

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО  
КАТЕДРА “ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ”

# **ДОКТОРАНТСКИ ЧЕТЕНИЯ**

**ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ  
В ЕВРОПЕЙСКА ПЕРСПЕКТИВА:  
ПРОЕКЦИЯ НА НАУЧНИТЕ  
ИЗСЛЕДВАНИЯ В ОБУЧЕНИЕТО**

**ПЪРВА ЕСЕННА АКАДЕМИЯ**

Равда 26-28 септември 2014 г.

ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС  
София, 2015

Публикацията е финансирана със съдействието на средства от фонд НИД на УНСС, НП-6/2014 г.

**Научен редактор:**

доц. д-р Деница Горчилова

**Редакционна колегия:**

доц. д-р Евгения Пенкова

доц. д-р Татяна Даскалова

доц. д-р Александър Вълков

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

АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТИ, СЪФИНАНСИРАНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (НАТРУПАН ОПИТ ПРЕЗ ПРОГРАМНИЯ ПЕРИОД 2007-2013 В БЪЛГАРИЯ) <b>Виолета Джукелова</b> .....	5
НОВИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСВА ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ В БЪЛГАРИЯ (ПРОГРАМЕН ПЕРИОД 2014-2020 Г.) <b>Петя Найденова</b> .....	20
УПРАВЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЯ – СЪСТОЯНИЕ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РАЗВИТИЕ <b>Даниела Кръстева</b> .....	33
ОТРАЖЕНИЕ НА НОВИТЕ МОДЕЛИ ЗА ЗАПЛАЩАНЕ И ОЦЕНКА ВЪРХУ МОТИВАЦИЯТА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ <b>Стефан Петков</b> .....	47
МОДЕЛ НА ПРОГНОЗА ЗА РАЗМЕРА НА БЮДЖЕТА НА СОЦИАЛНОТО ОСИГУРЯВАНЕ В БЪЛГАРИЯ <b>Владимир Вълков</b> .....	58
СОЦИАЛНА И ИКОНОМИЧЕСКА СИГУРНОСТ НА НАСЕЛЕНИЕТО В БЪЛГАРИЯ <b>Минко Савов</b> .....	70
ДОБРИ ПРАКТИКИ И МОДЕЛИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ДЕЙНОСТИ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРИ ВКЛЮЧВАНЕТО ИМ В СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА <b>Мирсолава Даковска</b> .....	79
ПОДОБРЯВАНЕ НА МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА НЕСТОПАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ, ПРЕДОСТАВЯЩИ ОБУЧИТЕЛНИ УСЛУГИ <b>Ради Куртев</b> .....	94

ДОБРИ ПРАКТИКИ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ЧИТАЛИЩАТА В СФЕРАТА НА ОБРАЗОВАНИЕТО И ОБУЧЕНИЕТО <b>Румина Вълкова</b> .....	107
УЧЕНЕТО ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ КАТО ФАКТОР ЗА ИКОНОМИЧЕСКИ РАСТЕЖ: КЛЪСТЕРИ ПО ДЪРЖАВИ <b>Ралица Велева</b> .....	117
НЕФОРМАЛНОТО ОБУЧЕНИЕ В СИСТЕМАТА НА УЧЕНЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ <b>Виолета Тончева-Златкова</b> .....	126
ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВОТО КАТО ДОПЪЛНИТЕЛЕН ИЗТОЧНИК ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА СРЕДНОТО ПРОФЕСИОНАЛНО УЧИЛИЩЕ – ТЕОРЕТИЧНА ПОСТАНОВКА <b>Атанас Паскалев</b> .....	136

# АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ НА ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТИ, СЪФИНАНСИРАНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (НАТРУПАН ОПИТ ПРЕЗ ПРОГРАМНИЯ ПЕРИОД 2007-2013 В БЪЛГАРИЯ)

Виолета Джукелова<sup>1</sup>

***Резюме:** През програмния период 2007-2013 г., държавната администрация в България беше изправена пред предизвикателството посредством Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз да постигне целите на политиката за сближаване като в това число осигури административен капацитет за целесъобразно и ефикасно програмиране, управление и изпълнение както на оперативните програми, така и на проектите по тях. Настоящото изследване има за цел да оцени административния капацитет на държавната администрация при управлението на проекти, съфинансирани от ЕС, въз основа на анализ на натрупания опит през програмния период 2007-2013 г., с оглед разкриване на основните проблеми, възможности и перспективи за неговото подобряване през новия програмен период 2014-2020 г.*

***Ключови думи:** административен капацитет, управление на проекти, държавна администрация.*

В условията на глобална икономика повечето държави полагат сериозни усилия за реформиране на техните администрации. Държавните институции на България, като държава-членка на Европейския съюз (ЕС), са изправени пред необходимостта да имат необходимия административен капацитет, за да осъществяват и прилагат ефективно политиките на ЕС. За подобряването на работата на държавните институции е необходимо да се създадат условия за ефективното им функциониране и реализиране на държавната и европейската политика, за качествено обслужване на гражданите и бизнеса и за създаване на условия за устойчив икономически растеж и заетост.

През програмния период 2007-2013 г. държавната администрация на България беше изправена пред предизвикателството посредством Структурните фондове (Европейският фонд за регионално развитие и Европейският социален фонд) и Кохезионния фонд на ЕС да постигне целите на политиката за сближаване като в това число осигури административен капацитет за целесъ-

---

<sup>1</sup> Докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС, violeta\_dzhukelova@abv.bg

образно и ефективно програмиране, управление и изпълнение както на оперативните програми, така и на проектите по тях.

Настоящото изследване има за цел да оцени административния капацитет на държавната администрация при управлението на проекти, съфинансирани от ЕС, въз основа на анализ на натрупания опит през програмния период 2007-2013 г., с оглед разкриване на основните проблеми, възможности и перспективи за неговото подобряване през новия програмен период 2014-2020 г.

Предметът на настоящото изследване е административният капацитет за управление на проекти, съфинансирани от ЕС. Обектът на изследването е държавната администрация в България.

Задачите на изследването са:

- Да представи същността и да определи обхвата на административния капацитет за управление на проекти;
- Да анализира състоянието и проблемите на административния капацитет на държавните администрации за управление на проекти;
- Да направи преглед на натрупания опит през програмния период 2007-2013 г. за управление на проекти;
- Да разкрие възможности и перспективи за подобряване на административния капацитет на държавната администрация за управление на проекти през програмния период 2014-2020 г.

Предвид широкият обхват на разглежданата тема, в доклада ще бъде разглеждан административния капацитет на държавната администрация за управление на проекти, съфинансирани от Структурните и Кохезионния фондове (СКФ), а именно проектите съфинансирани по следните оперативни програми:

- Оперативни програми „Транспорт“ (ОПТ);
- Оперативни програми „Околна среда“ (ОПОС);
- Оперативни програми „Регионално развитие“ (ОПРР);
- Оперативни програми „Техническа помощ“ (ОПТП);
- Оперативни програми „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР);
- Оперативни програми „Административен капацитет“ (ОПАК).

Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ (ОПРКБИ) няма да бъде включена в обхвата на настоящия анализ поради факта, че бенефициентите по посочената програма са основно организации от частния сектор.

## **1. Същност и обхват на административния капацитет за управление на проекти**

В България терминът „административен капацитет“ започва активно да се използва при подготовката ни за присъединяване към ЕС през 2004 г. и при подготовката на програмните документи за периода 2007-2014 г. Въпреки че през последните десет години в България, терминът се използва много ин-

тензивно (особено когато говорим за управление на проекти, съфинансирани от ЕС и за усвояването на средства от европейските фондове), все още няма точна и ясна дефиниция.

Дефинирането на термина „административен капацитет“ е трудно, предвид че може да го разглеждаме в различни области: административен капацитет за анализ и оценка на политики, за координиране, за предоставяне на услуги на гражданите, за управление на човешки ресурси, за управление на проекти и др.

Една от най-често използваните и популярни дефиниции е изведена в ОПАК, според която административният капацитет е „компетентни служители, организационни характеристики, институции, оборудване на звената с информационна и комуникационна техника, междуведомствена комуникация и координация между правителството и гражданското общество”<sup>1</sup>.

Административният капацитет може да бъде разглеждан като съществен компонент на доброто управление, въпреки че не го изчерпва. Той е способност на дадена администрация да изпълнява определени нормативно възложени й функции, като постига предварително зададени резултати и така удовлетворява определени обществени потребности, изисквания и очаквания<sup>2</sup>.

За да определим същността и обхвата на термина „административен капацитет“ за управление на проекти първо трябва да дефинираме какво е управление на проекти. Управлението на проекти представлява прилагане на знания, умения, средства и методи в дейностите по проекта, така че да бъдат постигнати целите на проекта.<sup>3</sup> Проектното управление е прилагане на техники за постигане на плануваните резултати по зададен критерий в рамките на определен бюджет и определен период.<sup>4</sup>

На основа на посочените по-горе дефиниции, административният капацитет за управление на проекти може да бъде определен като способност на дадена администрация да изпълнява определени нормативно възложени й функции да разработва, управлява и изпълнява проекти, съфинансирани от ЕС като постига предварително определени резултати и индикатори, съгласно нормативните изисквания и стратегическите цели за развитие на България като държава-членка на ЕС.

---

<sup>1</sup> [http://www.opac.government.bg/bg/about\\_opac/dictionary](http://www.opac.government.bg/bg/about_opac/dictionary), 19.09.2013.

<sup>2</sup> Маринов, Ал., Проблеми при дефинирането на понятието „административен капацитет”, сп. „Публични политики“, година 2, брой 1, март 2011, с. 9.

<sup>3</sup> A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK-Guide) – Fourth Edition, Project Management Institute, 2008.

<sup>4</sup> Бъртън, С., Майкъл, Н. Управление на проекти. „Екслибрис“, С., 1992.

## **2. Състояние и проблеми на административния капацитет на държавните администрации за управление на проекти**

Съгласно чл. 46 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006, всяка държава членка на ЕС по собствена инициатива има правото да финансира дейности за изготвянето, управлението, мониторинга, оценката, информацията и контрола на оперативните програми, заедно с дейностите за засилване на административния капацитет за прилагане на фондовете. Това финансиране се нарича техническа помощ и размерът му може да бъде до 4% от общия размер, отпуснат за постигането на целите „Сближаване“ и „Регионална конкурентоспособност и заетост“ и 6 % от общия размер, отпуснат за цел „Европейско териториално сътрудничество“<sup>1</sup>. За всяка от трите цели се предприемат действия за техническа помощ в определените финансови граници, в рамките на всяка една оперативна програма и/или в отделна специфична програма.

През програмния период 2007-2013 г., за да се осигури необходимия административен капацитет за целесъобразно и ефикасно програмиране, управление и изпълнение, както на оперативните програми, така и на проектите по тях, от една страна е разработена и одобрена от ЕК отделна специфична програма – ОПТП, и от друга, към останалите оперативни програми е предвидена приоритетна ос „Техническа помощ“.

ОПТП има за цел да осигури подобряването на координацията, контрола, прилагането и оценката на СКФ в България за периода 2007-2013 г. чрез:

- укрепване на капацитета за функциониране на структурите на централната и местни администрации, участващи в усвояването на СКФ;
- подобряване на информираността и осведомеността на обществото за ефективното и ефикасно използване на СКФ в България.

Приоритетните оси към всяка една от останалите оперативни програми имат за цел да осигурят ефективното управление, изпълнение, контрол, мониторинг, оценка и одит на съответните програми чрез финансиране на извършваните в подкрепа на това дейности, включително разходи за подготовка, избор, оценка и мониторинг на операциите, за одити и проверки на място, за заплати, включително социални осигуровки, за държавни служители и длъжностни лица, за мониторинг и оценка на програмите, за предоставяне на външна експертиза на всички нива на изпълнение на оперативните програми, за подпомагане на оценката на проектопредложения. Основен акцент е поставен както върху постоянното укрепване на административния капацитет на служителите в звената, отговорни за управлението на програмите и на съ-

<sup>1</sup> Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999, с. 44.



пътстваща материална, човешка и техническа осигуреност при изпълнението на техните задачи и отговорности, така и върху създаването и укрепването на административния капацитет на бенефициентите да разработват, управляват и изпълняват успешно проекти по програмите.

През програмния период 2007-2013 г. предвидената финансова помощ за осигуряване на необходимия административен капацитет за целесъобразно и ефикасно програмиране, управление и изпълнение, както на оперативните програми, така и на проектите по тях чрез техническа помощ, е 614 195 911.47 лева, или 4% от бюджета на програмите.

**Таблица 1.** Планирана финансова помощ за поддържане на административния капацитет чрез Техническа помощ<sup>1</sup> (в лв.)

Оперативна програма (ОП)/ Приоритетна ос към ОП	Бюджет на програмата		
	Общо	Финансиране от ЕС	Национално финансиране
ОПТП	111129139.91	94459769.02	16669370.89
Техническа помощ към ОПТ	128986988.50	109638940.22	19348048.28
Техническа помощ към ОПОС	90923841.57	77285265.92	13638575.65
Техническа помощ към ОПРР	105855557.25	89977221.80	15878335.45
Техническа помощ към ОПРКБИ	68191775.15	57963009.17	10228765.98
Техническа помощ към ОПРЧР	94964901.23	80720166.92	14244734.31
Техническа помощ към ОПАК	14143707.86	12022152.56	2121555.30
<b>Общо</b>	<b>614195911.47</b>	<b>522066525.61</b>	<b>92129385.86</b>

Предвид въведените ограничения за обхвата на доклада и изключвайки ОПРКБИ, размерът на безвъзмездната финансова помощ (БФП) за осигуряване на необходимия административен капацитет в държавната администрация за целесъобразно и ефикасно програмиране, управление и изпълнение на проекти, съфинансирани от СКФ е 546 004 136.32 лева.

По данни на Информационна система за управление и наблюдение (ИСУН) на структурните инструменти на ЕС в България към 01.09.2014 г. от определения финансов ресурс за техническа помощ са договорени общо 568 713 079.87 лева, което е 92.59 % от общия бюджет. Въпреки високия процент на договорени средства едва 302 622 214.99 лева са реално изпратени суми, което 49.27% от общия бюджет.

<sup>1</sup> Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България, по данни към 01.09.2014 г. <http://umispublic.minfin.bg/>, 20.09.2013.

**Таблица 2.** Финансова помощ за подобряване на административния капацитет  
чрез Техническа помощ<sup>1</sup> (в лв.)

Оперативна програма/ Приоритетна ос към ОП	Договорени средства			Реално изплатени суми			Брой сключени договори
	Общо	% *	Финансиране от ЕС	Общо	% *	Финансиране от ЕС	
ОПТП	108871002.08	97.97%	92540351.81	72235550.13	65.00%	67331592.25	117
Техническа помощ към ОПТ	117958939.42	91.45%	100265098.47	45209436.65	35.05%	40061889.49	81
Техническа помощ към ОПОС	132092359.35	145.28%	112278505.42	71057126.29	78.15%	60522620.16	87
Техническа помощ към ОПРР	102030885.35	96.39%	86726252.50	52280037.15	49.39%	45476256.67	137
Техническа помощ към ОПРЧР	95155837.89	100.20%	80882462.21	53264011.36	56.09%	45800224.14	28
Техническа помощ към ОПАК	12604055.78	89.11%	10713447.41	8576053.41	60.64%	7583477.90	17
<b>Общо</b>	<b>568713079.87</b>	<b>92.59%</b>	<b>483406117.82</b>	<b>302622214.99</b>	<b>49.27%</b>	<b>266776060.61</b>	<b>467</b>

<sup>1</sup> Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България, по данни към 01.09.2014 г. <http://umispublic.minfo.bg/>, 20.09.2013

Броят на сключените договори е 467, но следва да се отбележи, че повече от 50 % от тях са насочени към повишаване на мотивацията на държавните служители в УО чрез допълнителни месечни възнаграждения. Дали финансовият ресурс следва основно да финансира допълнителни месечни възнаграждения на служителите в УО или би трябва да бъде инвестиран в обучения за разработване, управление и изпълнение на проекти за бенефициентите от държавната администрация? Има ли достатъчно финансов ресурс и за двете? И в коя област е необходимо да се инвестира с приоритет, за да се повиши административният капацитет на държавната администрация за управление на проекти, съфинансирани от СКФ?

Това са основните въпроси, на които трябва да се отговори в края на програмния период 2007-2013 г., за да се осигури необходимия административен капацитет за бенефициентите от държавната администрация за управление на проекти през новия програмен период.

Оценките на Националната стратегическа референтна (НСРР) 2007-2013 г.<sup>1</sup> рамка и националните програми идентифицират капацитета на бенефициентите за разработване и изпълнение на проектите и административния капацитет на звената, отговорни за изпълнението, управлението, разплащането и контрола на програмите, като едно от ключовите предизвикателства пред изпълнението и управлението на програмите и потенциала за усвояване на средствата.

Анализирайки различните категории бенефициенти в държавната администрация и в съответствие с извършените оценки на оперативните програми и НСРР могат да бъдат направени следните изводи за състоянието на административния капацитет на държавната администрация за управление на проекти:

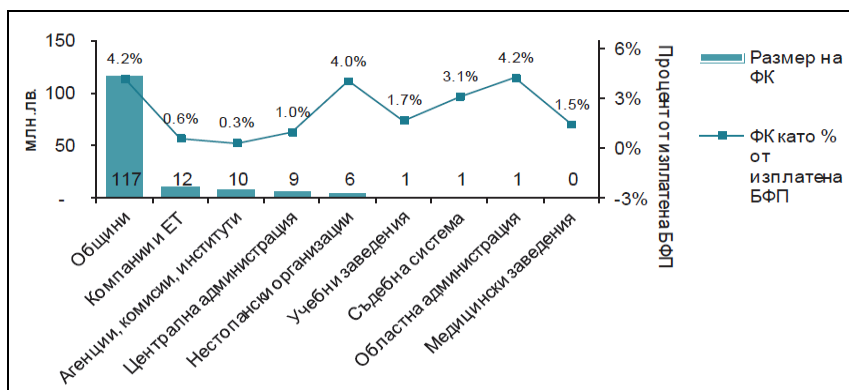
- Централната държавна администрация, агенциите, комисиите и институтите, в качеството си на бенефициенти, през програмния период 2007-2013 г. повишиха значително административния си капацитет за управление на проекти, но все още срещат значителни трудности поради липсата на достатъчно квалифицирани служители и поради липсата на финансиране за обучения в зависимост от очертаните потребности. Основните причини за липсата на необходимия административен капацитет сред централната държавна администрация, агенциите, комисиите и институтите са непрекъснато променящото се законодателство (особено Закона за обществени поръчки), липсата на своевременно обучение по промените, липсата на достатъчен професионален опит в управлението и други.
- Общинските и областните администрации, в качеството им на бенефициенти по оперативните програми, не разполагат с необходимата численост на персонал, а служителите, които отговарят за управлението на проекти, са изключително натоварени при много ниско заплащане. Това

<sup>1</sup> Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г., юли 2014, с. 134.

от своя страна е едни от основните проблеми на общините при управлението на проекти. Високата натовареност и ниското заплащане демотивират служителите в администрацията и поражда проблеми като липса на професионална ангажираност и отговорност, липса на мотивация за своевременно запознаване и прилагане на нормативните промени в процеса на управление и изпълнение на проекти. Основните причини за липсата на необходимия административен капацитет сред общините за управление на проекти е недостатъчно познаване на действащата нормативна уредба и особено в областта на обществените поръчки и строителството (Закон за обществените поръчки, Закон за устройството на територията и свързаните с него наредби) от служителите, липсата на достатъчно средства за обучения, лошо материално-техническо осигуряване, както и липсата на достатъчен професионален опит в управлението, контрола и отчитането на инвестиционни проекти.

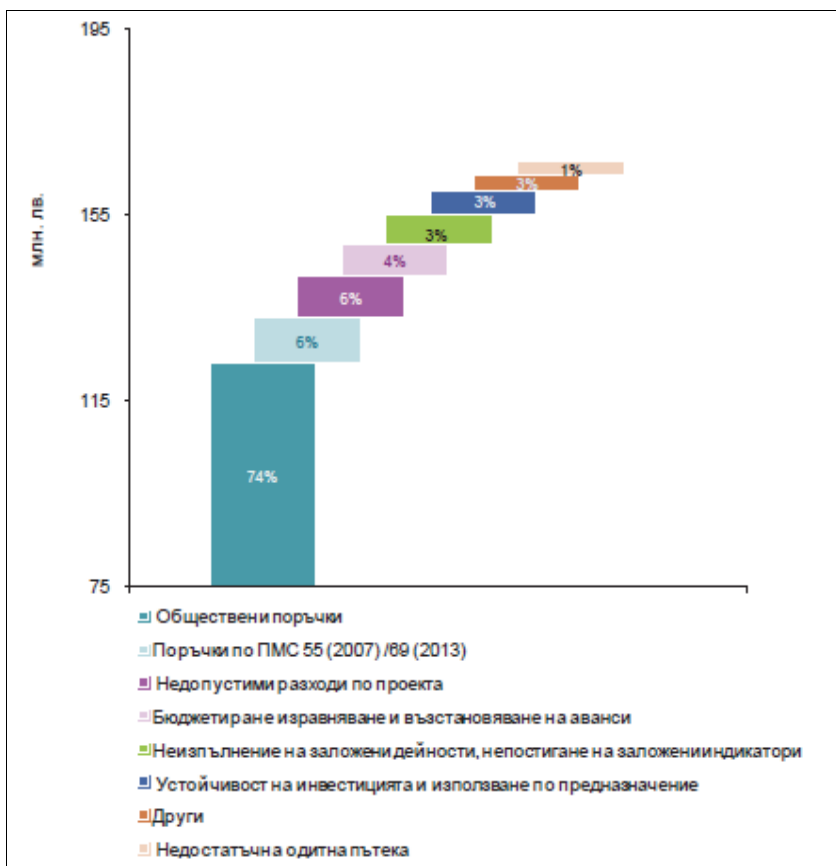
Липсата на необходимия административен капацитет за управление на проекти води не само до некачествено изпълнение на договорите за БФП, но и до непостигането на заложените цели и резултати, не верифициране на извършени разходи по проекти и налагане на финансови корекции.

През програмния период 2007-2013 г. на централната държавна администрация, агенциите, комисиите и институтите са наложени общо 19 млн. лева финансови корекции (фигура 1), което е средно 0.45% от общия размер на получената БФП.



**Фиг. 1.** Обем и дял на финансовите корекции спрямо общо платената безвъзмездна финансова помощ по групи бенефициенти<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Анализ на основните причини за налагане на финансови корекции на бенефициенти по проекти, съфинансирани от Структурните фонове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, Дейност 1. Анализ на причините за налагане на финансови корекции, KPMG, март 2014 г., с. 16.



**Фиг. 2.** Стойности на наложените финансови корекции по причини<sup>1</sup>

Както може да се проследи на фигура 1, с най-голям дял на финансовите корекции от всички групи бенефициенти през програмния период 2007-2013 г., получили БФП от ЕС, са общините. Финансовите корекции, които са им наложени са общо 117 млн. лева, което е 4.2% от общия размер на получената БФП. Въпреки че размерът на финансовите корекции, наложени на областните администрации, е един от най-ниските – 1 млн. лева, процентното

<sup>1</sup> Анализ на основните причини за налагане на финансови корекции на бенефициенти по проекти, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, Дейност 1. Анализ на причините за налагане на финансови корекции, KPMG, март 2014 г., с. 22.

съотношение спрямо получените БФП е същото както при общините – 4.2%. Причината за ниския размер на финансови корекции е, че областните администрации през програмния период 2007-2013 г. не бяха особено активни при кандидатстването и за периода по данни на ИСУН към 01.09.2014 г. са сключени само 69 договора за БФП. За същия период общините са сключили 2 789 договора за БФП.

Основните причини за налагането на финансови корекции през програмния период 2007-2013 г., както може да се види на фигура 2, са обществените поръчки. Липсата на капацитет на държавните администрации да провеждат избор на изпълнител, законосъобразно съгласно Закона за обществени поръчки и спазвайки принципите му за публичност, прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация, неефективното изпълнение на проекти, липсата на устойчивост на резултатите струват на държавата или по-скоро на данъкоплатците общо 116 млн. лева.<sup>1</sup>

С оглед на намаляване на финансовите корекции и неверифицираните разходи по договори за БФП от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) през новия програмен период и осигуряване на необходимия административен капацитет на държавните администрации, в качеството им на бенефициенти, е идентифицирана необходимостта от по-нататъшно укрепване на капацитета им чрез продължаване на добрите практики, въведени през програмния период 2007-2013 г. и включването на нови мерки с цел своевременно достигане на необходимото високо ниво на компетентност и професионализъм.

### **3. Възможности и перспективи за подобряване на административния капацитет на държавната администрация за управление на проекти през програмния период 2014-2020 г.**

През новия програмен период 2014-2020 г. България като държава-членка на ЕС ще има отново възможността чрез безвъзмездна финансова помощ да инвестира в повишаване на административния капацитет на държавната администрация за целесъобразно и ефикасно програмиране, управление и изпълнение както на оперативните програми, така и на проектите по тях. Съгласно чл. 59 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година, ЕСИФ могат да се използват от държави-членки на ЕС за финансиране на дейности по подготовка, управление, мониторинг, оценка, информация и комуникация, създаване на мрежи, разглеждане на жалби, както и контрол и одит, за действия за намаляване на административната те-

<sup>1</sup> Анализ на основните причини за налагане на финансови корекции на бенефициенти по проекти, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, Дейност 1. Анализ на причините за налагане на финансови корекции, KPMG, март 2014 г., с. 16.

жест за бенефициентите, включително електронни системи за обмен на данни, и за действия за укрепване на капацитета на органите на държавите-членки и на бенефициентите за администриране и използване на тези фондове<sup>1</sup>. Размерът на финансовите средства, разпределени за техническа помощ, е отново ограничен до 4 % от общия размер на средствата, разпределени за оперативните програми в дадена държава-членка по всяка категория региони, когато е уместно, по целта „Инвестиции за растеж и работни места“<sup>2</sup>. Общият размер на БФП за техническа помощ през новия програмен период по седемте оперативни програми ще бъде до 580 708 714.53 лева (или 488 267 151.55 лева без техническата помощ по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“)

Със средствата от ЕСИФ, България е изправена пред предизвикателството през новия програмен период да планира и реализира по-ефективни проекти в областта на укрепването на административния капацитет на държавните администрации за управление на проекти, които да допринесат, както за качествено и ефективно изпълнение на оперативните програми, така и за постигането на планираните цели, дейности, резултати и осигуряването на устойчивост на проектите.

В тази насока мога да изведе следните възможности и препоръки за подобряване на административния капацитет на държавната администрация за управление на проекти през програмния периода 2014-2020 г.:

- Продължаване на добрите практики, въведени през програмен период 2007-2013 г. и инкорпориране на научените уроци през него, с цел избягване на повтарянето на едни и същи грешки през новия програмен период.
- Не е възможно създаването и укрепването на капацитета на бенефициентите по проекти, съфинансирани от ЕСИФ, без създаването и укрепването на капацитета на органите, отговорни за управлението, мониторинга, контрола, одита, верификацията и сертификацията на програмите, съфинансирани от ЕСИФ. В тази насока е необходимо провеждане на обучения на служителите от Централното координационно звено, Център за информационно и компютърно обслужване, Сертифицираща орган, Одитищ орган, Национален статистически институт, Агенция за обществени поръчки, Дирекция „Финанси на реалния сектор“ в Министерство на финансите, Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) в Министерството на

---

<sup>1</sup> Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета, с. 53.

<sup>2</sup> Пак там, чл. 119, с. 77.

вътрешните работи и от други хоризонтални звена, свързани с управлението на средствата по програмите, съфинансирани от ЕСИФ.

- Една от основните предпоставки за изграждането и запазването на адекватен капацитет в системата за управление на средствата от ЕС е осигуряване мотивацията на работещите в нея. Необходимо е да се въведе нов модел на заплащане за служителите, участващи в екипи по организация и управление на проекти от държавната администрация, при който да не е определяща часовата ставка на основната заплата на конкретния служител, а обемът на извършената работа, постигнатите резултати и заемащата позиция. Един нов модел на заплащане, при който всички членове в екипа по проекта са с точно определени ставки за отработен час ще допринесе за повишаване на мотивацията сред държавните служители да работят по проекти и за задържане на създадения капацитет, като същевременно с това представлява и ефективен инструмент за превенция на корупционните явления.
- За създаването на условия за качествено и компетентно управление на проекти, административният капацитет на държавната администрация следва да се повиши и при разработването на проекти с цел създаване на качествени проектни предложения, в които както целите, дейностите, очакваните резултати и индикаторите са допустими, реалистични и постижими, така и заложените разходи са допустими, реалистични, законосъобразни и отчетоводени съгласно българското законодателство с проследяваща одитна пътека. Управляващите органи на съответните програми е необходимо за създадат нов модел за обучение на кандидат-бенефициентите. През програмния период 2007-2013 г. организирани разяснителни кампании при обявяване на нови схеми за кандидатстване бяха изключително кратки и неефективни. Необходимо е както да се увеличи продължителността на тези кампании, така и те да бъдат с обучителен и приложен характер.
- През програмния период 2014-2020 г. бе въведена практиката за провеждане на въвеждащо обучение за бенефициентите за изпълнение на договорите за безвъзмездна финансова помощ по дадената схема след сключването им, като това се наложи като практика за всички ОП. През програмния период 2014-2020 г. тази практика несъмнено трябва да продължи, но управляващите органи следва да се замислят кога трябва да се провежда точно това обучение (един-два месеца след подписване и стартирането на договора или непосредствено преди стартирането на изпълнението на договора за БФП) и с каква продължителност.
- Необходимо е въвеждането на специализирани обучения за бенефициентите от държавната администрация за управление на проекти. Предвид размера на наложените финансови корекции за незаконосъобразно провеждане на обществени поръчки за избор на изпълнител по проекти, съфинансирани от СКФ през периода 2007-2014 г., през новия про-



грамен период е необходимо да се повиши административния капацитет за законосъобразно прилагане на ЗОП и провеждане на процедури за избор на изпълнител чрез непрекъснати обучения непосредствено след приемане на нови промени и преди влизането им в сила.

- С цел подпомагане на екипите на общините и осигуряване на пълна и своевременна мобилизация за изпълнение на дейностите, предвидени в проектите, финансирани от ОПОС, бяха създадени мобилни групи от инженери и юристи, които да предоставят консултации на място. С прилагането на тези мерки УО на ОПОС постигна надграждане на съместните усилия с общините за бързото и качествено изпълнение на над 80 нови проекта, така че те да приключат успешно и в срок. Необходимо е тази практика да се продължи още от началото на изпълнението на новата програма като мобилното експертно звено да подкрепя местните и регионални администрации при изпълнението и управлението на проекти, финансирани от ЕСИФ, и по-специално инфраструктурни проекти.

Необходимо е през програмния период 2014-2020 г. създаването на информационен портал за своевременно предоставяне на актуална и общодостъпна информация сходен с Единния информационен портал за обща информация за изпълнение на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в Република България<sup>1</sup>. Този портал може да бъде част от действащия информационен портал ([www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)), но задължително и необходимо да стартира веднага със стартирането на процедурите за кандидатстване за БФП с оглед запознаване с новите изисквания и разработването на качествени допустими проектни предложения.

Необходимо е да се повиши активността на създадената мрежа от 28 информационни центрове за популяризиране на политиката за сближаване, като следва да се работи активно както с управляващите органи на програмите, така и с бенефициентите по проектите, съфинансирани от ЕСИФ.

След изпълнението на всеки проект, държавната администрация трябва да осигури устойчивост на постигнатите резултати, но за съжаление в края на програмния период 2007-2013 г. все още администрацията среща трудности по осигуряването на устойчивост във финансово и институционално отношение. Необходимо е да се повиши капацитета на държавната администрация, в качеството ѝ на бенефициент, да създава условия за осигуряване устойчивост на постигнатите резултат и мултипликационен ефект.

Реализацията на изведените възможности и перспективи за подобряване на административния капацитет на държавната администрация за управление на проекти ще допринесе за укрепването на административния капацитет на държавните администрации за управление на проекти, в това число както за качественото и ефективно изпълнение на оперативните програми, така и за постигането на планираните цели, дейности, резултати и осигуряването на устойчивост на проектите през програмен период 2014-2020 г.

<sup>1</sup> [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)

## Заклучение

В началото на новия програмен период 2014-2020 г. България като държава-членка на ЕС ще има отново възможността чрез безвъзмездна финансова помощ да инвестира в повишаване на административния капацитет на държавната администрация за целесъобразно и ефикасно програмиране, управление и изпълнение както на оперативните програми, така и на проектите по тях. Това е предизвикателство пред българската държавна администрация и възможност за създаване на условия както за ефективното функциониране на държавните институции, така и за устойчив, интелигентен и приобщаващ растеж и за качествено и ефективно изпълнение на целите и дейностите предвидени в Националната програма за развитие: България 2020, Споразумението за партньорство на Република България, очертаващо помощта от ЕСИФ и оперативните програми за периода 2014-2020 г.

## Използвана литература

1. Анализ на основните причини за налагане на финансови корекции на бенефициенти по проекти, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, Дейност 1. Анализ на причините за налагане на финансови корекции, КРМГ, март 2014 г.
2. Бъртън, С., Майкъл, Н. Управление на проекти. „Екслибрис“, С., 1992
3. Маринов, Ал., Проблеми при дефинирането на понятието „административен капацитет“, сп. „Публични политики“, година 2, брой 1, март 2011
4. Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България, по данни към 01.09.2014 г. <http://umispublic.minfin.bg/>, 20.09.2013
5. Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999
6. Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета

7. Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г., юли 2014
8. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK-Guide) – Fourth Edition, Project Management Institute, 2008
9. [http://www.opac.government.bg/bg/about\\_opac/dictionary](http://www.opac.government.bg/bg/about_opac/dictionary), 19.09.2013.

**Рецензент:** проф. д-р Цветка Стоенчева

# НОВИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСВА ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ В БЪЛГАРИЯ (ПРОГРАМЕН ПЕРИОД 2014-2020 Г.)

Петя Найденова<sup>1</sup>

***Резюме:** През програмния период 2007–2013 г. при управлението на средствата от Европейския съюз бяха констатирани редица слабости и проблеми, както на ниво институционални структури на управление, така и на ниво бенефициенти. С предприетите мерки и извършени административни и нормативни промени, част от проблемите получиха своето работещо решение. През програмния период 2014–2020 г. ще е необходимо предприемането на мерки за осигуряване на устойчивост на постигнатите резултати, а в някои области е идентифицирана и необходимостта от полагане на по-нататъшни усилия за преодоляване на слабостите и проблемите. Укрепването на институционалния и административния капацитет на всички равнища и във всички области и насърчаването на принципите за добро управление е важно, за да се изгради добра основа за структурни промени. Основното предизвикателство, очертаващо се през програмния период 2014-2020 г. е укрепване на капацитета на звената, отговорни за координацията, управлението, изпълнението, разплащането и контрола на програмите, с цел страната ни да може да подобри макроикономическите си показатели и да инвестира в изграждането на растеж във всички сектори от икономиката.*

***Ключови думи:** институционален капацитет, административен капацитет, програми, институционални структури, бенефициенти*

Оценките на Националната стратегическа референтна рамка (НСРР) и националните програми идентифицират капацитета на бенефициентите за разработване и изпълнение на проектите и административния капацитет на звената, отговорни за изпълнението, управлението, разплащането и контрола на програмите, като едно от ключовите предизвикателства пред администрирането на програмите и потенциала за усвояване на средствата през настоящия програмния период.

---

<sup>1</sup> Докторант в катедра „Публична администрация”, УНСС, naydenova.petia@gmail.com

В тази връзка е и идентифицираната необходимост от по-нататъшно укрепване на капацитета на администрацията и бенефициентите чрез продължаване на добрите практики, въведени през програмен период 2007–2013 г. и включването на нови мерки с цел своевременно достигане на необходимото високо ниво на компетентност.

**Предмет** на настоящото изследване е капацитетът на звената, отговорни за координацията, управлението, изпълнението, разплащането и контрола на програмите за периода 2014-2020 г.

**Целта** на изследването е въз основа на анализ на текущото състояние и идентифициране на дефицитите в институционалния и административния капацитет на звената, отговорни за координацията, управлението, изпълнението, разплащането и контрола на програмите, да се предложи пакет от мерки, които да бъдат приложени в практиката с цел постигане на по-добри показатели при усвояване на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за програмен период 2014-2020 г. в сравнение с предходния период 2007-2013 г.

**Задачите** на настоящето изследване са: да се определят основните проблеми и трудности, които съществуват пред капацитета на звената, отговорни за координацията, управлението, изпълнението, разплащането и контрола на този етап; какви мерки и интервенции могат да се приложат с цел да се постигнат ефективни резултати при управлението на ЕСИФ в България въз основа на добри практики от предходния период.

## **1. Анализ на текущото състояние на звената, отговорни за координацията, управлението, изпълнението, разплащането и контрола на програмите**

По социално-икономически критерии и по базови показатели като икономическа свобода, бизнес-среда, образование, свобода на словото, Република България е на едно от последните места в Европейския съюз (ЕС)<sup>1</sup>. По степента на удовлетвореност от начина си на живот българското общество е на едно от последните места в света. Това е проблем, тъй като администрацията е двигателят, който може да ускорява или забавя, който може да координира и направлява, но и да блокира обществените усилия за по-добър живот.

---

<sup>1</sup> България изостава в класацията на докладите „Правене на бизнес“ на Световната банка. Съгласно доклада „Правене на бизнес 2013“, България заема 66 място от общо 185 държави. Според доклада за 2013 г. на „Трансперънси Интернешънъл“ относно възприятията за корупция България е на 77-то място от 177 държави, като през последните години се отчита постепенно понижение на индекса за страната. Съгласно индекса за свобода на медиите на „Репортери без граници“ през 2013 г. България заема 87-мо място от 179 държави.

Именно поради това България се нуждае от нарастване на продуктивността на администрацията и по-ефективно използване на ограничените бюджетни ресурси за качествено предоставяне на публичните услуги. България се нуждае от креативна и отговорна администрация, изоставила традициите на рутинната работа, ориентирана към решаване на проблемите на хората и действаща като стожер за спазването на законите и на демократичната легитимност.

Още в началото на програмния период 2007-2013 г. кандидатите и бенефициентите се сблъскаха с висока степен на формализация и сложни административни процедури. Един от факторите, формиращи сериозна административна тежест, е големият брой на приложимите нормативни актове и разпоредби. Честите промени в тях, както и в указанията и процедурите за изпълнение на програмите, водят до липсата на предсказуемост и стабилност, както и до значителни затруднения и нерядко до непосилни за прилагане от бенефициентите правила.

Затруднения за бенефициентите създават и различията в процедурите и правилата по отделните програми за подготовка и оценка на проектни предложения, съдържащи сходни по своя характер инвестиции/дейности.

### ***1.1. Капацитет на звената, отговорни за координацията, управлението, изпълнението, заплащането и контрола на програмите<sup>1</sup>***

С цел осигуряване на устойчивост и стабилност на системата за координацията, управлението и контрола на средствата от ЕСИФ, през периода 2014-2020 г. ще се запази институционалната рамка от периода 2007-2013 г. – Централното координационно звено (ЦКЗ), Управляващи органи (УО), Сертифициращи органи (СО), Одитен орган (ОО), Разплащателната агенция (РА) по Програмата за развитие на селски райони (ПРСР) и Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз (АФКОС)” към Министерството на вътрешните работи. По този начин ще се осигурят необходимите предпоставки за успешното паралелно изпълнение на програмите от двата програмни периода. Това ще позволи и да се използва в максимална степен капацитетът, изграден през първия програмен период на България като държава-членка при отчитане на натрупания опит и научените уроци.

---

<sup>1</sup> Доколкото понятието „административен капацитет за управление на проекти, финансирани от ЕС” няма изведена официална дефиниция, са систематизирани и конкретизирани специфични изисквания и препоръки за формиране на административен капацитет при управление на проекти, финансирани от ЕС. Посочени са конкретните стъпки и правила, които трябва да са налице, за да може институционалните структури да развият свой капацитет за разработване и управление на проекти, финансирани от ЕС.

От гледна точка на човешките ресурси, основните предизвикателства при създаването и съхранението на административния капацитет<sup>1</sup> на посочените структури бяха свързани с недостиг на човешки ресурс с необходимото ниво на компетентност, високата степен на текучество на служителите, липсата на достатъчно време за провеждане на обучения, както и липсата на достатъчни стимули за служителите.

Основните трудности през периода 2007-2013 г. бяха свързани с липсата на предишен опит при изграждането на системите за управление и контрол, наличието на припокриващи се функции и неефективно разделение на отговорности. От друга страна, в управлението и контрола на средствата от ЕС участват множество отговорни страни, което предполага съществуването на ефективна координация и комуникация между тях. На практика обаче, този процес е трудно осъществим и едно от основните предизвикателства през предходния период беше ниското ниво на доверие между отделните звена (между УО и МЗ/РА; между отделните контролни органи), както и между институциите и бенефициентите. Това резултира във въвеждане на свръх-контроли, припокриване в обхвата на контролните дейности, извършвани от отделните органи, „пре-застраховане“ и съответно бюрократизиране на процесите, ограничение на гъвкавостта на институциите и забавяния на всеки етап от проектния цикъл. Административната тежест е още по-голяма, когато различните контролни органи предоставят различни, в нередки случаи противоречащи си становища по коректността или законосъобразността на един и същи разход/ документ/ действие. В допълнение, често се наблюдаваха практики, при които УО/МЗ/РА проверява редовността на документи, за които отговорните институции вече са дали становище. Значителна част от тези проблеми бяха преодоляни в хода на програмния период, но въпреки това все още е налице недостатъчно добра комуникация и ниска степен на доверие между част от звената в системата, което резултира в намаляване на цялостната ѝ ефективност.

При изпълнението на програмите, съфинансирани от ЕС, се констатираха и множество трудности, свързани с прилагането на правилата в областта на обществените поръчки и държавните помощи.

В тази връзка се идентифицира необходимост от укрепване капацитета на звената, имащи методологически отговорности за прилагането на тези правила на национално ниво. Същевременно е необходимо и да се повиши капацитета на структурите, отговорни за управлението на средствата от ЕС, за осъществяване на ефективен мониторинг за прилагането на тези правила.

---

<sup>1</sup> Дефиниран като „компетентни държавни служители, организационен капацитет, въвеждане на информационни и комуникационни технологии, междуведомствена координация между администрациите и сътрудничество с гражданското общество“ ([http://www.opac.government.bg/bg/about\\_opac/dictionary](http://www.opac.government.bg/bg/about_opac/dictionary))

## *1.2. Капацитет на основните категории бенефициенти*

В съответствие с извършените средносрочни оценки на Програмите и НСРР 2007–2013 г. могат да бъдат направени следните изводи във връзка с административния капацитет на отделните категории бенефициенти:

- **Общини** – като основни предизвикателства се очертаха недостатъчната численост на персонала, висока натовареност на служителите и ниските нива на заплащане, в това число и проблемите, произтичащи от прилагането на уредбата, регламентираща разходите за организация и управление. Идентифицират се и проблеми, свързани с недостатъчното познаване на действаща нормативна уредба, особено в областта на обществените поръчки и строителството (Закон за обществените поръчки, Закон за устройство на територията и свързаните с него наредби), липсата на достатъчно средства за обучения, лошото материално-техническо осигуряване, както и липсата на достатъчен административен капацитет и опит на бенефициентите в управлението, контрола и отчетането на инвестиционни проекти.
- Като основни причини за констатираните проблеми на общините, в качеството им на бенефициенти по оперативните програми, могат да бъдат посочени забавянето на реформата към финансова децентрализация в България и липсата на достатъчно финансов ресурс за префинансиране/ мостово финансиране на проектите, осигуряване на финансов ресурс за собствен принос, недопустими разходи и поддръжка на направените инвестиции, както и комплексното естество и големия размер на проектите.
- **Институционални бенефициенти по Оперативна програма „Транспорт“ (ОПТ)** – спецификата им предопределя и различното естество на предизвикателствата, свързани с административния им капацитет: усложнени процедури за управление и контрол, несъпоставимост между системите за управление и контрол и изискванията на ОПТ и неефективно прилагане на разписаните процедури; припокриване на функциите в рамките на съответно звено; ниска степен на ефективност, ниска или незадоволителна степен на изпълнение на отделните фази на проектите.
- **Институционални бенефициенти по Оперативна програма „Регионално развитие“ (ОПРР)** – по отношение на административния им капацитет се констатираат нужди, свързани с непрекъснатата необходимост от повишаване компетенциите на служителите, отговорни за подготовката и управлението на проекти, повишаване на мотивацията и възнагражденията на тези експерти и необходимост от осигуряване на техника и оборудване за звената, заети с подготовката и управлението на проекти.
- **Бенефициенти от съдебната система** – основната и често непреодолима трудност при реализиране на проекти е липсата на оборот-



ни финансови средства, с които да бъдат извършвани плащания към изпълнителите по проектите. Невъзможността да се осигури авансово финансиране за изпълнение на дейностите често води до отказ от подаване на проектно предложение на голяма част от потенциалните кандидати от съдебната система. Друг проблем е липсата на механизъм за координация между различните звена на съдебната система, които са конкретни или потенциални бенефициенти по програмите, както и оперативност и изграден/ утвърден капацитет за подготовка и управление на проекти от представители на съдебната система.

- **Бизнесът като бенефициент** – констатираните трудности са свързани с липсата на опит и капацитет при подготовка и изпълнение на проекти и със затруднения при провеждане на процедури за избор на изпълнители. Осигуряването на финансов ресурс, необходим за предварително финансиране и съфинансиране на проектните дейности, е едно от най-сериозните предизвикателства пред бизнеса. Значителни затруднения създават и недоброто фокусиране на интервенциите спрямо потребностите на бизнеса както и програмирането на схемите по начин, който поставя бариери пред участието на бизнеса. Затруднения и забавяне в отчитането на дейностите създава тежката отчетност, изискваща огромен обем доказателствен материал и дългите и тромави процедури, свързани с верифицирането и извършването на плащанията.
- **Бенефициенти от структурите на гражданското общество** – идентифицираните проблеми са свързани с устойчивостта на неправителствените организации (НПО), намаляване на броя на организациите, занимаващи се с общностно развитие и стратегическо планиране, и на качеството на извършваната от тях дейност. Влошаването на показателите, свързани с организационен и финансов капацитет, води и до общ нисък капацитет на организациите в сектора за подготовката и изпълнението на проекти. От установените слабости произлиза и невъзможността за формулиране на общностни каузи и включването на гражданите в тях; недостатъчно интензивни контакти между НПО от различни сфери и с различни целеви групи и липса на редовен обмен на информация и опит, както и сътрудничество за реализиране на съвместни политики. Наблюдават се недостатъчно активни и задълбочени контакти между представители на НПО и администрацията; недостатъчна информираност на структурите за гражданско общество за проблемите и предизвикателствата в местното развитие, както и за областите, в които администрацията иска да си сътрудничи с неправителствените организации.

Значителни затруднения за всички категории бенефициенти пораждаха и ограничените възможности за осъществяване на оперативна комуникация с УО на програмите през първата половина на програмния период 2007–2013 г. С въвеждането на нормативното изискване за провеждане на разяснителна кампания за потенциалните бенефициенти след обявяване на процедури за под-

бор на проекти, този проблем е частично преодолян. Позитивна мярка в тази посока е и въведената от УО практика да организират обучения за бенефициентите, на които е отпусната безвъзмездна финансова помощ. Въпреки това могат да се положат допълнителни усилия в тази посока.

## **2. Добри практики и мерки за повишаване на капацитета при управление на ЕСИФ за периода 2014-2020 г.**

Въз основа на идентифицираните проблеми и трудности, констатираните слабости при управлението на средствата от ЕС, приложените добри практики от предходния период са предвидени мерки и дейности, които да бъдат приложени през настоящия период. С предложените мерки се цели осигуряване на устойчивост на постигнатите резултати и укрепване на институционалния и административния капацитет на всички равнища за преодоляване на слабостите и проблемите на предходния програмен период.

### ***2.1. Мерки за подобряване на административния капацитет в институционалните структури***

През периода 2014-2020 г. ще бъдат осъществени редица мерки за подобряване на капацитета на органите, имащи отговорности по управление на средствата от ЕС и за повишаване на ефективността им като цяло. Значителна част от тези мерки са насочени към надграждане на капацитета, изграден през периода 2007-2013 г. За развитието на човешките ресурси в тези звена със средства от техническите помощи на програмите, включително чрез хоризонталната техническа помощ на Оперативна програма „Добро управление“ (ОПДУ), ще се финансират мерки в няколко основни направления.

Една от основните предпоставки за изграждането и запазването на адекватен капацитет в системата за управление на средствата от ЕС е осигуряване мотивацията на работещите в нея. Предвижда се цялостен анализ на въведения нов модел на заплащане в държавната администрация, включително на заплащането на служителите, работещи в областта на управление на средствата от ЕСИФ. Анализът на заплащането има за цел да се установят ясно проблемите при заплащането, както и да се отстранят евентуални изкривявания в неговото прилагане. Целта е също така насочена към по-ясно обвързване на възнагражденията с постигнатите резултати, включително с напредъка по програмите. По този начин ще се гарантира задържането на създадения капацитет и надграждането му, като същевременно това представлява и ефективен инструмент за превенция на корупционните явления.

Предвид положителните ефекти от въвеждането на длъжността „сътрудник по управление на европейски проекти и програми“, се предвижда практи-

ката за използване на сътрудници да продължи и през периода 2014-2020 г. със средства от техническите помощи на съответните програми/проекти.

Друг основен метод за директно и осезаемо повишаване на административния капацитет е предоставянето на обучения чрез инвестиции за формирането на експертиза и непрекъснатото усъвършенстване на знанията и уменията на служителите. Добрата практика за повишаване на компетенциите на служителите чрез участие в специализирани обучения ще бъде продължена и през програмен период 2014-2020 г. чрез техническите помощи на съответните програми и по линия на ОПДУ.

С оглед повишаване ефективността на мерките за подобряване на административния капацитет се предвижда изграждане на Обучителна Академия по ЕСИФ като част от Института за публична администрация (ИПА). Разработването на модулите за обучения, както и такси за обучения на служителите ще бъдат финансирани от ОПДУ. Академията ще осъществява организацията на обучения от хоризонтален характер за служителите на звената, отговорни за управлението на средствата от ЕСИФ, институционалните бенефициенти и регионалните и местни власти. В рамките на Академията, ИПА ще координира обученията по държавни помощи, обществени поръчки, извършване на анализи разходи-ползи, както и технически въпроси по управлението, финансовото и техническо отчитане на проектите. За да се осигури приемственост и да се надградят мерките от програмен период 2007-2013 г. Академията ще използва и платформата за дистанционно обучение, разработена по проект по Оперативна програма „Техническа помощ“ (ОПТП).

През периода 2007-2013 г. се използва и експертизата на международни финансови институции – Световната банка, Европейската банка за възстановяване и развитие и Европейската инвестиционна банка, които предоставят консултантски услуги на управляващите органи и бенефициентите на програмите в областта на укрепването на административния им капацитет и за подготовката и изпълнението на инфраструктурни проекти. Тази експертиза ще се използва и през периода 2014-2020 г.

Техническата експертиза на Инициативата JASPERS също се използва за укрепване на административния капацитет на звената, отговорни за подготовката и управлението на програмите и проектите, включително на инфраструктурни проекти, както и за консултиране във връзка с подготовката на секторни реформи, подготовка на стандартизирани документи. Предвид положителния ефект от прилагането на инициативата JASPERS, се планира нейното прилагане и през програмния период 2014-2020 г.

С оглед оптимизиране управлението на средствата от ЕСИФ, се предвижда осъществяването на целенасочената подкрепа в няколко области с хоризонтален характер.

В рамките на средствата за техническа помощ са планирани мерки за осигуряване на ефективното и ефикасно управление, изпълнение, наблюдение, оценка, координация и контрол на програмите за периода 2014-2020 г., вклю-

чително за извършване на мониторинг за изпълнение на проектите, финансов контрол и одит, оценка и избор на проекти, повишаване на административния капацитет на служителите.

Изграждането на Информационна система за управление и наблюдение (ИСУН) 2020<sup>1</sup> ще се финансира със средства от хоризонталната техническа помощ на ОПДУ. Системата ще бъде основния инструмент за прилагането на е-Кохезията в България. Чрез нея ще се предоставят възможности за електронно отчитане и електронна комуникация при изпълнението на проекти, което е един от основните инструменти за намаляване на административната тежест.

Предвид функциите на Агенцията за обществени поръчки (АОП) по осъществяването на предварителен контрол върху процедури за възлагане на обществени поръчки, финансирани напълно или частично от европейските фондове, от изключително значение е укрепването на административния капацитет на агенцията за ефективното и ефикасно изпълнение на тези нови функции. В тази връзка в началото на 2013 г. по ОПТП стартира изпълнението на проект за укрепване капацитета на АОП и за усъвършенстване на системата на предварителен контрол на процедури, финансирани с европейски средства. Предвид важната роля на АОП в областта на методологията и контрола на обществените поръчки, финансирани от ЕСИФ, се предвижда и през програмния период 2014-2020 г. да се инвестира в укрепването на административния капацитет на агенцията във връзка с осигуряването на условия за законосъобразно усвояване на средствата, предоставени от ЕСИФ, както и за съответното му материално-техническо обезпечаване. За целта АОП е конкретен бенефициент по ОПДУ.

С цел създаване на необходимите предпоставки за спазване на правилата в областта на държавните помощи при изпълнението на проекти, съфинансирани от ЕСИФ, е необходимо продължаване на усилията за укрепване капацитета на националното звено, което отговаря за спазване на правилата в областта на държавните помощи. Мерките, които се предвиждат в тази област, са свързани с обучения и квалификация на персонала, както и с изработване на методики и правила за стандартизация на процесите. Тези мерки ще се финансират в рамките на ОПДУ.

Във връзка с изграждането на ефективни механизми за превенция на нередностите и измамите се подготвя Стратегия за борба с измамите за периода 2014-2020 г. Правилата и процедурите за защита на финансовите интереси на ЕС и за борба с измамите са част от националната нормативна уредба и от системите за управление и контрол за периода 2007–2013 г., като ще бъдат оптимизирани през периода 2014–2020 г.

Със средства от техническите помощи на програмите ще се финансира и предоставянето на консултантски услуги, включително извършване на текущи оценки по стратегически документи, имащи отношение по управлението на ЕСИФ, както и за целите на изпълнение на хоризонталните предварителни условия. Така

<sup>1</sup> <http://umishelp.government.bg>

например със средства от техническата помощ ще се финансира разработването на Мултимодална транспортна стратегия и свързаните с нея допълнителни проучвания. Със средства от хоризонталната техническа помощ на ОПДУ ще се финансира оптимизирането на системата на обществени поръчки.

## ***2.2. Мерки за укрепване капацитета на бенефициентите***

Със средства от ЕСИФ се предвиждат мерки за укрепване капацитета на бенефициенти по отношение на развитието на човешките ресурси в няколко основни направления.

С оглед подобряване капацитета за управление на проекти, съфинансирани от ЕС, през периода 2007-2013 г. беше предоставена възможност за назначаване на сътрудници по управление на европейски проекти и програми и в административните структури и звена към централните и общинските органи, които са бенефициенти на фондове и програми на ЕС. Тази практика ще бъде продължена и през периода 2014-2020 г.

С цел доразвиване капацитета на регионалните и местни администрации за управление на проекти през програмен период 2014–2020 г., се предвижда надграждане на мерките за тази целева група по ОПДУ. Предвижда се продължаване на мерките за подпомагане на бенефициентите и надграждане на постигнатите резултати и чрез обучения, консултации, информационни и разяснителни кампании и др.

УО на всички програми организират обучения за потенциални и настоящи бенефициенти относно кандидатстването, изпълнението, отчитането и управлението на проектите по новообявените и вече стартиралите схеми за безвъзмездна финансова помощ. През 2010 г. беше въведено нормативно задължение за организиране на разяснителна кампания, предназначена за потенциалните бенефициенти след обявяване на всяка процедура за подбор на проекти, като същото е предвидено и в разработваната нормативна уредба за изпълнение на ЕСИФ за периода 2014-2020 г. Въведена беше и възможност за провеждане на въвеждащо обучение за бенефициентите за изпълнение на договорите за безвъзмездна финансова помощ по дадената схема след сключването им, като това се наложи като практика за всички оперативни програми. Предвижда се за периода 2014-2020 г. провеждането на такива обучения да стане задължително.

Добър инструмент в областта на обученията за повишаване на административния капацитет е разработената интернет базирана система за дистанционно обучение на служителите на регионалните и местни власти. Общо към началото на 2013 г. са проведени над 430 обучения на структурите-бенефициенти в различни сфери, свързани с изпълнение на техните отговорности и функции по управление на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд (СКФ) на ЕС и над 170 обучения на експерти, представителите

ли на бенефициентите, от местните власти и на други структури, работещи по СКФ. Предвид необходимостта от продължаване на усилията за създаване на капацитет в местните власти за ефективно управление на европейски проекти, се предвижда продължаване на функционирането на системата и през периода 2014-2020 г. чрез проект, финансиран със средства по ОПДУ.

По инициатива на ЦКЗ бяха предприети мерки за укрепване на капацитета чрез създаване на мобилно експертно звено за подкрепа на местните и регионални администрации при изпълнението и управлението на инфраструктурни проекти, финансирани от СКФ. Пилотните консултации по проекта бяха проведени през 2013 г. С цел подпомагане на екипите на общините и осигуряване на пълна и своевременна мобилизация за изпълнение на дейностите, предвидени в проектите, финансирани от Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС), бяха създадени мобилни групи от инженери и юристи, които да предоставят консултации на място. С прилагането на тези мерки УО на ОПОС постигна надграждане на съвместните усилия с общините за бързото и качествено изпълнение на над 80 нови проекта, така че те да приключат успешно и в срок. Предвижда се мобилно експертно звено за подкрепа на местните и регионални администрации при изпълнението и управлението на проекти, финансирани от ЕСИФ, и по-специално инфраструктурни проекти, да продължи да функционира и през програмен период 2014-2020 г.

Съобразявайки се със спецификата на селските райони, които включват много планински и труднодостъпни места, ще бъдат финансирани мобилни групи на колела, които ще имат задача да разпространяват информация за мерките от ПРСР в населени места със слаб информационен достъп. Изграждането на административен капацитет на малките земеделски стопанства ще се подпомага от Национална служба за съвети в земеделието, която ще предоставя консултации по отношение на целите и изисквания на мерките, необходими документи, подготовка на бизнес-план и процедури на прилагане от тематичната под-програма за малките стопанства.

С цел обмяна на опит и добри практики ще се публикуват наръчници, разяснения, указания, списъци на най-често допускани грешки. Предварително ще се публикуват насоки за кандидатстване и оперативни ръководства за управление на проектите с цел запознаване на потенциалните бенефициенти с тях и получаване на „обратна връзка“. Своевременно ще се провеждат информационни дни и близка работа с бенефициента по време на изпълнението на договори.

За своевременно предоставяне на актуална и общодостъпна информация беше изграден Единният информационен портал за обща информация за изпълнение на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в Република България<sup>1</sup>. За целите на програмния период 2014–2020 г. се предвижда доразвиване на портала.

Изградена е мрежа от 28 информационни центрове за популяризиране на кохезионната политика, финансирана от ОПТП. Мрежата работи активно с

<sup>1</sup> [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)

управляващите органи, като ги подпомага при реализирането на информационни кампании на територията на областите, а чрез информационните събития в страната се подпомагат потенциалните и настоящи бенефициенти.

Предвидените мерки ще бъдат финансирани от една многофондова оперативна програма, като се използват ресурсите на Европейския социален фонд и Европейския фонд за регионално развитие. Изборът на подход за финансиране на планираните мерки е обусловен от следните определящи фактори:

- Необходимост от обвързаност и интегрираност на мерките с цел постигане на синергия и цялостен резултат от прилагането им.
- Необходимост от една обща политика и стратегия, съчетаваща в себе си мерки, свързани с повишаване на административния капацитет на публичните институции и съдебната система, както и гарантиране на ефективността и устойчивостта на системата за управление на средствата от ЕС. Прилагането на интегриран подход ще оптимизира, както подготовката и изпълнението на планираните мащабни проекти и инициативи, така и провеждането на устойчиви политики по отношение на развитие на капацитета на администрацията като цяло.

## **Заклучение и препоръки**

Имайки предвид предизвикателствата, които страната ни следва да посрещне през новия програмен период и при отчитане на натрупания опит от текущото изпълнение, следва да се осигури стратегическа цялост, еднопосочност на действията и концентрация на усилия и капацитет. Необходимо е да се предвидят механизми за автоматичното идентифициране на проблеми и конфликти в обществото с анализи на причините за появата им, да се предвидят механизми за тяхното отстраняване и на базата на широк обществен консенсус да се предвидят цели и средства за адаптиране на структурите на държавното управление към динамично променящите се нужди на обществото, с оглед развитие на гъвкава, модерна, иновативна и отзивчива администрация.

Действията за новия бюджетен програмен период 2014-2020 г. е препоръчително да бъдат насочени към подобряване на ефективността на публичните администрации като част от реформата на публичните администрации и публичния сектор.

Считам, че недостатъчният административен капацитет, както на местно, така и в специфични сектори на централно ниво е съществена пречка за развитие и ефективно прилагане на необходимите реформи. Пренебрегването на тези проблеми и забавянето на адекватните действия на държавата за тяхното решаване има изключително неблагоприятно въздействие върху икономическия растеж в дългосрочен план.

Препоръчвам да се приложи интегриран подход за отстраняване на институционални проблеми в администрацията като цяло, а не наблягане вър-

ху отделни сектори и проекти и/или проценти на усвояване на средствата. Препоръчително е мерките да бъдат насочени към развитието на капацитет за стратегическо планиране, събиране на информация и дейности за оценка, включително подходи за управление въз основа на резултатите, човешки ресурси, капацитет за прилагане на законодателството на ЕС и капацитет за осъществяване на реформи, изпълнение на програми за публични инвестиции и намаляване на административната тежест.

Европейските финансови ресурси трябва да бъдат насочени към проблеми и към изграждане на капацитет за решаване на нови задачи, включително задачи, свързани с включване на смекчаването на последиците от изменението на климата и адаптирането към тях в отделните програми.

## **Информационни източници:**

1. Доклад за 2013 г. на „Трансперънси Интернешънъл“ относно възприетията за корупция България;
2. Национална програма за развитие: България 2020, електронен документ – взет от [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) – *последно провен на 14.09.2014;*
3. Концепция относно целите, приоритетите и мерките в областта на административния капацитет и техническата помощ, които да бъдат финансирани през програмен период 2014-2020, електронен документ – взет от [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) – *последно провен на 14.09.2014;*
4. Споразумение за партньорство 2014-2020, електронен документ – взет от [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) – *последно провен на 14.09.2014;*
5. Националната програма за развитие „България 2020“, електронен документ – взет от [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) – *последно провен на 14.09.2014;*
6. Стратегия „Европа 2020“, електронен документ – взет от [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) – *последно провен на 14.09.2014;*
7. Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020, последен вариант на проект предложен за одобрения от Европейската Комисия, електронен документ – взет от [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) – *последно провен на 14.09.2014;*
8. Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020, последен вариант на проект предложен за одобрения от Европейската Комисия, електронен документ – взет от [www.esf.bg](http://www.esf.bg) – *последно провен на 14.09.2014;*
9. [www.esf.bg](http://www.esf.bg) – *последно проверен на 14.09.2014*
10. [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) – *последно проверен на 14.09.2014*
11. [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) – *последно проверен на 14.09.2014*
12. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) – *последно проверен на 14.09.2014*

**Рецензент:** доц. д-р Деница Горчилова



# УПРАВЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЯ – СЪСТОЯНИЕ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РАЗВИТИЕ

Даниела Кръстева<sup>1</sup>

*Резюме:* в доклада се разглеждат състоянието и възможностите за развитие на управлението на човешките ресурси в българската държавна администрация в контекста на актуалната икономическа, социална и политическа ситуация в страната. Представени са характеристиките на основните елементи на системата за управление на човешките ресурси в българската държавна администрация. Очертани са възможностите за развитие на българската администрация в контекста на Стратегията на развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., както и на отделните елементи на системата за управление на човешките ресурси.

*Ключови думи:* държавна администрация, управление на човешките ресурси, система за управление на човешките ресурси, елементи на системата за управление на човешките ресурси

Българското общество и държава бяха и са изправени пред сериозни предизвикателства през 2013 – 2014 година – политическа нестабилност (четири различни правителства, масови протести, силна конфронтация между водещи политически сили), икономически растеж, по-нисък от очаквания, относително ниска заетост и висока безработица, негативни демографски тенденции, икономически и социални проблеми в редица страни от Европейския съюз и други.

В тази ситуация, държавната администрация и заетите в нея служители се оказаха в трудна ситуация. От една страна, администрацията трябва да работи интензивно, ефективно и ефикасно за решаване на множеството проблеми, свързани с публичните услуги, включително за ускореното усвояване на средствата от финансовата помощ на Европейския съюз за програмния период 2007 – 2013 г. и подготовката на страната за следващия програмен период 2014 – 2020 г. От друга страна, „свитата“ приходна част на бюджета постави администрацията под натиск за намаляване на разходите, включително разходите за персонал. Или казано с други думи, администрацията трябва да свърши повече качествена работа, но с по-малко ресурси, включително персонал, което е основното предизвикателство пред този сектор за момента, а и в средносрочна перспектива.

---

<sup>1</sup> Гл. ас. д-р, катедра „Публична администрация“, УНСС.

Основната теза, която се защитава в доклада е, че в сложната ситуация у нас важно значение за решаване на най-острите проблеми имат работата на служителите в държавната администрация, техните компетентности и мотивация за постижения, за което трябва да се създадат подходящи условия – нормативна рамка и практики.

Предизвикателствата, пред които е изправена българската държавна администрация вероятно ще дадат отговор и на въпроса за успеха на административната реформа, която започна в края на деветдесетте години на двадесети век. Основната цел на реформата, въпреки някои нюанси, бе да се създаде професионална, политически неутрална администрация, способна да предоставя ефективно и ефикасно качествени публични услуги, независимо от конкретната конфигурация на политическата власт на централно или на местно ниво. Разделянето на служителите от професионалната, политически неутрална администрация от лицата, заемачи политически длъжности (органите на власт, техните заместници и заетите в политическите кабинети) е условие за стабилност на държавната администрация, независимо от промените в политическата власт, което от своя страна е предпоставка за изграждане на компетентна администрация, способна да предоставя качествени публични услуги.

Обхватът на българската държавна администрация в България не е определен еднозначно в действащата нормативна уредба. Съгласно Закона за администрацията, държавната администрация у нас включва<sup>1</sup>:

- централна администрация: администрацията на Министерския съвет; министерствата; държавните агенции; държавните комисии; изпълнителните агенции; държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт;
- териториална администрация: областните администрации; общинските администрации; специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт.

Всяка от посочените администрации е самостоятелна организация, в рамките на която работят определен брой служители (държавни служители и служители по трудово правоотношение), към които е насочено управлението на човешките ресурси.

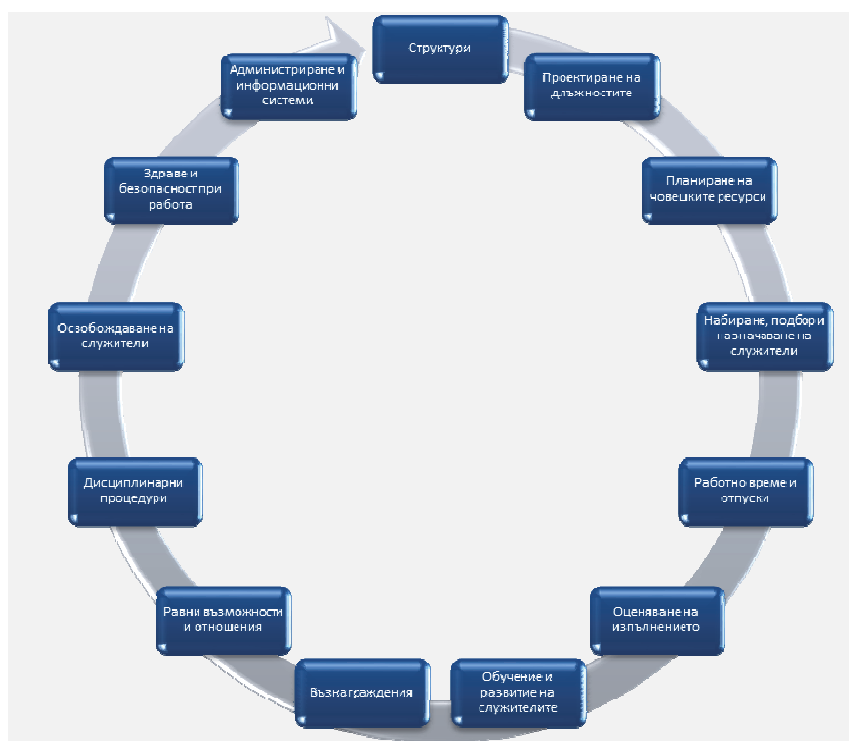
Без да навлизам в подробно представяне на всички теоретични виждания, считам че управлението на човешките ресурси в държавната администрация може да се определи като съвкупност от действия (процеси, практики), свързани с осигуряването, развитието и използването на необходимите служители за дейността на администрацията, в контекста на възможностите за подобряване на нейната ефективност, ефикасност и икономичност.

Управлението на човешките ресурси може да се разглежда и в още един аспект – като система<sup>2</sup>, т.е. съвкупност от взаимосвързани компоненти. Компо-

<sup>1</sup> Закон за администрацията, чл. 38.

<sup>2</sup> По-подробно вж. цитирани източници 1 и 2.

нентите на системата за управление на човешките ресурси в държавната администрация са преди всичко правила и процедури, утвърдени най-често с нормативни актове или вътрешни актове на съответните администрации, които могат да се групират по различни начини. В контекста на нормативната уредба за държавната администрация у нас, считам елементите (компонентите) на системата за управление на човешките ресурси в българската държавна администрация могат да се обособят по начина, показан на Фигура.1.



**Фиг. 1.** Система за управление на човешките ресурси в българската държавна администрация

*Структурите* представят обособените, самостоятелни звена във всяка администрация и тяхната йерархия (подчиненост). Значителна част от процедурите за разработване и утвърждаване на структурите на администрациите у нас са регламентирани с нормативни актове. Към този компонент на системата трябва да се отнесат и функционалните характеристики на самостоятелните

звена, които у нас най-често се съдържат в т.н. устройствени правилници на администрациите или се определят от техните ръководители.

*Проектирането на длъжностите* включва процедури за създаване на нови или за изменение на съществуващи длъжности в съответната администрация. Финалната част от проектирането на длъжностите е под формата на вътрешен документ – длъжностно разписание, което се утвърждава от ръководителя на администрацията по формат, регламентиран с нормативен акт. Важна част от този компонент в системата за управление на човешките ресурси в българската държавна администрация са и длъжностните характеристики, които имат особено важно значение, като процедурата за тяхното разработване и изменение е регламентирана с нормативен акт.

*Процедурите за планиране на човешките ресурси* в нашата администрация са свързани с процеса на съставяне на бюджетите на административните структури и поради това са част от бюджетните процедури, регламентирани с нормативни актове. Към момента съществува отделна, нормативно регламентирана процедура за планиране на обучението на служителите. За съжаление не са регламентирани конкретни процедури за определяне на потребностите от служители в съответни структури на българската държавна администрация.

Значителна част от *процедурите за набиране, подбор и назначаване на служители* в нашата държавна администрация са регламентиране с нормативни актове. Но тук особено значение имат различните процедури, които се прилагат за държавните служители, от една страна и от друга – за служителите по трудово правоотношение.

*Работното време и отпуските*, респективно тяхната продължителност и процедури за ползване, в по-голямата си част са регламентирани с нормативни актове, но има определени възможности за използване на гъвкави работни графици по решение на ръководителите на администрациите.

*Оценяването на изпълнението на служителите* от българската държавна администрация е важен компонент на системата за управление на човешките ресурси. Начините и процедурите за оценяване на изпълнението са регламентирани с нормативен акт, в който са посочени и важни последици от оценяването за служителите в нашата държавна администрация.

*Обучението и развитието на служителите* в българската държавна администрация може да се разглежда в няколко направления, които са свързани с проучване и определяне на потребностите от обучение, планиране на обучението, провеждане на обучение, оценяване на резултатите от проведените обучения, система за проучване, събиране, съхраняване и разпространяване на знания, професионалното развитие и кариерното израстване. Значителна част от процедурите за обучение и развитие на служителите в държавната администрация са регламентирани с нормативни актове, като важна роля за обучението има Института по публична администрация, който е самостоятелно юридическо лице към Министерския съвет на Република България.

*Системата за възнаграждения на служителите* в българската държавна администрация в по-голямата си част е регламентирана с нормативни актове, но важно значение имат и вътрешни актове на администрациите – т.н. вътрешни правила за заплатите.

*Отношенията и равните възможности* в българската администрация могат да се разглеждат в няколко направления:

- утвърждаване на определена организационна култура, разбрана като споделени ценности и модели за поведение;
- взаимоотношенията между ръководство и персонал, както и между различните групи от персонала, включително участието на заетите в управлението на организацията;
- отношенията между ръководство и профсъюзи, ако има такива;
- вътрешните вертикални и хоризонтални комуникации (обмен на информация);
- осигуряване на равни възможности за изява и недопускане на дискриминация.

Важно значение в тази област има Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

Дейностите за *осигуряване на здраве и безопасност при работа* целят опазването на здравето и работоспособността на служителите в държавната администрация. Тези дейности в значителната си част са регламентирани с нормативни актове и могат да се обособят в следните направления:

- оценка на риска;
- наблюдение на здравословното състояние на служителите;
- разработване и изпълнение на конкретни програми и мерки за осигуряване на здравословни и безопасни условия за работа;
- специализирано обучение на служителите.

*Администрирането на човешките ресурси* в българската държавна администрация преди всичко е свързано със събирането, обработката, съхраняването и ползването на информация и документи, необходими за управлението на служителите. Значителна част от документите и информацията, свързани със служителите в администрацията са регламентирани с нормативни актове, но и с вътрешни актове на отделните администрации. Важна част от администрирането на служителите в администрация са съответните *информационни системи*, включително софтуер, хардуер и комуникации.

Възможностите за развитие на управлението на човешките ресурси ще бъдат представени в контекста на насоките за развитието на администрацията, от една страна и на отделните компоненти на системата за управление на човешките ресурси – от друга.

Основните насоки за развитието на администрацията се съдържат в приетата от Министерския съвет Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.<sup>1</sup>. През периода 2006 – 2013 г. нямаше национален стра-

<sup>1</sup> Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., <http://www.strat->

тегически документ, подобен на Стратегията за модернизирание на държавната администрация, на ролята на такъв документ се изпълняваше от Оперативна програма „Административен капацитет“ и в по-малка степен – Оперативна програма „Техническа помощ“.

Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. е свързана с други стратегически документи като Стратегията за развитие на електронното управление, Стратегията за децентрализация, Стратегията за подкрепа на развитието на гражданските организации в България.

Визията за добро управление и за дейността на администрацията, залегнала в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. е формулирана по следния начин<sup>1</sup>:

*„През 2020 г. България да бъде страна с добро управление, в която е гарантирано изпълнението на следните принципи и приоритети:*

*За гражданите*

- *уважение, защита и гарантиране на човешките права;*
- *създаване на стабилни и ясни закони и тяхното спазване от всички;*
- *споделяне на общи стратегии за нашето развитие като нация и общност;*
- *отзивчивост, отговорност, помощ и подкрепа за всеки гражданин.*

*За бизнеса*

- *подкрепа на предприемачите при създаването на устойчива заетост и повишаването качеството на живот и благосъстоянието на хората;*
- *стимулиране на социалната отговорност на бизнеса;*
- *ангажиране на бизнеса в изпълнението на стратегическите цели на нацията.*

*За администрацията*

- *ефективно и бързо изпълнение на служебните задължения;*
- *използване на лесни за опериране и ефективни информационни технологии;*
- *мотивираност и справедливо възнаграждение, с оглед изпълнението на обществения дълг;*
- *активно участие в европейските процеси с цел изпълнение на ангажиментите на страната като член на ЕС и извличане на максимална полза за обществото и бизнеса от членството в Съюза.“*

Като цяло, формулираната визия може да се оцени положително, макар да има и някои недостатъци, по-важните от които са:

- *визира се доброто управление, без да се уточнява неговото съдържание;*
- *визира се законодателство, което се приема от законодателната, а не от изпълнителната власт;*
- *липсват услугите за гражданите и бизнеса;*
- *част от формулировките са твърде общи.*

---

[egy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891](http://egy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891)

<sup>1</sup> Пак там, стр. 5.

В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. са формулирани проблемни области и предизвикателства в шест основни направления, както следва:

- Предизвикателства при прилагането на принципа на върховенството на закона
  - Честа промяна на законодателството, което създава пречки пред предприемачите, затормозява гражданите и съдебната система.
  - Липса на оценка на въздействието на законодателство.
  - Слаб контрол върху спазването на законите.
  - Слаби санкции за служителите в администрацията, които не спазват законите.
  - Различно тълкуване на актовете.
- Предизвикателства в планирането и програмното бюджетиране
  - Наличие на голям брой стратегически документи.
  - Липса на нормативно установени правила и стандарти за разработване на стратегически документи.
  - Изоставане в областта на въвеждането на реален програмен бюджет.
  - Възлагане на разработването на публични политики на външни консултанти.
  - Слаб акцент върху териториалното измерение на стратегическите документи.
  - Недостатъчен мониторинг на изпълнението на стратегическите документи.
- Предизвикателства в комуникацията и взаимодействието с гражданите и бизнеса
  - Незадоволителна дейност на администрацията във връзка със сигналите, жалбите и предложенията на гражданите.
  - Не се прави анализ на систематични жалби, анализ на рисковете и генераторите на обществено напрежение.
  - Инвестираните средства за информационни кампании не са пропорционални на значимостта на проблемите и инициативите.
  - Недостатъчно добро общуване на администрацията с медиите като посредник между управлението и гражданите.
  - Липса на механизми за устойчивото финансиране на НПО.
  - Липса на критерии за представителност и недостатъчна прозрачност на структурите на гражданското общество.
  - Не е достигнато необходимото ниво на публичност от страна на администрацията.
  - Не е въведена инициативата за отворени данни в управлението.
  - Липса на стандартизация и унификация при въвеждането на електронното управление в различните институции.
  - Информационните системи на различните институции не са съвместими.

- Предизвикателства в структурирането:
  - Съществуването на голям брой административни структури води до дублиране и припокриване на функции и затруднява изпълнението на секторните и хоризонталните политики.
  - Извършването на функционални анализи на отделни администрации води до ограничени промени от вътрешноорганизационен характер.
  - Налице е значителна по обем обща администрация.
  - Заемите в административните структури в системата за защита на националната сигурност и опазване на обществения ред са отделени от процесите и реформите в останалата част от държавната администрация.
  - Сравнително нисък е капацитетът на регулаторните и контролните органи на държавата.
  - Високи са административните разходи за събиране на данъци и задължителни осигурителни вноски.
  - Недостатъчни са капацитетът и системите за събирането на местните приходи.
  - Не са въведени добрите практики по оценка и самооценка на дейността на административните структури. Администрациите изпитват трудности с използването на показатели, целеви стойности и анализ „разходи-ползи”.
  - Системите и процедурите за оценка и мониторинг на провежданите политики не се използват по начин, който да доведе до повишаване на ефективността и публичните действия.
  - Санкциите за недобро или лошо изпълнение на законовите актове от държавни служители не са достатъчно адекватни.
- Предизвикателства в административното обслужване:
  - Териториалната отдалеченост по предоставянето на редица административни услуги е твърде голяма и това лишава определени групи от населението от адекватно административно обслужване.
  - Слаб е напредъкът в комплексното административно обслужване, липсват внедрени услуги на принципа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“, администрацията не действа проактивно при предоставянето на услуги.
  - Изисква се твърде много информация и документи от гражданите и бизнеса, които са налични в информационните масиви на институциите.
  - Сравнително висока административна и регулаторна тежест за бизнеса.
  - Ограничено прилагане на принципа на мълчаливото съгласие в процедури по административно регулиране.
  - Липсва стандартизиране на процедури, документация, срокове при предоставяните от общините административни услуги.



- Големи разходи за разработването на отделни информационни системи и липса на оперативна съвместимост между тях.
- Тромави процедурите за възлагане на обществени поръчки.
- Недостатъчен административен капацитет за осъществяване на публично-частно партньорство.
- Липсват анализи на разходите и ползите на вече аутсорсвани и на потенциални за аутсорсване дейности.
- Предизвикателства в областта на управлението на човешките ресурси и уменията на служителите
  - Неефективно планиране на човешките ресурси.
  - Недостатъчно добро ниво на взаимодействие между администрацията и висшите училища.
  - Не е изградена подходяща среда за работа на хора с увреждания.
  - Тромави процедурите по провеждане на конкурси за работа в администрацията.
  - Неефективен механизъм за подбор на висши държавни служители.
  - Не се прилагат достатъчно ефективно политиките и принципите, стимулиращи мобилността на държавните служители.
  - Липса на ефективни механизми за задържане на квалифицираните служители.
  - Относително малък брой на млади служители.
  - Липсват правила за трансфер на знания от по-опитните служители към техните по-млади колеги.
  - Не съществува единна информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация.
  - Системата на обучение в държавната администрация не е на необходимото ниво.
  - Липсва цялостна оценка на предлаганите обучения в ИПА.
  - Недостатъчно активно участие в процесите по вземане на решения в ЕС.

Въз основа на извършен анализ и идентифицирани проблемни области, могат да се формулират насоки за развитие на отделните компоненти на системата за управление на човешките ресурси, а именно:

- *Структури на администрациите*

Основните насоки за развитие на структурите на администрацията, определени в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. са насочени към консолидиране на административни структури, включително техни териториални звена. Предвижда се създаването на нов модел за извършване на функционален преглед на структурите в системата на дадено министерство, както и по прилагането на хоризонталните политики със специален акцент върху ефективността и ефикасността.

Може да се работи и методология за провеждане на хоризонтален функционален анализ по политики. При този анализ ще се търси оптимизация на

изпълнението на тази политика от всички органи, които имат правомощия в съответната област, включително общини и ако се налага – промяна в правомощията на тези органи.

Освен това, наложително е да се прецизират нормативите за численост на различни категории персонал и на административни звена, регламентирани в Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията.

- *Проектиране на длъжностите*

В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. се акцентира на намерението да бъде разширена практиката по проектиране на длъжности съобразно специфичните потребности на отделната администрация. Но не става ясно дали ще се предприемат инициативи за промяна на законодателството. Наложителни са промени в Класификатора на длъжностите в администрацията и Наредбата за неговото прилагане, като акцента е на характеристиките на длъжностите, а не административните структури, в които се намират.

- *Планиране на човешките ресурси*

Важно място в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. заема усъвършенстването на оценката и планирането на потребностите от служители. Добре би било да се внедри цялостен механизъм за оценка и планиране на потребностите от специалисти в администрацията, но не става ясно какво ще съдържа този механизъм.

Удачно би било да се регламентира задължение на администрациите да определят потребностите от служители въз основа на конкретен инструментариум, базиран на времето за изпълнение на операциите в рамките на съответните работни процеси, прогнозен баланс на работното време средно на един служител, стандарти за обслужване на потребители, стандарти за численост на екипи или звена, обслужващи един обект и други.

- *Набиране, подбор и назначаване на служители*

Една от стратегическите подцели, включени в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. е насочена към подобряване на набиране и подбора на персонал. Конкретните дейности, включени в стратегията са:

- Ускоряване и облекчаване на конкурсната процедура за назначаване на служители в администрацията.
- Ограничаване на случаите за назначаване на служители без конкурс.
- Провеждане на централизиран конкурс за служители на експертни длъжности в общата администрация както и в някои направления на специализираната, за които не се изисква професионален опит.
- Утвърждаване на единни правила и практики за провеждане на стажове в администрацията.
- Подобряване на подбора на стажанти по програмата „Старт в кариерата“.
- Въвеждане на задължително конкурентно начало при назначаване на лица на ръководна длъжност в администрацията.

В допълнение, може да се предложи регламентирането на възможност, участниците в стажантски програми да бъдат оценявани, като алтернатива на конкурсната процедура.

- *Работно време и отпуски*

По отношение на работното време и отпуските (работните графици), основното предложение е да се синхронизира нормативната уредба за държавните служители и служителите, работещи по трудово правоотношение в държавната администрация, за да се използват в по-голяма степен възможностите на гъвкавите работни графици за подобряване обслужването на потребители и оптимизирането на числеността на персонал в администрациите.

- *Оценяване на изпълнението*

Целите и дейностите, заложи в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. са свързани с подобряването на програмното бюджетиране и въвеждане на системи за управление на изпълнението. В този си компонент стратегията заслужава много висока оценка, защото засяга „сърцевината“ в дейността на администрацията – обвързването на бюджета с конкретни цели и резултати в полза на обществото.

Конкретните акценти от стратегията в разглежданата област, които могат да се подчертаят са:

- Извършване на регулярни прегледи на ефективността и ефикасността на изпълнение на стратегиите и бюджетните програми.
- Законово регламентиране на процеса на разработване, обсъждане и утвърждаване на политики.
- Създаване на унифицирани правила и стандарт за разработване на стратегически документи.
- Осъществяване на мониторинг на изпълнението на ежегодните цели на администрацията.
- Публикуване в интернет на самооценки на изпълнението на годишните цели на администрациите.
- Развитие на вътрешно-институционални механизми за персонална ангажираност и отговорност за постигането на резултати чрез системи за управление на изпълнението на постигнатите резултати и отчитане на индивидуалния принос за предоставяне на краен продукт/услуга по политиките.

Предлаганите дейности са обосновани и ще допринесат за цялостно подобряване дейността на администрация.

- *Обучение и развитие на служителите*

Целите и дейностите, свързани с кариерното развитие и обучението на служителите в българската държавна администрация, включени в Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., които специално трябва да се подчертаят са:

- Разработване на ясни кариерни пътеки.
- Развитие на менторски и наставнически програми.

- Въвеждане на текущи тестове, задължителни при осъществяването на конкурентен подбор за повишаване в длъжност – за стимулиране на висока професионална компетентност на служителите.
  - Изграждане на мрежа на младите служители в администрацията.
  - Разработване на механизми за ефективно измерване на мотивацията на служителите и на инструменти за нейното повишаване.
  - Въвеждане на модерни управленски практики за развитие на благоприятна работна среда.
  - Развитие и разширяване на възможностите за мобилност на служителите и регламентиране на задължителна мобилност за висшите държавни служители.
  - Прилагане на механизми за идентифициране и развитие на перспективни служители в администрацията.
  - Възприемане на ефективни практики за задържане на квалифицирани експерти.
  - Изготвяне на периодични анализи за ефекта от прилагането на моделите за заплащане и оценяване на служителите.
  - Осигуряване на приемственост за идентифицираните ключови длъжности в администрацията.
  - Прогнозиране и ограничаване на текучеството на служители в администрацията.
  - Повишаване капацитета на Института по публична администрация за разработване на анализи и политики в областта на публичната администрация за подпомагане на управлението.
  - Въвеждане на практика за изготвяне на периодични анализи на потребностите от обучения в администрацията.
  - Разработване на механизъм за мониторинг на ефективността от провежданите обучения.
  - Цялостен преглед на програмите и провеждането на задължителните обучения за новопостъпили служители и за служители, които за първи път са назначени на ръководна длъжност в администрацията.
  - Преразглеждане на каталога от обучения, предлагани от Института по публична администрация с оглед подобряване на структурата и съдържанието на съществуващите обучения и въвеждане на нови, с оглед на потребностите.
  - Развитие на алтернативните форми за провеждане на обучения.
  - Създаване на онлайн библиотека с обучителни и информационни материали, която да се поддържа от Института по публична администрация.
- Реализацията на посочените дейности ще доведе и подобряване мотивацията на персонала.

- *Възнаграждения*

Конкретните възможности за подобрения на начина за определяне на brutните заплати на служителите в нашата държавна администрация са:

- Премахване на степените в таблицата с основните месечни заплати за длъжностите.
- Промяна на регламента за увеличения на индивидуалните основни месечни заплати на база оценки на изпълнението.
- Регламентиране на възможност за получаване на целеви допълнителни възнаграждения за постигнати резултати.
- Регламентиране на възможност за получаване на допълнителни възнаграждения за привличане или задържане на ключови служители.

Разширяването на възможностите за професионално и кариерно развитие играят ролята на немонетарни възнаграждения и безспорно ще създадат предпоставки за подобряване мотивацията на персонала.

В този контекст, предложението възможно е да се разшири списъка с отличия, които могат да получават служителите в администрация с отличия като „служител на месеца/ годината“, поздравителни адреси за заслуги и други подобни.

- *Равни възможности и отношения*

В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. се предвиждат мерки за гарантиране прилагането и спазването на най-високите етични стандарти, в съответствие с актуалните тенденции в страните членки на Европейския съюз.

Ще бъдат извършвани периодични актуализации на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация, като ще се цели унифициране на стандартите в отделните администрации, при съобразяване с техните специфики. Особено внимание ще бъде обърнато относно прецизиране на мерките за предотвратяване на конфликт на интереси и злоупотреба със служебно положение.

Ще се изработи методология за мониторинг и контрол на спазването на етичните норми от държавните служители, както и мерки и процедури за прилагане на санкции при установени нередности.

- *Дисциплинарни процедури*

В Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. се предвижда да бъдат ясно регламентирани санкции за недобро или лошо изпълнение на законовите актове и неизпълнение на служебните задължения и ще се налага санкции за действия или бездействия на служителите, с които се нанасят вреди или накърняват законните права на гражданите.

По-конкретно в стратегията се предвижда:

- Изработване на методология за мониторинг и контрол на спазването на етичните норми от държавните служители, както и мерки и процедури за прилагане на санкции при установени нередности.
- Въвеждане на ефективни санкции за неизпълнение на служебните задължения.

Предлаганите мерки са обосновани и адекватни.

- *Освобождение на служители*

В тази област е добре да се възстанови основанието за прекратяване на трудовите правоотношение, когато служителите придобият право на пенсия за осигурителен стаж и възраст.

- *Администриране и информационни системи*

Най-съществената препоръка в тази област е да се завърши успешно и да се внедри максимално бързо Единна информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация.

В заключение трябва още веднъж да се подчертае, че хората са ключов фактор за успеха на всяка организация. В този смисъл, очертаните основни насоки за развитие на управлението на човешките ресурси в нашата държавна администрация е предпоставка за подобряване на ефективността и ефикасността от цялостната дейност на администрациите в интерес на обществото, особено в сложни ситуации като настоящата.

## **Използвана литература**

1. Стефанов, Л., Пейчева, М., Управление на човешките ресурси, „Тракия-М“, С., 2013
2. Шопов, Д., Атанасова, М., Управление на човешките ресурси, част I, „Тракия-М“, С., 2009
3. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г., приета с Решение № 140 на Министерския съвет от 17.03.2014 г.
4. Закон за администрацията

**Рецензент:** доц. д-р Александър Вълков

# ОТРАЖЕНИЕ НА НОВИТЕ МОДЕЛИ ЗА ЗАПЛАЩАНЕ И ОЦЕНКА ВЪРХУ МОТИВАЦИЯТА НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В ЦЕНТРАЛНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Стефан Петков<sup>1</sup>

**Резюме:** *За изграждането на съвременна модерна администрация в България и за постигане на целите в стратегическите документи за управление на човешките ресурси и развитие на администрация бяха извършени промени в нормативната уредба, свързани с модела на оценка и заплащане на служителите. От влизането им в сила на 01.07.2012 г. изминаха повече от две години. Този период даде възможност да се проведе извадково изследване сред служителите от централната администрация, с което да се придобие обща представа за ефекта от направените промени върху тяхната мотивация. Резултатите от изследването се явяват обратна връзка за субективно усещане на служителите от направените промени. То показва в кои насоки направените промени са въздействали положително върху мотивацията на служителите в централната администрация и къде въздействието е било слабо и не е постигнат очаквания резултат. Също така може да послужи за вземане на управленско решение за бъдещи промени с цел повишаване на мотивацията на служителите в администрацията.*

**Ключови думи:** *централна администрация, мотивация, оценяване, възнаграждение*

Мотивацията като управленска функция е от ключово значение за повишаване на ефективността на служителите и постигане целите на организацията. Тя определя количеството и качеството на трудовото изпълнение, както на отделния служител, така и на колектива като цяло. Административната реформа в България възприе стратегически подход на управление, при което се предвижда „сздаване на способни, отговорни, мотивирани служители, притежаващи необходимите компетентности и потенциал за успешно изпълнение на целите на управлението”<sup>2</sup>. Като конкретни цели и мерки са заложени: „Мотивиране на служителите за постигане на необходимите качество и ефективност на вложения труд; Подобряване работата в екип; Обвързване на политиката по заплащането с резултатите от дейността на

<sup>1</sup> Докторант в катедра „Публична администрация”, УНСС, stefan\_2012@abv.bg

<sup>2</sup> Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006-2013 г. (стр. 5).

администрацията”<sup>1</sup>. Като индикатори за мониторинг и изпълнение на стратегията са посочени: „Темп на нарастване на заплатите на служителите в държавната администрация и Мотивираност на държавните служители – промяна в процентите от демотивирани към мотивирани”<sup>2</sup>. В същото време бяха отчетени следните слабости: „Относително слаба мотивация сред част от служителите, дължаща се на ниското заплащане, лоша организация на работа, субективно оценяване на изпълнението. Това е една от основните причини за високата степен на текучество в администрацията”<sup>3</sup>.

В „Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020” в глава „**Констатиранни дефицити в областта на управлението на човешките ресурси и уменията на служители**” е отбелязано: „След въвеждането на новата система за оценяване и заплащане на служителите в държавната администрация в редица структури се забелязва нейното изкривяване или неправилно приложение. От една страна, това се дължи на недостатъчния финансов ресурс, с който разполагат някои администрации, което не им позволява да приложат на практика новия модел. От друга се наблюдава и липса на разбиране на модела от страна на част от ръководителите, които имат водеща роля при неговата реализация. Някои от тях не разполагат с необходимите познания как да оценят правилно своите служители, а други избират на практика да не го правят, като независимо от приноса на отделните служители за изпълнението на целите на звеното, всички получават еднакви оценки, с цел да не се създават предпоставки за междуличностни противопоставяния. Всичко това се отразява негативно на мотивацията на служителите. Като цяло съществен дефицит в администрацията е именно липсата на изградена система за ефективно измерване на мотивацията. Не се прилагат адекватни инструменти за нейното повишаване, а това създава опасност част от държавните служители да са ниско мотивирани, което би ги направило по-слабо продуктивни от техните колеги.”<sup>4</sup>

Както се вижда, проблемът с повишаване на мотивацията продължава да бъде актуален и в настоящия момент. Това налага необходимостта от изследване кои мотивационни фактори имат положително въздействие за повишаване ефективността на труда и удовлетвореността на служителите в централната администрация.

**Целта** на изследването е да се определи насока за усъвършенстване на системите за оценка и заплащане на служителите в централната администрация. **Обект** на проведеното изследване са новите модели за оценка и заплащане,

<sup>1</sup> Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006-2013 г. (стр. 10 и стр. 12).

<sup>2</sup> Пак там (стр. 14).

<sup>3</sup> Пак там. (стр. 6).

<sup>4</sup> Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. (стр. 32-33).



въведени с ПМС № 129 от 26.06.2012 г.<sup>1</sup> **Предмет** на изследването е въздействието на новите модели върху мотивацията на служителите.

Поставени са следните задачи:

1) Проучване на направените изменения и допълнения в наредбите за оценка на трудовото изпълнение и заплащане на служителите, които имат отношение върху мотивацията.

2) Разработване на анкетна карта и провеждане на анкетно проучване.

3) Анализ на получените резултати.

4) Определяне кои промени са довели до положително въздействие и кои не са постигнали желаните резултати в областта на мотивацията.

За постигане на целта е използван статистическия метод – непредставително извадково изследване, осъществено с анкетно проучване.<sup>2</sup>

## 1. Провеждане на изследването

Направените изменения и допълнения, имащи отношение към мотивацията на служители в „*Наредба за условията и реда за оценяване на изпълнението на служителите в държавната администрация*” приета с ПМС № 129 са следните:

1) Включване на оценявания в процеса на оценка: Съвместно обобщаване на задължения и задачи между оценяващ и оценявания, както и самооценка на служителя за своето изпълнение на заключителната среща (чл.11 и 13).

2) В рамката на компетентностите е посочено поведение, отговарящо на изискванията и неприемливо поведение. Отпадане на компетентностите: Изграждане на отношения; Познаване на заинтересованите страни; Техническа компетентност. Те са заместени с: Компетентност за преговори и убеждаване; Работа в екип; Фокус към клиентите; Професионална компетентност.

3) Отпадане на цифровите оценки по отделните етапи (А-Степен на реализация на целите от работния план; Б-Степен на изпълнение на задълженията, определени в длъжностната характеристика; В-Показатели за компетентност) и оставане само на годишна оценка на оценяващия по пет-бална скала: Изключително изпълнение; Изпълнението надвишава изискванията; Изпълнението напълно отговаря на изискванията; Изпълнението отговаря не напълно на изискванията; Неприемливо изпълнение (Чл.16).

4) При определянето на годишната оценка, оценяващият ръководител може да поиска мнение за работата на оценявания от други служители, които често работят с оценявания.

5) Контролиращият орган може да потвърди годишната оценка или да я промени с една оценка (намали или увеличи) (Чл. 21).

<sup>1</sup> ПМС №129 е обнародвано в ДВ, бр.49 от 29.06.2012 г.

<sup>2</sup> Семинар на тема „Извадкови форми на статистически изследвания” с лектор доц. д-р Т. Къналиев.

Направените изменения и допълнения, имащи отношение към мотивацията на служителите в „*Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация*” приета с ПМС № 129 са следните:

1) Нивата на основните месечни заплати се определя въз основа на длъжностни нива, определени от новоприетия Класификатор на длъжностите в администрацията. Те са 28 на брой. Всяко ниво включва 6 степени, всяка от които има минимален и максимален размер на основната месечна заплата на служителите, заемащи длъжности в съответното ниво.

2) Индивидуалните основни месечни заплати на служителите в специализираната администрация на ИА „Одит на средства от ЕС” може да надвишава с до 20 на сто максималния размер на основната месечна заплата за съответното ниво и степен на основната месечна заплата (Чл. 7, ал. 2).

3) Индивидуалната месечна заплата може да се увеличава според получената годишна оценка (Чл. 11). В рамките на същата степен на съответното ниво от 1 на сто до 15 на сто, без случая когато годишната оценка е „неприемливо изпълнение” (чл. 12).

4) Разходите за допълнително възнаграждение<sup>1</sup> за постигнати резултати са в размер не повече от 30 на сто от разходите за заплати (Чл. 24, ал. 3). То може да се изплаща 4 пъти годишно през април, юли, октомври и януари за предходната година (чл. 24, ал. 2). Те се определят въз основа на оценка на структурните звена в административната структура и/или на отделните служители (Чл. 25). Размерът на допълнителното възнаграждение за постигнати резултати, което определен служител може да получи за 1 година, не може да надвишава 80 на 100 от начислените му за съответната година основни заплати (Чл. 24, ал. 5).

Анкетното проучване се проведе в периода 04.08.-03.09.2014 г. Картата съдържа 9 въпроса, а мястото на провеждане е ограничено в централната администрация, където се намират 77,3% спрямо общата численост на администрацията<sup>2</sup>. И по-конкретно министерство и изпълнителна агенция като административни структури с най-висок относителен дял на работещите в централната администрация. В анкетата взеха участие 59 служители, от които 8 на ръководни длъжности, 39 на експертни длъжности с аналитични и контролни функции и 3 на експертни длъжности със спомагателни функции.

## 2. Анализ на резултатите

Резултатите от директно сравнение между очакванията на служителите от направените изменения и тяхното последващо субективно мнение относно мотивацията им за по-добро трудово изпълнение на служебните задължения сочат, че при 40,7 % очакванията са били в положителна насока (оптимисти).

<sup>1</sup> Допълнителни възнаграждения са: За нощен труд; За работа през официални празници; За времето на разположение; За постигнати резултати.

<sup>2</sup> Доклад за състоянието на администрацията 2013 г. (стр. 7).

Тези, които не са очаквали съществена промяна са почти 34%. Негативно отношение са имали 18,6% (песимисти). Не могат да отговорят 6,8%. Този процент е малък и може да се изтълкува като процент на непознаване на промените в нормативната уредба. Изводът, който можем да направим е, че значителна част от очаквания са били в положителна насока.

След двугодишен период на действие на промените резултата от тяхното въздействието върху мотивацията на служителите е следният:

- 12,1 % са били мотивирани от направените промени;
- 25,9% са мотивирани в известна степен;
- 44,8% не са били мотивирани за по-добро трудово изпълнение от промените.
- За 17,2% направените промени нямат отношение към работата им.

Резултатите са показани на *фигура 1*.

<i>Очаквания от промените</i>		<i>Въздействие върху мотивацията</i>	
В положителна насока 40,7%	24	7	Мотивираха 12,1%
Няма да предизвика промяна 33,9%	20	15	В известна степен мотивираха 25,9%
В негативна насока 18,6%	11	26	Не съм мотивиран 44,8%
Не мога да преценя 6,8%	4	10	Нямат отношение към работата 17,2%

**Фиг. 1.** Сравнение между очакванията и въздействието върху мотивацията от направените промени

Ако проследим как са се изменили очакванията към последвалото въздействие върху мотивацията на служителите резултатите са следните:

- 41,6 % от служителите с положителни очаквания са отчели липса на мотивация или, че промените нямат отношение към работата, което де факто е липса на въздействие върху мотивацията за по-добро трудово изпълнение.
- Само един служител с негативна нагласа е бил мотивиран в известна степен от промените. Всички останали не са били мотивирани.
- Тези, които не са очаквали промяна се разделят така: 31,6% са били мотивирани в известна степен, а 68,4 % не са били мотивирани.

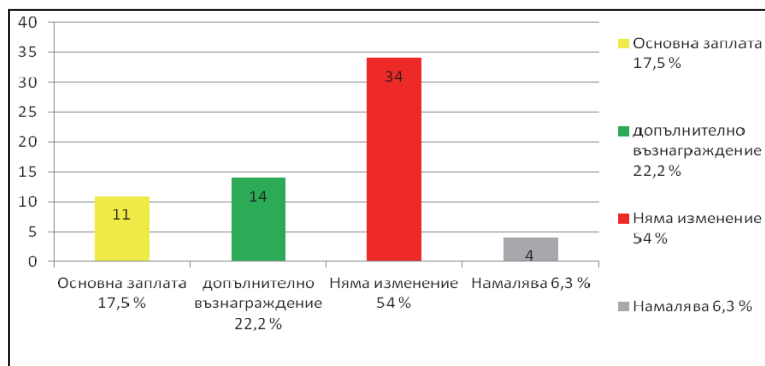
Изводът, който можем да направим е, че първоначалните положителните очаквания от промените са в относително отношение същите колкото последвалото въздействие върху мотивацията. Като цяло направените промени са въздействали мотивиращо на повече от една трета (38%) което е сравнително добър резултат в насока мотивиране на служителите в централната администрация.

Ако условно разделим факторите с мотивационно действие на материални, към които отнасяме брутното възнаграждение и диференцираното заплащане, и нематериални, към които ще отнесем екипната работа, обективността при оценяването, възможността за развитие, то отговорите от анкетата дават следните резултати:

*В материален аспект:*

- За 17,5% (11 души) се е увеличила основната заплата.
- За 22,2% (14 души) са се увеличили допълнителните възнаграждения.
- За 54% (34 души) няма изменение във възнаграждението.
- За 6,3% (4 души) то е намаляло.

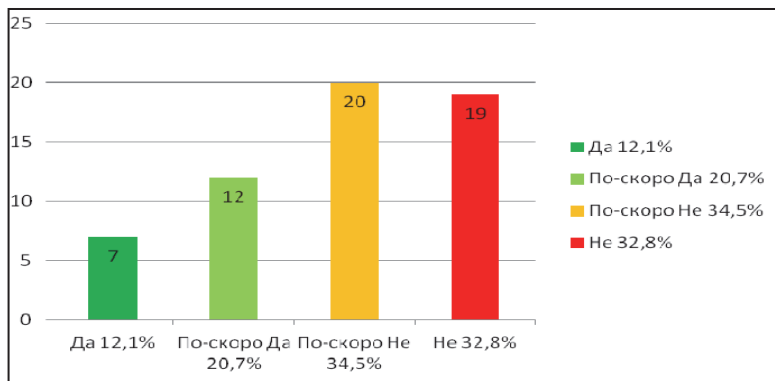
Или обобщено при 39,7% от служителите се отбелязва повишаване на брутното възнаграждение. Изводът, който можем да направим, е че този процент е много близък до процента на последвалата мотивация за по-добро трудово изпълнение. Т.е. в материален аспект имаме препокриване на увеличено то възнаграждение с мотивираността. Графично резултатите са представени на *графика 1*.



**Графика 1.** Увеличение на възнагражденията след промените

Приблизително същият резултат се получава при отговора на въпроса дали по-голямата диференциация на основната заплата ви е мотивирала за по-отговорно трудово изпълнение. Там 32,8% са мотивирани в различна степен от на-

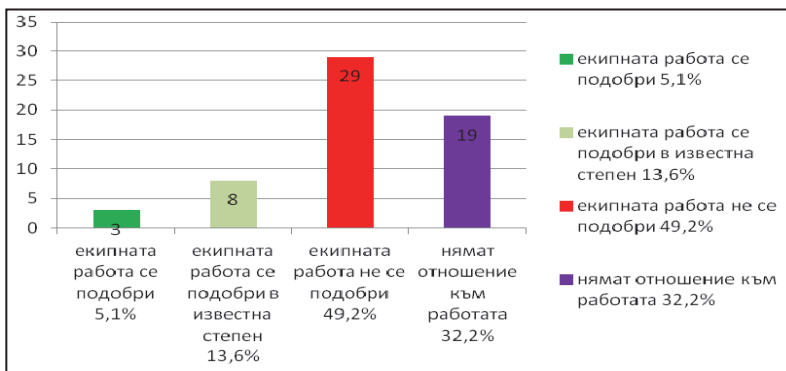
правените промени в системата на заплащането, а останалите 67,2% по-скоро не са били мотивирани. Графично резултатите са представени на *графика 2*.



**Графика 2.** Мотивира ли ви по-голямата диференциация на основната заплата?

*В нематериален аспект*

Екипната (колеktivната) работа се е подобрила в различна степен при 18,7% от служителите, докато при останалата част (81,3%) тя не се е подобрила или промените нямат отношение към работата. Този резултат е незадоволителен при съвременните условия при която действа администрацията. Ето защо тук трябва да се търсят още възможности за подобряване на екипната работа. Графично резултатите са представени на *графика 3*.



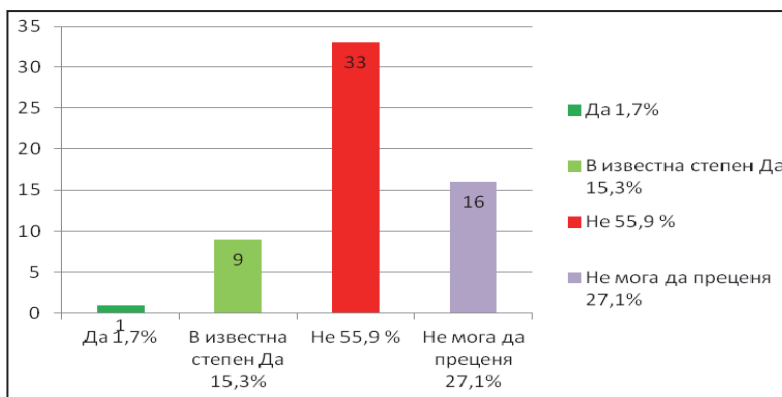
**Графика 3.** Въздействие на промените върху екипната работа

**За обективността при оценката** на трудовото изпълнение от гледна точка на служителите само за 11,9% (7 души) считат, че оценката на тяхното трудово изпълнение е станала по-обективна в следствие от направените промени. За 32,8% (19 души) няма разлика в обективността на оценяване. Оценката не е станала по-обективна за 45,8%. Значително преобладава мнението, че направените промени не са направили по-обективна оценката на трудовото изпълнение с общ дял 78%. Притеснителни са 8,5%, които не могат да отговорят. Това може да се дължи на неспособност за самооценка, което е притеснително за служител в централната администрация.

Въвеждането на нова рамка на компетентности, където е посочено приемливо и неприемливо поведение е най-съществената част от направените нововъведения и целта, с която е направено е намаляване на субективния момент. Ето резултата:

- Само един служител е отговорил твърдо, че субективизмът е намалял 1,7%.
- В известна степен е намалял субективизмът при 15,3% (9 души).
- Не считат, че субективизмът е намалял 55,9% (33 души).
- Не могат да преценят 27,1% (16 души).

За преобладаващата част 55,9% субективизмът остава, което определено води до негативни последици за мотивацията. Все пак промените са намалили усещането за субективизъм на оценката при 17%. Изненадващ е високият процент на тези които не могат да отговорят 27,1%. Графично резултатите са представени на *графика 4*.

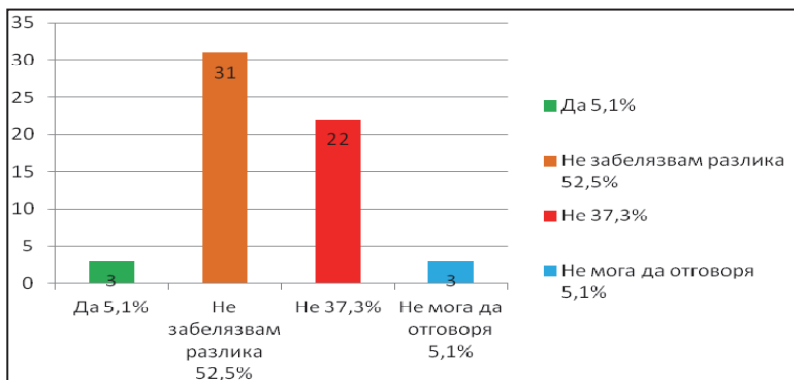


**Графика 4.** Новата рамка на компетентности намали ли субективизма на оценката?

**За възможностите на развитие** анкетираните са дали следните отговори:

- Само 5,1% (3 души) са посочили, че имат по-добра възможност за развитие.
- Не забелязват разлика 52,5% (31 души).
- 37,3% (22 души) са отговорили твърдо с „не”.
- Не могат да отговорят 5,1% (3 души).

Резултатите са представени на *графика 5*.



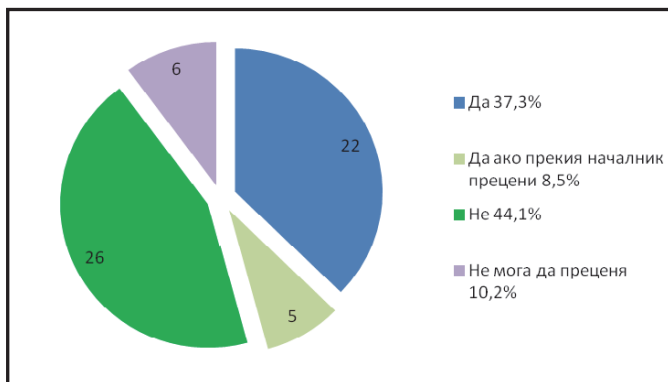
**Графика 5.** Възможности за развитие от промените

Вижда се, че направените промени и нововъведения не дават усещане на служителите за по-добра възможност за развитие от досегашното.

Интересни резултати се получиха на въпроса: Бихте ли предпочели да работите в ИА „Одит на средства от ЕС” или на длъжност „сътрудник по управление на европейски проекти и програми”, заради по-високото заплащане, без да ви привлича тази дейност. Както е известно тези служителите регламентирани получават по-високи възнаграждения (до 20%). Тази особеност е използвана за да се установи по-високото заплащане ли водещ мотив или същността на работата. Резултатът е следния:

- 37% предпочитат по-високото заплащане, без тази работа да ги привлича.
- 44,1% предпочитат да работят, дейност която ги привлича.
- 8,5% биха извършвали дейност, ако прекият началник прецени, че ще се справят.
- 10,2% не могат да преценят.

Графично резултатите са представени на *графика 6*.



**Графика 6.** Предпочитания за работа с по-високо заплащане, без тази работа да ви привлича

Вижда се, че освен материалният мотивиращ фактор, със същото значение са нематериалните фактори в случая същността на извършваната дейност.

### 3. Заключение

Анализът на резултатите от направеното емпирично изследване показват, че направените промени и допълнения в нормативните документи, влезли в сила от 01.07.2012 г. са довели до положителен резултат по отношение на мотивацията, който смея да отбележа е недостатъчно задоволителен. Тъй като емпиричното изследване е непредставително, то и данните от него не могат да бъдат взети като сигурно доказателство за силата на въздействие върху мотивацията. Въпреки това на базата на тези данни можем да обобщим, че за около една трета от служителите в централната администрация направените промени са ги мотивирали и тяхното брутно възнаграждение се е повишило. Същият дял е на мотивираните от въведената по-голяма диференциация на заплащането.

При условното разделение на факторите с мотивационно въздействие на материални и нематериални се вижда, че по-голямо въздействие върху мотивацията имат материалните фактори. Като слабо можем да определим въздействието на промените върху мотивацията от нематериална гледна точка. Това се вижда от ниските резултати по отношение подобряване на екипната работа, възможността за развитие и субективизма при оценяването.



Принципно материалното стимулиране като мотивационен фактор се определя като силно и бързодействащо, но то не трябва да е определящо имайки предвид спецификата на публичния сектор, който работи в т.нар. бюджетни ограничения, както и силната конкуренция по отношение на възнагражденията от частния сектор.

Затова основна насока за усъвършенстване на системите на оценка и заплащане с цел повишаване на мотивацията на служителите в централната администрацията за по-добро трудово изпълнение трябва да се търсят чрез нематериалните стимули, без това да става за сметка на материалните.

## **Използвана литература**

1. Къналиев, Т, Семинар на тема „Извадки форми на статистически изследвания” С, 2012.
2. Шопов, Д, Л. Стефанов, М. Паунов, Л. Дулевски, Икономика на труда, „Тракия-М“ , С, 2002.
3. Наредба за условията и реда за оценяване на изпълнението на служителите в държавната администрация, ПМС №129 от 26.06.2012 г.
4. Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация, ПМС №129 от 26.06.2012 г.
5. Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006-2013 г., <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=363>
6. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г., <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1152>
7. Доклад за състоянието на администрацията 2013 г., [http://www.government.bg/fce/001/0211/files/DSA\\_2013.pdf](http://www.government.bg/fce/001/0211/files/DSA_2013.pdf)

**Рецензент:** доц. д-р Татяна Даскалова

# МОДЕЛ НА ПРОГНОЗА ЗА РАЗМЕРА НА БЮДЖЕТА НА СОЦИАЛНОТО ОСИГУРЯВАНЕ В БЪЛГАРИЯ

Владимир Вълков<sup>1</sup>

***Резюме:** С настъпилите динамични икономически и социални промени и негативната им роля спрямо развитието на страната ни, от съществено важно значение оказват вноските за социално осигуряване. В доклада ще бъдат посочени осем важни фактора, оказващи съществено въздействие върху развитието и стабилността на социалноосигурителната система.*

***Ключови думи:** социалноосигурителна система, социално осигуряване, и социално-осигурителни вноски.*

## Увод

В съвременните икономически условия и последиците от световната икономическа криза, които оказаха силно негативно въздействие върху доходите на голяма част от населението на България, с все по-голямо значение е ролята на водената социална политика и нейните приоритети. Като основен фактор за разпределението на средствата е размерът на бюджета на социалното осигуряване. Налице са 8 осем основни фактора, които оказват влияние върху размера на осигурителни вноски в системата на социалното осигуряване:

- средногодишно население
- средна продължителност на живота в България,
- размер на средната пенсия,
- разходи и приходи от осигурителни вноски,
- заети лица
- безработни лица,
- размер на вноската, плащана от работника за социално осигуряване като процент в съотношение с този на работодателя,
- размер на минималната месечна работна заплата.

Въз основа на тези осем фактора ще бъдат посочени модели на прогнози за разходите и приходите за бюджета на социалното осигуряване в България в три разновидности – оптимистичен, реалистичен и песимистичен. На първо място са посочени данните от тези основни осем фактора, на базата на които ще бъдат разработени модел на приходите и модел на разходите с техните прогнