предоставил своите данни за обратна връзка, които са – три имена, адрес и телефон. Това е най-бавния начин за комуникация с общината.

¹ <http://www.csd.bg/artShow.php?id=12870>

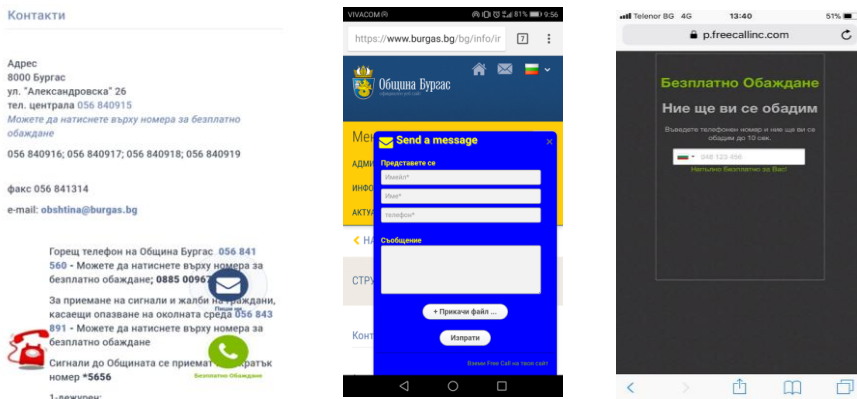
² http://nauchi.org/wp/wp-content/uploads/2015/12/3_UCHEBNIK_MSURR_1_CHAST.pdf

Чрез телефона за връзка може бързо и лесно да се свържем с някой служител на общината, но не се знае дали ще получим информацията за това, за което се обаждаме. Като отново оставяме данни за обратна връзка.

С изпращане на e-mail може да се опише проблема и да се прикачи снимков материал, който да поясни и да покаже по-ясно какъв е точно проблема и не се знае кога ще се получи отговор.

Чрез Е-платформа гражданите могат онлайн през уебсайта на общината да ѝ пишат и да получат бърз отговор. В някои общини има въведена електронна платформа с добавена бърза връзка за безплатна комуникация с общински представител, която се състои от безплатно обаждане и онлайн чат.

В основата на проучването са разгледани 28 общини съвпадащи с областните центрове на Република България. След подробно разглеждане на официалните сайтове на общините, информацията е систематизирана в таблица, като са представени възможностите за контакт, броя на населението на общината, общинските ѝ съветници и нововъведението за електронна платформа (Приложение 1). Чрез предоставената информация се разбира, че възможност за подаване на сигнали има навсякъде. Относно нововъведението за електронна платформа, макар вече съществуваща, тя не бива пълноценно развита. Спрямо разгледаните общини, се установи, че от 28 едва 3 разполагат с удобна платформа за бърза връзка, чрез безплатно обаждане или съобщение, което е представено на фигура 1.



Фигура 1. Платформи за бърза връзка на избрани общини

Установено бе, че в повечето общини липсва прозрачност, която се изразява в липсата на информация за развитието на постъпилите сигнали, жалби, идеи, дори похвали. За разлика от тези общини, Столична община разполага с лесно достъпен и удобен за всички граждани в онлайн пространството портал с ясно изразена информация относно процеса на развитие на постъпилите сигнали. С няколко извадки е представено нагледно как Столична община предоставя информацията. Проследяването е в период от два дни спрямо предоставената информация в периода от 17.10.2017 г. до 25.10.2017 г. (фигура 2).

<i>17.10.2017г.</i>	<i>19.10.2017г.</i>	<i>21.10.2017г.</i>
Извършени дейности по сигнали, през последните 30 дни	Извършени дейности по сигнали, през последните 30 дни	Извършени дейности по сигнали, през последните 30 дни
Регистрирани 2912	Регистрирани 2965	Регистрирани 2949
Получили отговор 2569	Получили отговор 2765	Получили отговор 2722
Приключени 164	Приключени 150	Приключени 154
<i>23.10.2017г.</i>	<i>25.10.2017г.</i>	
Извършени дейности по сигнали, през последните 30 дни	Извършени дейности по сигнали, през последните 30 дни	
Регистрирани 2961	Регистрирани 3080	
Получили отговор 2641	Получили отговор 2959	
Приключени 153	Приключени 186	

Фигура 2. Информация от портала за онлайн сигнали на Столична община

Подобен или дори друг вид предоставена информация сред останалите сайтове на разгледаните общини не бе открита.

Заклучение

Като заключение може да се каже, че въведението за обратна връзка, чрез онлайн платформата е удобно нововъведение. Поради липсата на нужните компетенции не можем да развием и използваме пълноценността им. В края на проучването е установено, че липсва необходимата на гражданите прозрачност на действията на администрацията. Обратната връзка в страната ни

остава на същото проблемно ниво, макар нововъведените удобства. Следователно ефект от обратна връзка има, тя се изразява чрез начините за осъществяването ѝ и най-вече чрез електронната платформа. Дефектите както казахме по-нагоре са липсата на прозрачност и информация за гражданите.

Литература

<http://www.blgmun.com/>
<https://www.burgas.bg/>
<http://www.varna.bg/>
<https://www.veliko-tarnovo.bg/bg/>
<http://vidin.bg/>
<http://www.vratza.bg/>
<https://gabrovo.bg/bg>
<http://www.dobrich.bg/>
<https://www.kardjali.bg/>
<http://www.kustendil.bg/>
<http://www.lovech.bg/bg/>
<http://www.montana.bg/>
<https://pazardzhik.bg/bg/>
<http://pernik.bg/>
<https://www.pleven.bg/bg/>
<http://www.plovdiv.bg/>
<https://www.razgrad.bg/>
<http://www.ruse-bg.eu/index.php>
<https://www.silistra.bg/>
<http://www.sliven.bg/index.csp>
<https://www.smolyan.bg/bg/home>
<https://www.sofia.bg/>
<http://www.starazagora.bg/>
<http://www.targovishte.bg/>
<http://www.haskovo.bg/>
<http://www.shumen.bg/>
<http://www.yambol.bg/>
<http://www.csd.bg/artShow.php?id=12870>
http://nauchi.org/wp/wp-content/uploads/2015/12/3_UCHEBNIK_MSURR_1_CHAST.pdf
<http://www.nsi.bg/>

Приложение 1. "Възможности за връзка с общините"

Общини	Адрес	Телефон	e-mail	Е-платформа	Население	Бр. общински съветници
1	2	3	4	5	6	7
8Благоевград	пл. "Георги Измирлиев" 1	073/ 88 44 34	signali@blgmun.com	Да	185 060	41
Бургас	ул. "Александровска" 26	885009670	obshtina@burgas.bg	Да*	314 497	51
Варна	"Осми приморски полк" 43	080 080 806	adm_obslužvane@varna.bg	Да	395 165	51
Велико Търново	пл. "Майка България" 2	062/619203	mayorvt@vt.bia-bg.com	Да	169 869	51
Видин	гр. Видин, пл. "Бдинци" 2	+35994/ 609 402	info@vidin.bg	Да	56 918	33
Враца	ул. "Стефанаки Савов" 6	092/ 626471	obshtinavr@b-trust.org	Да	98 139	37
Габрово	пл. "Възраждане" 3	0700 144 10	gabrovo@gabrovo.bg	Да*	91 904	37
Добрич	ул. "България" 12	+359 58 600 001	dobrich@dobrich.bg	Не	123 051	41
Кърджали	бул. "България", № 41	(0361) 6-73-19	mayor@kardjali.bg	Не	62 192	33
Кюстендил	пл. "Велбъжд" № 1	078/ 55 11 66	obshtina@kustendil.bg	Да	85 594	37
Ловеч	ул. "Търговска" 22	068/ 688 381	info@lovech.bg	Да	80 951	37
Монтана	ул. "Извора" 1	(096) 394 201	cuing@montana.bg	Да	85 751	33
Пазарджик	бул. "България" 2	034 96 96 96	secretary@pazardjik.bg	Да	163 174	51
Перник	пл. "Св. Иван Рилски" 1	076/684290	obshtina@pernik.bg	Да	97 316	37
Плевен	пл. "Възраждане" 2	64 881 200	mayor@pleven.bg	Да	165 060	51
Пловдив	пл. "Ст. Стамболов" 1	32 656 700	info@plovdiv.bg	Да*	504 707	51
Разград	бул. "Бели Лом" 37А	(084) 660 091	obshtina@razgrad.bg	Не	54 432	33
Русе	пл. Свобода 6	082 881 745	pr@mayor-ruse.bg	Не	173 505	51
Силистра	ул. "Симеон Велики" № 33	086/ 816 226	press@silistra.bg	Не	49 620	29

Продължение

1	2	3	4	5	6	7
Сливен	бул. "Цар Освободител" 1	044/ 662634	obsavet@sliven.bg	Да	124 798	41
Смолян	бул. "България" 12	359/301/67-600	obshtina_smolyan@abv.bg	Да	60 927	33
Столична – София	ул. "Московска" 33	29 377 582		Да	1 264 064	61
Стара Загора	бул. "Цар Симеон Велики" 107	0800 157 37	mayor@starazagora.bg	Да	231 243	51
Търговище	пл. "Свобода"	0601 /68 737	obshtina@targovishte.bg	Да	61 212	33
Хасково	пл. "Общински" 1	(038) 603300	municipality@haskovo.bg	Да	168 526	51
Шумен	бул. "Славянски" 17	054/857 677	web@shumen.bg	Да	107 850	41
Ямбол	ул. "Г. С. Раковски" 7	046/681221	yambol@yambol.bg	Да	85 980	37

* Официалният електронен сайт предоставя безплатен телефон за връзка и възможност за директно съобщение в реално време.

Рецензент: гл.ас. д-р Катя Кирилова

ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВО ЗА ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Лилия Крумова, Златина Станишева,
студенти IV курс в специалност
"Публична администрация", УНСС

e-mail: lili_kn95@mail.bg, zlatina_stanisheva@abv.bg

***Резюме:** В разработката са разгледани проблемите и предизвикателствата за здравеопазването в България на местно равнище. Настоящите изследване и анализ се базират на емпирични данни за лечебни учреждения, болнична и извънболнична помощ. Разгледани са и източниците на финансиране на здравеопазването в България.*

***Ключови думи:** здравеопазване, местно самоуправление, проблеми, решения*

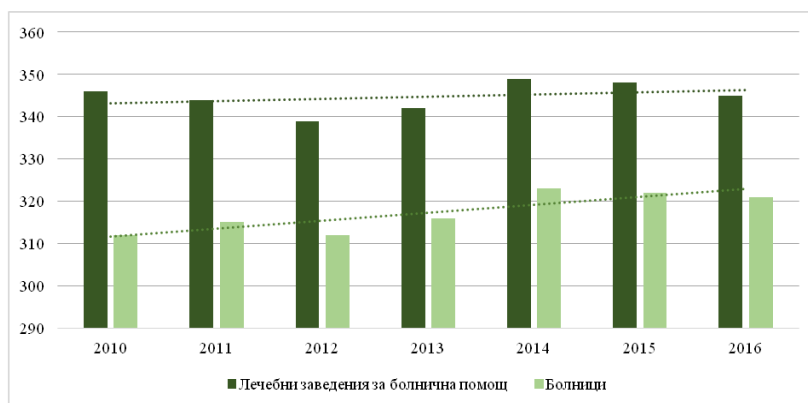
Здравеопазването е неизменна част от живота на обществото, както на местно така и на национално равнище. Здравето е сред основните блага, които дават смисъл на човешкия живот. За индивидите и семействата здравето осигурява възможността за персонално развитие и икономическата сигурност в бъдеще. В основата си здравната система трябва да удовлетвори очакванията на хората, да ги обслужва качествено и на време, да предоставя удобства и избор на медицинска помощ.

Здравеопазването е система от медицински и немедицински мероприятия, провеждани в дадена страна за укрепване, опазване и възстановяване на здравето на населението. По този начин се увеличава продължителността на активния творчески живот на човека. Като брой общините в България са 265, областите са 28 и лечебните заведения за болнична помощ към 2016 г. са 345; като болниците са 321; центровете за спешна медицинска помощ са 27 и домове за медико-социални грижи за деца 17 (вж. таблица 1 и фигура 1).

Таблица 1
Лечебни и здравни заведения по вид в България (2010 – 2016 г.)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Лечебни заведения за болнична помощ	346	344	339	342	349	348	345
Болници	312	315	312	316	323	322	321
Центрове за спешна медицинска помощ	28	28	28	28	28	27	27
Домове за медико-социални грижи за деца	32	31	30	29	29	18	17

Източник: НСИ, 2017 г.



Източник: по данни на НСИ, 2017 г.

Фигура 1. Лечебни и здравни заведения по вид в България (2010 – 2016 г.)

От *фигура 1* ясно личи, че за разглеждания период от 2010 до 2016 г. болниците на територията на Република България се увеличават. През 2010 г. болниците са 312, а към 2016 г. те се увеличават с 9 и достигат до 321.

Болниците биват общински, държавни или частни. Преобладаващата част от съществуващите в България болници са държавна или общинска собственост. Здравните учреждения според българското законодателство са:

- Индивидуална практика за Първична медицинска помощ;

- Медицински център – медицинско заведение, обикновено по-малко от болница, което не разполага с възможности за настаняване и болнично лечение. Често са собственост на община или на частно партньорство на лекари.¹

Болници за активно лечение и рехабилитация:

Болниците могат да бъдат районни и областни. Районите обикновено са с голямо болнично съоръжение, обслужващо населението в определен регион. Разполага с ограничен брой легла за интензивни и дългосрочни грижи, както и специализирани съоръжения за хирургия, родилна помощ, лабораторна диагностика и други.

В многопрофилните болници се лекуват различни видове болестни състояния и наранявания. Обикновено към такава болница има и спешно отделение с цел да се осигури незабавна спешна помощ при заплаха за живота на хората. В по-големите градове може да има повече многопрофилни болници с различен капацитет и оборудване. В специализираните болници се оказва специфично болнично лечение за определен вид заболявания. Такива са центровете за лечение на травми, болници за рехабилитация, болници за деца или възрастни хора, болници за справяне със специфични медицински нужди като психиатрични проблеми – психиатрична болница, болници за определени категории заболявания като сърдечни, онкологични, ортопедични и други.²

Лечебни учреждения за болнична помощ биват болници за активно лечение, за долекуване и продължително лечение, за рехабилитация и болници за долекуване, продължително лечение и рехабилитация. В болниците за активно лечение се лекуват лица с остри заболявания, травми, изострени хронични болести, състояния изискващи оперативно лечение, родилна помощ и медико-козметични услуги. В болниците за долекуване и продължително лечение се приемат лица нуждаещи се от продължително възстановяване на здравето и хора с хронични заболявания, които изискват грижи и поддръжане на задоволително телесно и психическо здраве. В болниците за рехабилитация се извършват физикална терапия, моторна и психическа рехабилитация. В болниците за долекуване, продължително лечение и рехабилитация се обединяват задачите и дейностите на болниците за долекуване и продължително лечение и болниците за рехабилитация.³

¹ Вж. <http://www.nsi.bg/bg/content/3312>

² Вж. Управление на здравното осигуряване, Делчева Е. С. София, Стопанство, 2006 г.

³ Вж. 2. Закон за лечебните заведения, обн., ДВ, бр. 62 от 9 юли 1999 г., посл. изм., ДВ, бр. 85 от 24 октомври 2017 г.

Таблица 2**Лечебни и здравни заведения в България по статистически райони към 31.12.2016 г.**

Статистически район	Болнична помощ	Извънболнична помощ
Северозападен район	39	188
Северен централен район	34	228
Североизточен район	31	271
Югоизточен район	46	275
Югозападен район	103	676
Южен централен район	71	377

Източник: НСИ, 2017 г.

От **таблица 2** се вижда, че броят на лечебните и здравните заведения както за болнична, така и за извънболнична помощ в Югозападен район и Южен централен район значително надвишават същите в останалите статистически райони. В Северозападен район, Северен централен район, Североизточен район и Югоизточен район лечебните и здравните заведения за болнична помощ и за извънболнична помощ общо са по-малко от лечебните и здравните заведения в Югозападен район и Южен централен район, както следва:

- Северозападен, Северен централен, Североизточен и Югоизточен райони за болнична помощ са 150, а за извънболнична помощ са 962;
- Югозападен и Южен централен райони за болнична помощ са 174, а за извънболнична помощ са 1053;

За периода от 2010 г. до 2016 г. при лечебните заведения в Южен централен и Югоизточен райони се наблюдава тенденцията за увеличаване броя на лечебните учреждения, докато в останалите броя им се запазва (вж. табл. 3).

Таблица 3**Лечебни и здравни заведения за болнична помощ в България по статистически райони (2010 – 2016 г.)**

Статистически район	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Северозападен	40	40	38	38	38	39	39

Продължение

Северен централен	37	37	35	34	34	34	34
Североизточен	38	37	33	33	33	32	31
Югоизточен	51	49	49	49	48	47	46
Югозападен	94	96	96	101	105	104	103
Южен централен	69	67	67	66	70	71	71

Източник: НСИ, 2017 г.

От **таблица 3** се вижда, че броят на лечебните и здравни заведения както за болнична, така и извънболнична помощ в Североизточен район към 2016 г. се наблюдава най-голям спад, след това се нареждат Северен централен, Северозападен, Югоизточен, а в Южен централен се наблюдава повишение, а най – голям е броят в Югозападен район.

Показател, чрез който може да се проследи равнището на здравеопазването е смъртността в страната, която е на високо ниво. Коефициентът на смъртност през 2016 г. е 15,1%.¹ Въз основа на посочените данни може да се направи следния извод, че в дадени области има повече лечебни заведения, а в останалите мрежата е по-слабо развита. При липсата на болнична и извънболнична помощ се наблюдава тенденция на по – голяма смъртност, защото не може да се окаже нужната помощ на хората.

Центрове за Спешна медицинска помощ в България за периода от 2010 г. до 2014 г. са 28, през 2015 г. стават 27, а през 2016 г. не се променя техния брой. Основният принцип, според който функционира системата за спешната медицинска помощ, е своевременността на обслужването. Оказването ѝ се предоставя от изградените 28 областни центъра за спешна медицинска помощ и 188 филиала с обособени в съществуващите лечебни заведения спешни приемни отделения. Финансирането на спешната медицинска помощ се извършва от държавния бюджет и поради тази причина НЗОК не заплаща за нея. Неотложната помощ към настоящия момент се осъществява от личните общопрактикуващи лекари, които получават средства за това от НЗОК.²

Центрове за Спешна медицинска помощ в страната са 17. Те са разположени в следните градове: Благоевград, Бургас, Велико Търново, Видин, Добрич, Кърджали, Ловеч, Пазарджик, Перник, Плевен, Пловдив, Силистра, Сливен, Софийска област, Стара Загора, Хасково, Ямбол³

¹ Вж. Статистически справочник 2017. София, 2017.

² Вж. Финансиране и управление на здравеопазването. Теоретични основи, модели, проблеми и тенденции. София, МФ, 2011, с. 21

³ Вж. <http://www.csmf-sofia.bg>

Източници на финансиране на лечебните заведения могат да бъдат: националната здравноосигурителна каса; държавния и общинските бюджети; застрахователи, местни и чуждестранни юридически и физически лица. Приходите на лечебното заведение се формират чрез постъпления от: договори за оказана медицинска помощ; директни плащания от физически и юридически лица; възстановяване на направени разходи от трета страна; целеви субсидии от държавния бюджет, когато това е предвидено със Закона за държавния бюджет; целеви субсидии от общинските бюджети, когато това е предвидено в тях; отдаване под наем на оборудване, помещения и площи съгласно действащото законодателство; дарения, завещания, помощи и други източници.

Държавата и общините могат да финансират държавните или общинските лечебни заведения чрез целеви субсидии, одобрени със Закона за държавния бюджет и с общинските бюджети. Като целеви субсидии се отпускат за: придобиване на дълготрайни материални активи; основен ремонт или ремонт, свързан с преустройството на лечебното заведение; информационни технологии и системи; лечебни заведения, които се намират в райони с повишен здравен риск.

- здравноосигурителни вноски – Размерът на здравната вноска е 8%. Тя се поделва между работодател и работник в отношение 60:40 както следва: 3,2% за сметка на осигуреното лице и 4,8% за сметка на работодателя. Вноската се поема от държавата за деца, пенсионери, социално слаби и други групи хора, посочени в чл. 40, ал. 3 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО).¹

- данъчни и други бюджетни (държавни и местни) приходи;

- домакински бюджети – Изследването на домакинските бюджети осигурява достоверни и представителни данни за доходите, разходите, потреблението и други елементи на жизненото равнище на населението, както и за измененията в тях, които настъпват по години.²

- средства на фирми и организации;
- нестопански организации;
- външни източници (дарители, инвеститори).

Най-често при финансиране на системите на здравеопазване се наблюдават комбинации между отделните източници в различни съотношения. Причината е, че държавата задължително запазва ролята си във финансирането на здравеопазването, дори и в ограничени размери в някои системи. Делът на всеки източник на финансиране дава представа и за конкурентната структура на системата

¹ Вж. Закон за здравното осигуряване, чл. 40, ал. 3.

² Вж. <http://www.nsi.bg/bg/content/3219>

Класификации на начините за финансиране:

1) Здравно осигуряване: задължително (осъществява се от Националната здравноосигурителна каса и от нейните териториални поделения районни здравноосигурителни каси), частно, доброволно и обществено;

2) Бюджетно осигуряване: от държавния бюджет, от местния бюджет, дарителство чрез фондации, външно финансиране.

В зависимост от степента на участие на държавата във финансирането и предоставянето на здравни услуги могат да се обобщат три основни типа системи на финансиране:

- системи на частно здравно застраховане с частни доставчици на услуги (модел на частни застрахователи/ доставчици);

- социално здравно осигуряване със смесена система от частни и държавни доставчици (модел на публичен договор);

- системи, финансирани чрез общи данъци, с държавна собственост върху доставчиците (публично – интегриран модел).

При първия тип системи се постига високо равнище на насоченост към пациенти и високи резултати за онези, които са застраховани. Здравното застраховане може да е задължително или избираемо. Основни проблеми са невъзможността да се постигне пълно покритие, както и затруднен контрол върху нарастването на разходите за здравеопазване.

Вторият тип "смесени" системи се характеризират със справедливост и равнопоставеност по отношение на достъпа, във все по-голямата част от тях се дава възможност на пациентите да избират сами доставчик на медицински услуги. При тях се наблюдава висока степен на регулиране и контрол от страна на държавата върху поведението на застрахователните фондове и доставчиците на услуги.

При третия тип системи много често се наблюдава вертикална интеграция между финансиращата институция и доставчиците на услуги – не са намесени трети лица във финансирането на здравеопазването. Здравеопазването се организира на принципа на всеки друг публичен сектор. Пациентите са поставени в слаба позиция, обикновено не се дава възможност за избор на доставчик. Предимството им е, че се дава възможност на държавата да регулира разходите за здравеопазване чрез глобален бюджет, определянето на цени на услугите, заплащането на медицинския персонал и други.

В седем области (София, Пловдив, Варна, Бургас, Плевен, Стара Загора и Пазарджик) са концентрирани 71 на 100 от средствата за болнична помощ.

При държавното финансиране има редица негативи като: затруднен контрол и липса на достатъчно ясна обратна връзка за количеството и качеството на предоставяните медицински услуги; липса на достатъчно ефективни механизми за разпределяне на средствата от бюджета на Министерството на здравеопазването.

В заключение може да се обобщи, че лечебните заведения в страната са недостатъчни, поради този факт смъртността нараства, тъй като болничните учреждения са предимно частни, а тези които не са нямат необходимата техника, апаратура и имат малък брой специалисти. От финансова гледна точка част от населението на страната няма възможност да посетят частните болници и по този начин те пренебрегват своето здраве. За съжаление и независимо от здравните реформи проведени през годините проблемите на българското здравеопазване са многобройни. Като се започне от това, че Национална здравноосигурителна каса е монополист, има ограничен достъп до здравна помощ и съответните специалисти, липсата на нови технологии за лечение, високите осигуровки и се стигне до даването и искането на покупки. Често пакетът от гарантирани медицински дейности не съответства на реалните потребности от здравни услуги и на съществуващата практика. В повечето случаи се налага и доплащане от страна на пациентите, а то е необходимо винаги, когато пациентът не иска или не може да чака.

Литература

Закон за здравното осигуряване, обн., ДВ, бр. 70 от 19 юни 1998 г., посл. изм., ДВ, бр. 85 от 24 октомври 2017 г.

Закон за лечебните заведения, обн. ДВ, бр. 62 от 9 юли 1999 г., посл. изм., ДВ, бр. 85 от 24 октомври 2017 г.

Делчева, Е. Управление на здравното осигуряване. София, Стопанство, 2006 г.

Статистически справочник 2017. София, НСИ, 2017.

Финансиране и управление на здравеопазването. Теоретични основи, модели, проблеми и тенденции. София, МФ, 2011.

<http://www.csmf-sofia.bg> – последно достъпен 15.11.2017 г.

<http://www.nsi.bg/bg/content/3219> – последно достъпен 15.11.2017 г.

<http://www.nsi.bg/bg/content/3312> – последно достъпен 15.11.2017 г.

Рецензент: гл.ас. д-р Ралица Велева

СЪВРЕМЕННИ УСЛОВИЯ В ПРЕДУЧИЛИЩНОТО ОБРАЗОВАНИЕ

Милена Янчева,
студент IV курс в специалност
"Публична администрация", УНСС

e-mail: milena.mqnkova.89@gmail.com

Резюме: *Държавата провежда политики за повишаване на качеството на образованието и предотвратяване на ранното отпадане на учениците от училище и ранно детско развитие и подготовка на децата за училище.¹*

В наши дни за образованието на децата ни се говори много и негативните оценки не са малко. Образователната система в България е в криза, за което говорят и статистическите данни: 21,8% от младежите между 16 и 24 години нито имат образование, нито желаят да придобият някаква квалификация.²

Положителен момент по отношение на политиката за децата е въвеждането на задължително предучилищно образование. С него се цели равен старт на всяко дете в училище – социализация и развитие на умения, необходими за справяне с учебния материал в първи клас. Въвеждането на задължителна подготовка за училище две години преди постъпване в първи клас повишава значително обхвата на децата в системата на предучилищната подготовка. Министерството на образованието и науката (МОН) предложи за обсъждане задължителното предучилищно образование да става три години преди постъпване в образователната система. Предстои обсъждане, но така обхващането на децата, застрашени от отпадане от образователната институция ще се увеличи, а родителите на застрашените деца ще са по-отговорни за своите деца.

Ключови думи: *образование, актуална ситуация, перспективи и възможности*

¹ Вж. Закон за предучилищното и училищното образование, обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 1.08.2016 г., посл. изм. 18.07.2017 г., чл. 5, чл. 6.

² Вж. Павлова, П. Образованието 9 инвестиция в бъдещето, Научнопрактическа конференция, 21-22 април, 2012, Съвременност и традиции в предучилищното образование, <http://delfinite.bg/files/Sbornik.pdf>, 15.10.2017 г.

"Детето и детството винаги са стояли на вниманието на хората като първостепенна грижа за бъдещето".¹ Реализирането на промените в образователната система е държавна политика и задача на новите образователни програми и стандарти. Основен приоритет е образованието на детето "като ключов фактор и средство за просперитет на индивидуалността и обществото, което по-късно ще определя благосъстоянието и качеството на живот на съвременното общество".²

Именно "предучилищното образование създава условия за придобиване на съвкупност от компетентности – знания, умения и отношения, необходими за преминаването на детето към училищно образование".³

Обект на настоящия научен доклад е предучилищното образование и възпитание в съвременните условия за управление на детската градина като институция.

Предмет е методът на управление на детските градини и местното самоуправление с актуални предизвикателства в новия век.

Целта е да се идентифицират и анализират актуалните съвременни проблеми на управлението на детските градини и умението на държавата и общините да се справят с тях.

В системата на образованието предучилищната възраст може да се определи като време на полагане основите на личността. Благодарение на своята активност детето влиза в практически, действени отношения с обкръжаващите го предмети и общува с хората.⁴ Обхваща период от 3 до 6 – 7 г. Дели се на три подпериоди: ранна предучилищна възраст – 3 – 4 г.; средна предучилищна възраст – 5 г. и предучилищна възраст – 6 – 7 г. Работата с децата през трите подпериода в своето единство осигуряват физическото и психическото развитие и готовност на детето за училище. Тази възраст може да се определи като време на полагане основите на личността.⁵

Поради значимостта на детството за живота и развитието на детето, приоритетно от страна на държавата се отделя сериозно внимание на ролята и мястото на детската градина като част и първо стъпало на образователната система.

¹ Вж. Закон за предучилищното и училищното образование, обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 1.08.2016 г., посл. изм. 18.07.2017 г., с. 223.

² Вж. Гюров, Д. Педагогическото взаимодействие, иновационен модел за изграждане на единна социално-педагогическа система "Детска градина - начално училище". София, Св. Климент Охридски, 2010, с. 8.

³ Вж. Закон за предучилищното и училищното образование, обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 1.08.2016 г., посл. изм. 18.07.2017 г., раздел 4.

⁴ Вж. Витанова, Н. Детска психология. София, 2001, с. 47.

⁵ Вж. Георгиев, Л. Психология на възрастните. София, ЮЗУ "Неофит Рилски". 2011, с. 51.

Основна цел на предучилищното образование е: интелектуалното, социалното, духовно-нравственото и физическото развитие и подкрепа на всяко дете в съответствие с възрастта, потребностите, способностите и интересите му.¹ Именно и за това предучилищното образование се приема като равностоен партньор на началното образование и се реализира в сътрудничеството между родителите, учителите и институциите. Като единна система, предучилищното и началното училище поставят основите на индивидуалността.²

Една сложна система като предучилищната не се управлява безпроблемно. Материалната база, обучението и възпитанието на децата през последните години са проблем, за който държавата търси решение. Демографските условия оказват влияние за това. Не достигат детските градини, които да поемат големия брой деца. И това е проблем предимно в столицата, където младите хора все по-често идват да работят и се установяват трайно. Отношенията с родителите, липсата на кадри и др. са все проблеми, които изискват държавата да съумее за се справи. И от това как тя се справя с решаването на тези предизвикателства зависи не само просперитета на обществото, но и личното самочувствие и удовлетвореност на бъдещите граждани.³ А това на свой ред зависи от координацията и ефективността на органите на управление.

На централно ниво детските градина са ръководени от МОН. Целите, които си са поставени от Министерството са фиксирани в нормативен акт, който урежда устройството, функциите и управлението на системата.

Специализиран орган за управление на системата на предучилищното образование е министърът на образованието и науката. Той периодично дава отчет пред Народното събрание относно прилагането на принципите и изпълнение на целите на предучилищното и училищно образование в съответствие със Закона.⁴

МОН е основното ведомство, което осигурява провеждането на държавната политика в областта на образованието. Има преди всичко координиращи и контролиращи функции, като изготвя и разпространява наредби, правилници, инструкции. Формира национално образователна политика в рамките на съответната община. МОН осъществява контрол и за разходването на средс-

¹ Вж. Закон за предучилищното и училищното образование, обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 01.08.2016 г., посл. изм. 18.07.2017 г., с. 6 – 7.

² Вж. Гюров, Д. Педагогическото взаимодействие, иновационен модел за изграждане на единна социално-педагогическа система "Детска градина-начално училище". София, Св. Климент Охридски, 2010, с. 10.

³ Вж. Минчева-Ризова, М. ДИПКУ. Варна, сп. "Почивка", http://www.sauchastie.org/pubs/docs/Mariana_Rizova_Shu_2011.pdf – последно достъпен на 15.10.2017 г.

⁴ Вж. Закон за предучилищното и училищното образование, обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 1.08.2016 г., посл. изм. 18.07.2017 г.

твата и управлението на материално-техническата база, участват в избора и атестирането на директорите.¹

Детските градини са общински, частни и държавни. Държавните институции в системата на предучилищното и училищно образование се финансират от държавния бюджет чрез бюджета на Министерството на образованието и науката или на друго министерство или ведомство. Общинските институции в системата на предучилищното и училищно образование се финансират чрез бюджета на общините. Частните институции се финансират при условията и по реда на закона, по който са учредени.² Държавните се финансират от държавата.

На органите на местното самоуправление е възложено да осигуряват и контролират условията за функциониране и развитие на общинските центрове за подкрепа за личностно развитие.

Изискване към общините е изработването и изпълнението на общинска програма за подкрепа за личностно развитие на децата и учениците. Въвежда се изискване кметовете на общини да съгласуват държавния план-прием за всички видове училища и детски градини, за които съответната община е финансиращ орган.

Нов момент по отношение на контролните функции на кметовете на общини е да контролират и частните детски градини и училища, които получават бюджетни средства, което започва да се реализира на практика от 2018 г.³

Общините осигуряват и контролират и присъствието на децата на задължителна предучилищна и училищна възраст в училище, както и строителството, обзавеждането, ремонта и издръжката на общинските образователни институции, разходването на средствата за изпълнение на държавните образователни стандарти и за реализацията на учебния план, храненето и здравеопазването на децата и учениците, спортната база, отдиха и транспорта, целодневната организация на учебния ден, стипендиите и социалните помощи за ученици.⁴

На областно равнище са създадени регионални управления на образованието (РУО). Дейността като регионални управления на образованието се

¹ Вж. Концепция за основните принципи и иновативните моменти в проекта за нов закон за предучилищно и училищно образование, с. 31.

² Вж. Закон за предучилищното и училищното образование, обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 1.08.2016 г., посл. изм. 18.07.2017 г.

³ Вж. Закон за предучилищното и училищното образование, обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 1.08.2016 г., посл. изм. 18.07.2017 г.

⁴ Вж. Гюрова, В. Образователен мениджмънт. София, 2013, с. 55.

изпълняват от доскорошните регионални инспекторати по образованието (РИО).¹

На институционално равнище управлението на детската градина се осъществява от директор и неговия екип. Директорът на детската градина осъществява държавната образователна политика в областта на предучилищното възпитание и подготовка. Основните дейности, които изпълнява са:

- ✓ административно-управленска;
- ✓ организационна, координираща и контролна;
- ✓ учебно-възпитателна;
- ✓ здравна и санитарно-хигиенна;
- ✓ социална и хуманитарна;
- ✓ финансова.

Директорът като орган на управлението на детската градина отговаря за законосъобразното, целесъобразното и икономично разпореждане на бюджетните средства. Задължава се да предоставя на Общото събрание на работниците и служителите и на училищното настоятелство информация за изпълнението на делегирания бюджет.²

Ключова фигура в детската градина е учителят. Учителството е най-благородната професия, но и с изключително обществена отговорност. За да изградим личности, готови да се справят с предизвикателствата на новото време, от учителите се изисква да бъдат "хора, надарени с висок интелект, с отлична педагогическа подготовка и огромно човешко сърце, готово да дари с любов всяко дете!"³

В момента общественото доверие към учителите е силно накърнено – има голям дефицит не само на доверие към учителите, но и на педагогически кадри. Това е професия с все повече застаряващи специалисти. Младите хора вече все по-рядко избират професията учител. Причините за това са не само ниското доверие на обществото, но и ниското възнаграждение, което те получават. Съвременните методи на управление включва мотивацията на учителите, но и задължително образование.

Друг основен проблем в България са образователните предизвикателства и тенденции в предучилищното образование на отпадащите групи. Един от най-сложните и нерешени въпроси остава обучението на децата от ромски

¹ Вж. Закон за предучилищното и училищното образование, обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 1.08.2016 г., посл. изм. 18.07.2017 г.

² Вж. Георгиева, В., Св. Николаева. Образователен мениджмънт, Организация и управление на образователната дейност, институции и проекти. С., 2001, с. 21-22.

³ Вж. Павлова, П. Образованието - инвестиция в бъдещето, Научнопрактическа конференция, 21-22 април, 2012, Съвременност и традиции в предучилищното образование, <http://delfinite.bg/files/Sbornik.pdf>, последно достъпен на 15.10.2017 г.

етнически произход, тъй като са най-многобройният етнос. Проблемът за тяхната образователна интеграция непрекъснато генерира силно изразени ефекти, които водят до пагубни последици за развитието на цялото общество.¹ Обществената необходимост е социализацията на децата от етническите групи.

На таблица 1 са представени самостоятелните детски градини в България за периода от 2013 до 2015 г.

Таблица 1
Самостоятелни детски градини

Учебна година	Брой детски градини
2013/2014 г.	2511
2014/2015 г.	1991
Към 1.12.2015 г.	2002

Източник: по данни на НСИ, 2017.

През учебната 2013/2014 година броят на самостоятелните детски градини с директор е 2 511, или с 19 по-малко в сравнение с 2012/2013 учебна година, като броят на детските градини в селата е намалял с 30. През учебната 2014/2015 година броят на самостоятелните детски градини с директор е 1 991, или с 60 по-малко в сравнение с учебната 2013/2014 година. Към 01.12.2015 г. в страната функционират 2 002 самостоятелни детски градини с директор, или с 11 повече в сравнение с предходната година.

Таблица 2
Брой на децата в детските градини

Учебна година	Брой на децата
2013/2014 г.	240,6 хил.
2014/2015 г.	241,1 хил.

Източник: по данни на НСИ, 2017.

¹ Вж. Илиев, М. "Сдружение "Свят без граници", Образователни тенденции и предизвикателства в предучилищното образование и ранната детска възраст на ромските деца в България", Научнопрактическа конференция, 21 - 22 април, 2012, Съвременност и традиции в предучилищното образование, <http://delfinite.bg/files/Sbornik.pdf>

Обхватът на децата в детските градини, изчислен чрез груповия нетен коефициент за записване 1 продължава да нараства от 82,1% за учебната 2012/2013 година на 88,6% за учебната 2013/2014 година; от 83,6% за учебната 2013/2014 година на 82,9% за учебната 2014/2015 година; за учебната 2015/2016 година е 81,0% или с 1,9 процентни пункта по-малко спрямо учебната 2014/2015 година. Средният брой деца в една детска градина за страната е 116, като за градовете е значително по-голям (156), отколкото за селата (57). Една група се формира средно от 23 деца, съответно – 24 в градовете и в 19 в селата. Педагогическият персонал, зает в детските градини е 20,4 хиляди, като в сравнение с предходната учебна година намалява със 122 души или с 0,6%. От него 19,1 хиляди са детски учители. Броят на лицензираните частни детски градини продължава да нараства, но все още те са алтернатива за малка част от родителите. През учебната 2015/2016 година в страната функционират 92, или с 4 повече от предходната година, като те са посещавани от 3 333 деца или 1,4% от записаните в детските градини.¹

Въз основа на гореизложеното може да се твърди, че образованието в България е поставено пред сериозни предизвикателства, за които не само държавата, но и цялото ни общество трябва да поеме отговорност. Изправени сме пред промените, които през последните години се наблюдават в България със стремеж към европеизация.

Литература

Закон за предучилищното и училищното образование. Обн., ДВ, бр. 79 от 13.10.2015 г., в сила от 1.08.2016 г., посл. изм. 18.07.2017 г.

Витанова, Н. Детска психология. София, Просвета, 2001.

Георгиев, Л. Психология на възрастните. София, ЮЗУ "Неофит Рилски", 2011.

Георгиева, В., Св. Николаева. Образователен мениджмънт, Организация и управление на образователната дейност, институции и проекти. София, 2001.

Гюров, Д. Педагогическото взаимодействие, иновационен модел за изграждане на единна социално-педагогическа система "Детска градина-начално училище". София, Св. Климент Охридски, 2010.

Гюрова, В. Образователен мениджмънт. Габрово, Експрес, 2013.

Илиев, М. "Сдружение "Свят без граници", Образователни тенденции и предизвикателства в предучилищното образование и ранната детска възраст на ромските деца в България", Научнопрактическа конференция, 21 – 22 април 2012, Съвременност и традиции в предучилищното образование, <http://delfinite.bg/files/Sbornik.pdf> – последно достъпен 15.10.2017 г.

¹ Вж. <http://Www.Nsi.Bg/Bg/Content/12/Basic-Page/>

Минчева-Ризова, М. ДИПКУ. Варна, Почивка, http://www.sauchastie.org/pubs/docs/Mariana_Rizova_Shu_2011.pdf – последно достъпен 15.10.2017 г.

<http://www.nsi.bg/bg/content/12/basic-page/> – последно достъпен 15.10.2017 г.

Павлова, П. Образованието 9 инвестиция в бъдещето, Научнопрактическа конференция, 21 – 22 април, 2012, Съвременност и традиции в предучилищното образование, <http://delfinite.bg/files/Sbornik.pdf> – последно достъпен 15.10.2017 г.

Рецензент: гл.ас. д-р Ралица Велева

СРЕДНОТО ОБРАЗОВАНИЕ И КОНТРАСТИТЕ МЕЖДУ ОБЩИНИТЕ В БЪЛГАРИЯ

Ангела Найденова,
студент IV курс в специалност
"Публична администрация", УНСС

e-mail: angela_naydenova@abv.bg

Резюме: През последните години един от основните проблеми за България се явява този с образованието. Въпреки членството на страната ни в ЕС и множеството програми за финансиране на този сектор, се задържа тенденцията деца да изпаднат от образователната система преди да са завършили средно общообразователно или професионално училище. Също така държавата не е способна да осигури равен достъп до качествена услуга – най-ниските стандарти се регистрират в училищата в бедните райони, а високите стандарти са достъпни основно за родители с високи икономически възможности.

Средствата за образование се отпускат на ниво министерство или община и са налице са няколко нива на посреднически структури, а механизмите на разпределение на средствата са непрозрачни и създават възможност за корупция. Няма разработен набор от показатели за оценка на резултатите. Проблемите на средното образование, разгледани в доклада са:

- Висок дял на отпадналите от училище;
- Неефективно управление на училищата в национален мащаб;
- Въпреки че броят на учениците намалява, достъпът до системата също намалява;
- Нерешени въпроси с квалификацията на учителите.

Ключови думи: средно образование, публични разходи за образование, рано отпаднали от системата за образование

В доклада са включени тези аспекти на образователната система, които влияят най-негативно и пречат на системата да работи според изискванията и потребностите на хората. Емпиричните данни на Националния статисти-

чески институт¹ показват, че от 2011/12 година до 2016/2017 година, учащите от VIII до XIII клас са намалели почти наполовина. Причина за това са не само демографски фактори като ниската раждаемост в последните години, а и големият брой деца, които изпадат от системата на образованието. Проблеми като квалификацията и недостигът на учители, лошата материална база на общинските и нарастващият брой на частните училища и малкото отпускани финансови средства застрашават сериозно общообразователната система на България.

Образованието в България е задължително до 16-годишна възраст.² Учебната година се състои от два срока, започва на 15 септември и завършва през май или юни. Образователната система се състои от следните нива: предучилищно образование, начално образование, средно образование и висше образование. Предучилищното образование включва децата между 3 до 6-7-годишна възраст. Посещението на детска градина не е задължително. Основното образование включва началните и прогимназиалните училища. Основно образование може да се получи в държавни, общински или частни училища. Учениците, които завършват четвърти клас, получават *Удостоверение за начално образование*. *Удостоверение за завършено основно образование* се издава при успешно завършване на 7ми клас.

Предучилищното образование обхваща децата между 3 до 6-7-годишна възраст. Освен държавните детски градини, които преобладават (и съставляват над 95% от всички детски градини), съществуват също и частни детски градини и техният брой все повече нараства.

Основното образование обхваща началните и гимназиалните училища и може да се получи в държавни, общински или частни училища. Достъпно е професионално обучение в съответствие с професионално-техническите програми, след завършването на 6, 7 или 8 клас.

Средното образование може да бъде разделено на общообразователно обучение (общообразователни и специализирани училища) и професионално обучение. Средното общообразователно обучение може да бъде придобито в общообразователните училища и специализираните училища.

Общо средно (общообразователно) образование се предлага от:

- **Средни общообразователни училища.** Те включват: начално училищно ниво, прогимназиално ниво и гимназиално ниво.
- **Специализирани училища със засилено изучаване на чужди езици** (езикови гимназии) – приемът се извършва след 7ми клас и след полагането

¹ Вж. <http://www.nsi.bg>

² Вж. <https://dynot.net/bg/education-system-info/bulgaria-education-system-info/>

на приемни изпити. Специализираните училища покриват обучението от 8ми до 12ти клас.

- **Специализирани средни училища** – приемът се извършва след 8ми клас (тези училища включват засилено обучение по природни науки и/или математика, хуманитарни науки, спорт, изкуства и други). Покриват обучението от 8ми до 12ти клас.

Съществува мрежа от държавни училища-пансиони, които подкрепят и предлагат обучение за деца с физически или умствени увреждания. Приоритетите в тази област като законова рамка за финансиране, развитие на алтернативни форми на обучение, система за училищна подготовка за интеграция и социализация на деца със специални нужди, програми за интеграционни образователни форми, индивидуална подготовка и други, все още липсват.

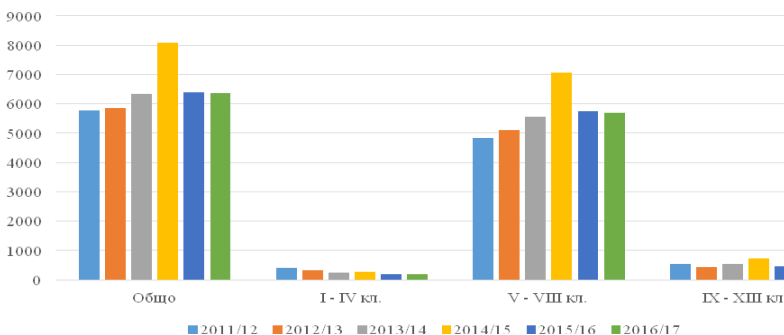
Българската образователна система се характеризира с ниско качество (според оценката на програмата PISA от 2012 г.), остарели учебни програми и неравенство между учениците в различните видове училища.

През 2016 г. България предприема важна образователна реформа¹ чрез приемането на Закон за предучилищното и училищното образование. В новия закон образованието се определя като национален приоритет и се въвеждат поредица промени в образователната система. Като първа стъпка от прилагането на закона са приети няколко държавни образователни стандарти, например стандартите за предучилищното образование, за учебната програма и др. Разработват се нови учебни програми по общите предмети, които постепенно ще влизат в действие. Предстои да бъдат одобрени и други образователни стандарти, заложи в реформата, като стандартите за професионална квалификация, приобщаващо образование, оценка на резултатите от обучението, инспекция на детските заведения и училищата, финансиране на институциите или межкултурно образование. Допълнителни предизвикателства за българската училищна система са свързани с относително ниската привлекателност на учителската професия и трайната тенденция на застаряване на преподавателския състав.

Друг проблем за образованието е големият брой на второгодниците и напусналите образователната система. Броят на повтарящите деца в училищата варира – през 2011/12 г. той е бил, 542, през 2014/15 г. скача на 726, а през 2016/17 г. спада на 467, но се запазва висок за страната. В таблицата по-долу са изложени данните на НСИ за броя на второгодниците по години и класове.²

¹ Вж. Мониторинг на образованието и обучението 2016 – България, 2016.

² Вж. Институт за пазарна икономика: Училищното образование в България - състояние и тенденции, 2013 г.



Източник: по данни на НСИ, 2017 г.

Фигура 1. Второгодници в общообразователните училища по групи класове

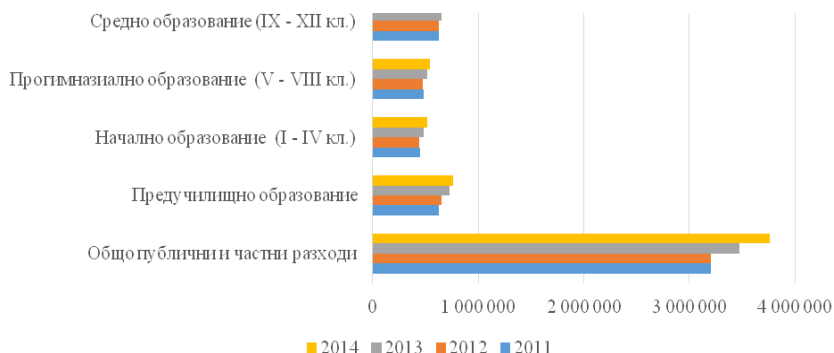
Финансирането на системата на образование често става обект на политически дискусии в България. Обикновено се изтъква, че настоящата система на делегирани бюджети води до недофинансиране на училищата в малки общини, ниски заплати за персонала и неравенства между големите и малките училища. Последният систематичен преглед на предизвикателствата в сектора, изготвен от Херчински и Хербст¹ (2008), установява, че прилаганата отскоро система на делегирани бюджети не е достатъчно гъвкава, отделните групи общини, ползвани за основа на финансирането са хетерогенни, а финансирането е несигурно заради централизираното определяне на стандарти и измененията от година на година.

Системата на делегираните бюджети се прилага от 1995 г. в България. Училищата в 20 общини получават статут на "второстепенен разпределител на бюджетни кредити" и правото да управляват собствеността си и да получават допълнителни приходи. Замисълът е въз основа на опита, придобит от първоначалното приложение на системата, въвеждането да започне в други общини, но към 2006 г. те са едва 46. През първите 10 години отделни общини експериментират с различни формули за определяне на финансирането на училищата. Най-често в тези формули присъстват образователните профили на отделните паралелки, размерът на училището, отдалечеността му от общинския център, материалната му база и различни оценки на качеството на образованието. Другият срещан подход са така наречените разходни стандарти, т.е. формули за определяне на финансирането на база прогнозни-

¹ Вж. Николов А. Финансиране на училищата - Ефекти върху бюджетиранието, заплатите и качеството на образование. С., 3, ИПИ, 2017.

те разходи – например, основани на персонала в училищата или на база на броя на учениците.

На фигурата по-долу са представени направените публични и частни разходи за начално, прогимназиално и средно образование.



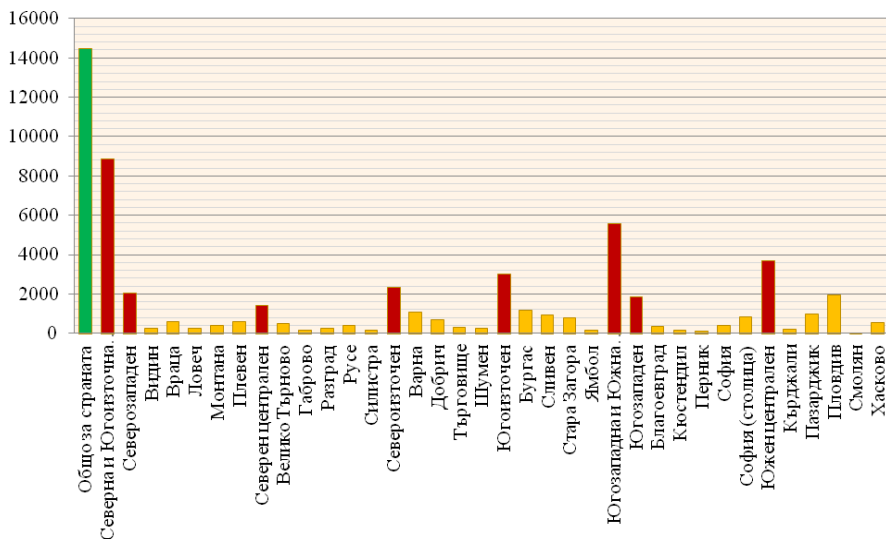
Източник: по данни на НСИ, 2017 г.

Фигура 2. Публични и частни разходи за образование

В противоречие с общата тенденция на ЕС относителният дял на преждевременно напускане на училище в България се увеличава от 2011 г. насам, като през 2015 г. достигна 13,4%.

Делът на преждевременно напусналите училище показва големи различия между регионите, между селските и градските райони, както и по отношение на малцинствените групи. Процентът на ПНУ е нисък само в един регион, а именно Югозападния регион (5,7%), който включва столицата София¹. В останалите пет региона този процент е над средния за страната, като достига 23,1% в Северозападния регион. На фигура 3 са изобразени данни от Националния статистически институт, показващи броят на напусналите образователната система ученици по райони и градове.

¹ Според данни на Евростат, 2015 г.

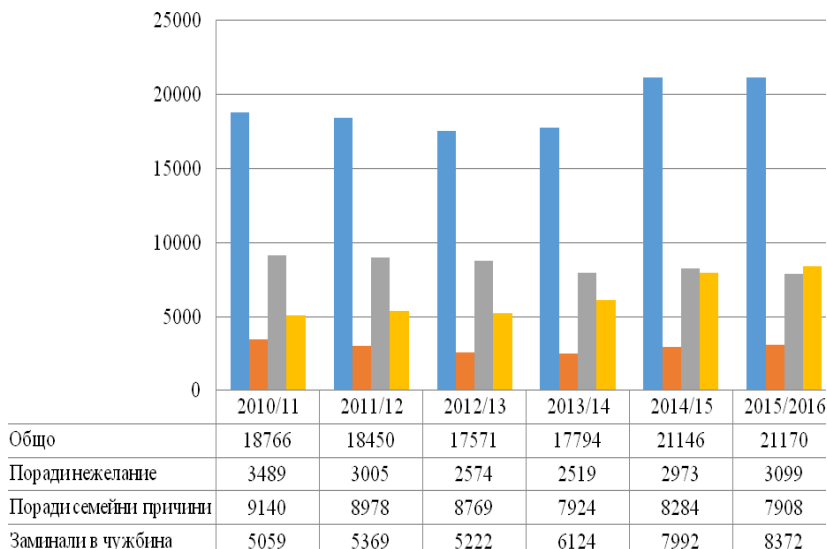


Източник: по данни на НСИ, 2017 г.

Фигура 3. Дял на напусналите образователната система по райони и областни градове

Процентът на записаните, процентът на завършилите и образователните резултати на групите в неравностойно положение продължават да са значително под средните за страната. Социално-икономическият статус оказва силно въздействие върху образователните възможности. Съществуват значителни регионални различия по отношение на участието и резултатите, и между градските и селските райони. Езикът често е пречка за децата от ромски произход. Това води до по-ниски образователни резултати и стеснен достъп до качествено образование.

През учебната 2015/2016 година 21 170 ученици са напуснали училищата си, от които 14 707 са ученици от I до VIII клас по данни на НСИ. Най-голям дял е този на учениците напуснали поради семейни причини, освен за 2016 г., когато 8372 ученици са избрали да продължат средното си образование в чужбина. Тази тенденция се очаква да се запази и повече деца да избират обучение в други страни в Европа и Америка.



Източник: По данни на НСИ, 2017 г.

Фигура 4. Напуснали ученици по причини

Делът на частните училища в страната расте в последните години, а доста държавни и общински се закриват поради липса на ученици и прекалено лоша материална база. Повечето от тези училища се намират в малките населени места и това създава допълнителни трудности за местните деца, тъй като им се налага да пътуват до друг град/село, за да получават образование. А това е свързано и с повече разходи за семействата, които не всеки може да си позволи.

Държавните и общински училища в страната, намиращи се в по-големите градове като София, Варна, Бургас и Пловдив разполагат със сравнително добра материална база и значителен брой ученици. Повечето големи гимназии в столицата имат капацитета да поемат над 2 000 деца. Конкуренцията между децата в елитните гимназии е голяма и това води съответно до положителни резултати на учениците на държавните изпити. От друга страна, частните училища стават все по-популярни сред българските родители и причина за това са добрите условия в сградите, малките класове и иновативните учебни програми, по които учат децата. Частните учебни заведения могат да получават публично финансиране при определени условия: 20% от местата трябва да бъдат неплатени и училищата трябва да начисляват такси

за извънкласни дейности, които не се покриват от публичното финансиране¹. Но тъй като таксите в тези учебни заведения са високи, те не са достъпни за голям брой родители.



Източник: По данни на НСИ.

Фигура 5. Общообразователни училища по вид

На фигурата по-горе са представени броят на училищата по вид и дялът на частните училища от общия брой. Само за една учебна година броят на частните училища се е увеличил с цели 5, а общинските са намалели значително. Тази тенденция показва и предпочитанията на потребителите на образователни услуги.

В заключение може да се обобщи, че нивото на средното образование в България в големите градове контрастира с това в малките общини. Броят на децата, които са се задържали в училище и успехът им се различават значително. Причини за това са недостигът на учители в по-малките населени места, недофинансирането на училищата посредством делегираните бюджети, броят на децата от малцинствените групи и езиковите бариери пред тях, изпадащите от образователната система. Частните училища се увеличават по брой, особено след като се прие закон за финансиране на частните училища в страната. Освен да се отделят повече средства за училищата е нужно спешно да се модернизират учебните програми и да се въведат задължителни обучителни програми за учителите, да се работи за намаляване на броят деца, отпадащи от системата на образование.

¹ Вж. Мониторинг на образованието и обучението 2016 - България, Европейска комисия. С., 8, 2016.

Литература

Мониторинг на образованието и обучението – България, Европейска комисия, 2016 – 2017. Брюксел 2017.

Николов А., Училищното образование в България – Състояние и тенденции. София, Институт за пазарна икономика, 2013.

Николов, А. Финансиране на училищата – Ефекти върху бюджетирането, заплатите и качеството на образование. София, Институт за пазарна икономика, 2017.

Преглед на публичните разходи. Образованието - състояние, проблеми и възможности, Министерство на финансите, 2017.

<https://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/blizo-1000-uchiteli-niamat-visshe-obrazovanie-234349/> – последно достъпен на 15.11.2017.

Българската образователна система, <https://dynot.net/bg/education-system-info/bulgaria-education-system-info> – последно достъпен на 15.11.2017.

Образование и квалификация в България, <http://www.competencemap.bg>, 2017- последно достъпен на 10.11.2017.

Основно и средно образование (начално, прогимназиално и гимназиално), Национален статистически институт, 2010 – 2017: <http://www.nsi.bg> – последно достъпен на 01.11.2017.

Стратегия за развитие на системата на средното образование в Република България, <http://econ.bg>, 2004 – последно достъпен на 11.11.2017.

Рецензент: гл.ас. д-р Ралица Велева

ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ: ПРЕПОРЪКА ИЛИ НЕОБХОДИМОСТ

Нели Костандиева, Вержиния Спасова,
студенти IV курс в специалност
"Публична администрация", УНСС

e-mail: nels1206@abv.bg, werjinya@gmail.com

Резюме: Деинституционализацията (ДИ) е процес, стартирал в България през 2010 г. с приетата от Министерски съвет Национална стратегия "Визия за деинституционализация на децата в Република България", която изразява политическа воля за гарантиране, че отглеждането на деца в институции ще бъде заменено с предоставяне на услуги в общността за деца и семейства. Процесът е започнал значително по-рано – с проекти, развивани от неправителствени организации, с приемането на Закона за закрила на детето и със създаването на системата, която го прилага. Българското правителство прие стратегически документ Национална стратегия "Визия за деинституционализация на децата в Република България" (по-долу наричан Политически документ или Визията¹), който очертава политическия ангажимент за реформа в системата на грижа за децата и семействата. Този процес е насочен към създаване на среда, в която институциите, гражданските организации, обществото и семействата зачитат правата на децата, осъществяват политики, насочени към развитие, социално включване и участие на всички деца. Реформата трябва да доведе до предотвратяване на настаняванията на деца извън техните семейства и включва създаване на нови услуги, включително замяна на системата от класически институции от интернатен тип с мрежа от услуги в общността. Тези услуги осигуряват подходи, които са индивидуално ориентирани към нуждите на всяко дете и неговото семейство и са с по-високо качество на грижата.

Все пак се появи надежда с влизането в сила на Закона за закрила на детето през 2000 г., който въведе една успешна формула за отглеждане и възпитание на деца, лишени временно или постоянно от родителска грижа, а именно — приемното семейство. Тази форма беше крайно наложителна, особено в кон-

¹ Приет с протокол 8.2 на МС от 24.02.2010 г.

текста на направените от БХК констатации във връзка с грижата, която държавните институции осигуряват на децата и най-вече с нейната липса.

Ключови думи: *деинституализация, социални услуги*

Увод

Деинституционализацията е процес на замяна на институционалната грижа за деца с грижа в семейна или близка до семейна среда. В ЕС стотици хиляди хора с увреждания, психични проблеми, възрастни хора или изоставени и уязвими деца живеят в големи отделни жилищни институции. Подобни институции първоначално са създадени за да предоставят грижи, храна и подслон, но до сега фактите сочат, че те не могат да осигурят необходимата подкрепа за пълно приобщаване. Деинституционализацията започва през 2010 г. България е първата страна в света, чието правителство си поставя за цел да закрие всички домове за деца в страната и да ги замени с мрежа от услуги за деца и семейства в общността. Политиката по деинституционализация започва с приетата от Министерски съвет "Визия за деинституционализация на децата в България", която изразява политическата воля за разрешаване на проблема с отглеждането на деца в институции. Една от приоритетните цели в сферата на социалните услуги за поредица български правителства е деинституционализацията на социалните услуги.

Българското законодателство регламентира три типа институции – институции за деца, институции за възрастни хора с увреждания и институции за стари хора. Българските институции по своята същност са домове от пансионен тип, в които хората са отделени от своята домашна среда.

В миналото в преобладаващата част от случаите институциите са създавани в малки и отдалечени населени места. В тях да живеели от по няколко десетки до по над 100 обитатели.

Изложение

Според изследвания на експерти в България, както и в останалите страни от Европа, години наред институциите са работили за задоволяване само на първите две нива от потребностите на хората, дефинирани в пирамидата на Маслоу.



Фигура 1. Пирамида на Маслоу

Във фиг. 1 са показани пет нива:

Първото и най-ниско са физиологичните нужди. Те включват потребностите от вода, въздух, храна, сън.

- Първото и най-ниско са физиологичните нужди. Те включват потребностите от вода, въздух, храна, сън, постоянна телесна температура. Те са най-силните нужди и основни изисквания за поддържане на живота. Ако човек бъде лишен от тях, той не може да съществува.

- Второто ниво е нуждата от безопасност. Когато всички физиологични нужди са задоволени идва тази потребност. Възрастните обикновено обръщат малко внимание на темата за сигурност, освен по време на извънредни ситуации или при периоди на дезорганизация в социалната структура. Децата често показват признаци на несигурност, както и необходимостта да бъдат защитени.

- Потребност от любов, привързаност и принадлежност е третото ниво в пирамидата. Когато нуждите от безопасност и физиологическо благополучие са задоволени, се засилва потребността от даване и получаване на любов, от привързаност и чувство на принадлежност, като средства за преодоляване на чувството за самота и отчуждение.

- Четвъртото ниво е потребност от уважение, социален статус, признание и самоуважение. Когато от първите три нива потребностите са удовлетворени, нуждата от уважение може да стане доминираща. Хората имат нужда от стабилно, здраво обосновано и високо ниво на себеуважение и уважение от другите. Това прави човек самоуверен и ценен като личност за света. Когато тези потребности са незадоволени, човек се чувства дребен, слаб, безпомощен и безполезен.

- Най-високото и най-абстрактно ниво в пирамидата е петото – нуждата от самоактуализация и себеутвърждаване. Маслоу описва самоактуализацията като коренно различна потребност от останалите четири нива. Най-

сложният вид потребности се свързва с желанието за усъвършенстване на способностите и развитието на таланта. Те се изразяват чрез самореализация, самоизразяване и постигане на цели.

1. Създава се план за действие, който цели:

а) да се разработи система от услуги в семейна среда и в общността на територията на цялата страна, които изключват необходимостта от съществуването на специализирани институции за деца;

б) да се затворят систематично всички институции за деца от интернатен тип в България, като се осигури за всяко дете настаняване за дългосрочно или краткосрочно в семеен тип грижа;

в) да се разработи правната и регулаторна рамка, необходима за подкрепа на прехода към грижа в семейството и общността;

г) да се подобри ефективността на системата за грижи за уязвими деца и техните семейства.

България наследи от миналото си разгърната система от институции за деца. Те са различни видове според възрастта на децата или спецификата на заболяванията им. Не са изключение случаите, в които децата и младежите бяха разделяни в отделни институции по полов признак. Различните видове институции бяха на подчинение на различни министерства, а работата в тях се регламентираше с различни нормативни актове. Броят на децата в тях бе голям, тъй като настаняването в институция бе почти единственият начин за оказване на помощ на семействата, които не са в състояние да се справят с отглеждането на децата си. Единствената разумна алтернатива на институционализирането на деца беше осиновяването, което беше възпрепятствано от тежки и тромави административни процедури.

Според проучвания на Държавната агенция за закрила на детето в голямата част от случаите децата в институции бяха там по социални индикации. През 2006 г. например повече от 80% от децата, намиращи се в специализирани институции имат семейство и са настанени в институция, поради невъзможност да бъдат отглеждани в семейна среда. Едва 2% от децата са пълни сираци.

2. Видовете, съществуващи институции за деца в България са:

- Домовете за деца, лишени от родителски грижи.

- Домовете са специализирана институция, която предоставя социални услуги по отглеждане и възпитание на деца от 3 до 18 години или до завършване на средно образование, но не повече от 20 години.

- Домове за медико-социални грижи.

Това е специализирана институция, предоставяща комплекс от социални услуги на деца с физически увреждания, установени с експертно решение на специална лекарска комисия, която извършва медицинска експертиза.

- Домовете за деца и младежи с умствена изостаналост.

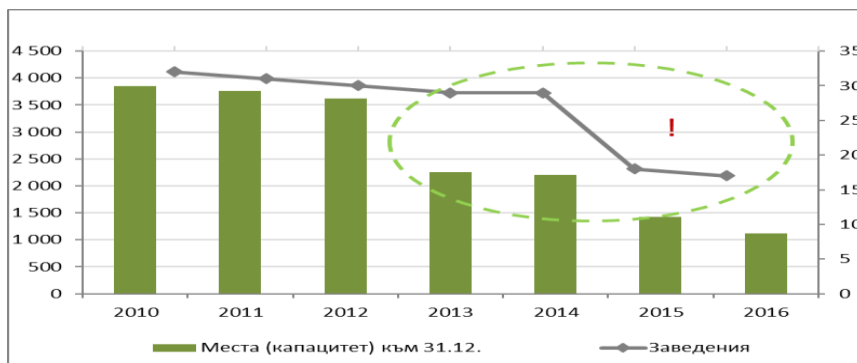
Това е специализирана институция, предоставяща комплекс от социални услуги на деца с умерена, тежка или дълбока умствена изостаналост, установена с експертно решение на лекарска комисия.

Характерните белези на институциите в страна бяха, че децата в тях живеяха в среда, много по-различна от семейната. В тази среда те се хранеха, спяха, обучаваха се, осъществяваха контакти с връстниците си. Контактите с възрастните близки бяха ограничавани в ясни времеви граници и в по-голяма част от случаите не бяха системни. Децата живеяха в условия на изолация, без пълноценни контакти с общността. Връзките с хората извън институциите бяха редки и по повод на конкретни събития – посещение на кино, театър, срещи с други деца или посетители. Най-често с тях се контактуваше по повод на различни празници. Случаите, в които децата имаха близък възрастен различен от възрастните от персонала, с който изграждаха трайни отношения на доверие и привързаност, бяха редки. Най-затворените и изолирани бяха така наречените "тоталната институция" – това са институции, при които целият живот на детето протича в тях. При тях в институцията се провежда образованието, самоподготовката, свободното време, съня на децата. Преди промените в страната през 1998 г. тези институции са изградени в места отдалечени от големите населени места – най-често в малки села или откъснати райони на страната, което допълнително възпрепятства интеграцията на децата в обществото.

Таблица 1
Домове за медико-социални грижи за деца

ДОМОВЕ ЗА МЕДИКО-СОЦИАЛНИ ГРИЖИ ЗА ДЕЦА							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	(Брой) 2016
Заведения	32	31	30	29	29	18	17
Места (капацитет) към 31.12.	3 854	3756	3624	2258	2199	1429	1114
Деца							
Постъпили през годината	2 209	2508	2485	1190	1041	847	689
от тях на възраст:							
До 1 година	1 482	1596	1561	983	924	719	636
На 1 година	281	369	405	98	63	50	20
На 2 години	218	268	217	49	36	37	15
На 3 и повече години	228	275	302	60	18	41	18
Настанени към 31.12.							
Момчета	2 455	2319	2087	1204	975	757	609
Момичета	1 319	1278	1169	670	537	438	341
Момичета	1 136	1041	918	534	438	319	268
от тях на възраст:							
До 1 година	784	718	668	398	356	275	218
На 1 година	515	484	391	241	205	159	152
На 2 години	440	418	353	162	143	122	71
На 3 и повече години	716	699	675	403	271	201	168

В таблица 1 за медико-социални домове за грижи за деца се вижда движението на процеса деинституционализация и как с течение на времето броя на децата настанени в институции намалява. Периодът е за годините от 2010 до 2016. В диаграмата под нея ясно и точно е очертано мястото на разликата в спада на броя на деца настанени в институции.



Фигура 2. Спад на броя на деца настанени в институции

Във фиг.2 е очертано мястото на спада и по-точно с удивителен знак, къде е най-голяма разликата. Вижда се че от 2013 г. до 2016 г. заведенията за грижи за деца намаляват, това означава че тези деца са приютени от семейства. Местата, които са били запълнени през 2010 г. са били около 4000, а за 2016 г. едва само 1000. Това са 4 пъти по-малко за 6 години, което значи, че за тези деца са намерени семейства и техният живот е по-пълноценен и грижите, които се полагат за тях са достатъчни, за да може тези деца да израстнат нормално, да бъдат обичани, да споделят емоциите си, да бъдат възпитани и да живеят един нормален начин на живот, както всяко едно дете, а именно да е сред семейството си.

Заклучение

Десет години след началото на процеса на деинституционализация на социалните услуги в България се наблюдават редица позитивни тенденции. Те дават повод за оптимизъм за бъдещото развитие на постигнато обществено съгласие за посоката на реформа. Страната има ясна държавна политика, която е съобразена със световните практики и философия за грижа към нуждаещите се групи от обществото. Приети са основните нормативни докумен-

ти, необходими за развитие на процеса. Създадена е добра законова рамка и условия за регулация на сектора. Социалните услуги се развиват прогресивно и се вижда раждането на реален пазар. Присъствието на неправителствените организации на този пазар е убедително.

Съществуват и сериозни предизвикателства пред процеса на деинституционализация.

Не удовлетворява темпа на развитие на услугата приемна грижа за деца. Недостатъчни като разнообразие и количество са социалните услуги за стари хора и услугите хора с психични разстройства, умствена изостаналост и деменция. Предстои още много работа в това отношение. Въпреки това реформата доказва, че е на прав път.

Литература

Статия в уикипедия: УНИЦЕФ (2017, ноември 22). В Wikipedia, The Free Encyclopedia. Извлечено на 2017 г. ноември 23, от: <https://bg.wikipedia.org/wiki/УНИЦЕФ>

Статия в национален статистически институт: Здравеопазване (2017, ноември 22). В National statistical institute. Извлечено на 2017 г. ноември 23, от: <http://www.nsi.bg/en/content/5606/homes-medico-social-care-children>

Уебстраница: Шанс за щастливо бъдеще (2010, октомври 5). Проект "Посока". Извлечено на 2017 г., ноември 24, от: https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2015/08/27/vuprosi-otgovori-proekt-posoka-semejstvo.pdf

Рецензент: гл.ас. д-р Даниела Кръстева

НОРМАТИВЕН ПОГЛЕД ВЪРХУ МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Сесилия Андреева,
студент IV курс в специалност
"Публична администрация", УНСС

e-mail: sesiliabajdekoval@abv.bg

Резюме: Настоящият доклад представя действащите нормативни и законови уредби, свързани с местното самоуправление. Направена е историческа ретроспекция на етапите на развитие на местното самоуправление в България през годините. Предложени са практически насоки за прилагане на нормативната уредба на местно ниво.

Ключови думи: местно самоуправление, нормативна уредба, административно-териториална единица

Конституцията на една държава е основен закон, определящ принципите на управление, формата, структурата и функциите на държавните и местни органи на властта, отношенията между държавата и гражданите.

Съгласно чл. 142 от Конституцията на Република България, областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на управление на местно ниво и за защита на националните и местни интереси.

В чл. 135, ал. 1 и чл. 136, ал. 1 на действащата Конституция е уточнена основната нормативна уредба на административно териториално деление на страната и местното самоуправление на гражданите.

При създаването на Конституциите и българския модел за местно самоуправление, българското законодателство използва един от трите основни европейски конституционни модела, а именно френския.

Самоуправлението е децентрализирано държавно управление, при което гражданите на държавата избират своите органи за постигането на определени държавни цели.

Под местно самоуправление се разбира, правото и реалната способност на местните власти да управляват и регулират процесите и отношенията в рамките на закона.

Първите наченки на местно самоуправление по нашите земи възникват по времето на славянските задруги.

По времето на първата българска държава имаме силно централизирана власт в лицето на хана и ограничено местно самоуправление. По времето на втората българска държава се развиват две основни тенденции – централната власт се разраства, а феодалните територии придобиват по-голяма самостоятелност. В периода на Османско владичество, местното самоуправление е изцяло по турски модел – приема се Закон за вилаетите (1867) и Закон за администрацията на вилаетите (1871). В хода на освободителната война територията на България се разделя на 8 губернии. След освобождаването на страната ни има за кратко руски модел на управление.

С подписването на Берлинския договор от 13.07.1878 г., българската държава се разделя на 2 части – Княжество България с 7 губернии и 47 окръга, и Източна Румелия с 6 префектури и 28 околии.

С приемането на Търновската Конституция (16.04.1879 г.) се регулира нормативната уредба на местното самоуправление и администрация. В резултат на което се обособяват нови териториални единици – околии, области, общини.

Следствие чл. 3 от Търновската Конституция на 26.06.1880 г., княз Александър 1 Батенберг подписва своя указ 317 и разделя Княжеството на 21 окръжия и 58 околии. Две години по-късно на 28.07 в ДВ, бр. 91 се обнародва Закон за административното деление териториите на Княжеството, с който се премахват губерниите и се разделя на 14 окръжия и 56 околии.

През 1885 г. съединението на Княжество България с Източна Румелия и четири години по-късно на 16.12.1889 г. княз Александър Батенберг утвърждава Закон за въвеждане изменение в административната територия на България.

На 16 май 1901 г. се извършва втората основна административна реформа, касаеща управлението на страната. Приема се Закон за административно деление на територията на страната, с който се обособяват 12 области и 71 околии и общини.

Определяща роля за територията на страната изиграва Първата Световна Война (1918 г.), след която страната се разделя на 36 окръга, включващи земите от Днешна Македония и Сърбия.

Извършва се ново териториално разделение на страната след края на Втората Световна Война. Две години след това се извършва нова териториална реформа, която разделя България на 102 околии. В периода 1949-1950 г. се извършва поредното деление в резултат от което за първи път се обосо-

бъва териториална единица с името "окръг". Това деление остава най-дълго в годините в сила до 1987 г.

След този кратък исторически преглед следва да се представи действащия в момента ЗМСМА. ЗМСМА е един от най-важните и работещи закони, който регламентира взаимоотношенията между отделните български граждани и местната администрация. Законът се състои от 11 глави, 75 члена и много алинеи. Обнародва се с ДВ брой 77 от 17.09.1991 г. като за последно е обнародван тази година на 26.01.

С приемането на ЗМСМА се отменя Закона за народните съвети заедно с правилниците и наредбите към него. Във всяка една от главите на закона се детайлизират правомощията, отношенията и механизмите на функциониране на административно-териториалните единици. Определящ за функционирането на ЗМСМА е президентския указ 1 от 05.01.1999 г. за утвърждаване границите на административните центрове на областите и общините включени в тях, обнародван от ДВ, бр. 2 от 08.01.1999 г.

В първите глави от закона се определят структурата на общината като основна административно-териториална единица и нейните съставни единици в лицето на кметствата и районите. Изяснява се редът на създаването и функционирането на отделните териториални единици в лицето на кметовете и районите.

Глава втора засяга въпроса за общините. В България съществуват 265 общини. Общините са основната административно-териториална единица в съвременното административно деление. Орган на местното самоуправление е общинският съвет. Той се състои от избраните общински съветници. Съставът му се избира от населението на съответната община при условията по реда, определени от настоящия закон в глава трета.

Водеща роля в дейността на общинските съвети се определя на общинските съветници, като техните права и правомощия са регламентирани в глава четвърта. Основните им задачи са свързани с това да защитават интересите на избирателите и да бъдат обратна връзка между гражданите и общинския съвет.

Пряката изпълнителна власт в общината се осъществява чрез нейния кмет. Той се избира пряко от населението със съответен мандат в срок от 4 години. Пълномощията на кметовете на общината, съответно района са регламентирани в глава шеста на ЗМСМА. В нея са изброени деветте члена, включващи отговорностите, задълженията, както и административния ред в самите общини, осъществявани чрез общинската администрация.

Определяща роля за успешното и правилно функциониране на общината е свързано с нейното финансиране. Водеща роля в общата дейност на общината е формирането на общинския бюджет от гледна точка на приходната и разходната му част. Правилното финансиране на общината и осигуряването

на повече ресурси и приходи гарантират успешното функциониране както и по-добрите условия на живот в съответната община. В тази връзка много важен въпрос е развитието на различни инициативи за осигуряване на допълнителни приходи по бюджета ѝ, както и събирането на установените такси и данъци с цел подобряване на социално-битовите условия на самата територия на жителите. В цитираните по-горе въпроси са описани подробно в глава седма от ЗМСМА "Имущество и финанси на общината". Следващата глава е пряко свързана с разгледаната до сега "Общинско сътрудничество" като сътрудничество и партньорство между отделните общини е свързано с обединяването на повече ресурси за отделна териториална единица, което позволява реализацията на по-глобални инвестиционни проекти, както и подобряване качеството на административното обслужване, предоставяне на по-добри обществени услуги в дадените общини.

Следващите глави девета и десета са отменени съответно през 1998 и 1995 г.

В заключителната част от ЗМСМА глава 11 са упоменати промените, настъпили в областта на местното самоуправление и администрация в годините, отменените и изменени допълнителни закони и подзаконови наредби и актове с цел подобряването на функционирането на отделните териториални единици, тяхното осъвременяване, произтичащо в измененията на общественно-политическия живот. Основна цел на всички промени е подобряването на административно-правното обслужване на населението, както и подобряването на обществения живот на отделните жители в съответната териториална единица.

Водеща роля за приложението на ЗМСМА е връзката му със Закона за общинския бюджет. Годишното приемане на общинския бюджет трябва реално да отразява планираните и очаквани приходи, обвързани съответно в разходната част с планираните инвестиционни програми както и поддържането на общински територии и функциониране на всички структури (здравеопазване, просвета, култура), ръководени от местната администрация. Друг тясно свързан закон е Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Законът урежда условията организацията и реда за пряко участие на гражданите на страната при осъществяването на държавната и местната власт. Също така законът за административно-териториалното устройство на Република България, който регламентира създаването на административно-териториалните единици в България, както и административно-териториалните промени.

Запознавайки се по-детайлно с действащата нормативна уредба, регламентираща местното самоуправление, следва да се засили ролята на пряката демокрация чрез по-активното участие на отделния гражданин на отделната територия по нейното поддържане, стопанисване и развитие. Формата на

референдумите, следва да се доразвие като в тях трябва да се търси активно ангажиране на населението с цел подобряване живота им в отделните административно-териториални единици. В тази връзка, следва да се подобри взаимодействието между отделния гражданин и органите на местно управление, както и неговата ангажираност за развитието на общината. Преди вземането на решения за по-големи проекти, следва да се дискутират въпросите с хората, живеещи в дадената община с цел тяхната съпричастност и активно участие при обсъждането и реализирането им. Трябва да се направят необходимите нормативни промени с цел издигане ролята на самофинансирани на отделните административно-териториални единици по събирането на данъци и такси като стимул тези ресурси да остават под управление на съответната територия. При това, трябва да се активизира самата роля на населението с цел ангажираност и отговорност и ресурсите да се инвестират в подобряването на условията на живот в съответното населено място. Общинската администрация, както и съветниците, следва да са по-близо до своите избиратели, за да показват съществуващите проблеми на хората в ежедневието, да ги подреждат по приоритети в зависимост от финансовите възможности на бюджета на конкретната административно-териториална единица, както и да се търсят възможности за допълнителни инвестиции, свързани с личната ангажираност, отговорност и инициативност на населението.

Литература

<https://www.lex.bg/laws/ldoc/2132580865>

<https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134393857>

<http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?n=4&p=0034>

Рецензент: гл.ас. д-р Калин Боянов

ДОКТОРАНТСКИ ЧЕТЕНИЯ 4

научни изследвания

колектив

Предпечатна подготовка Жулиета Витова

Издадени на 01.03.2018 г.

Тираж 100

ISBN 978-619-232-049-2

ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС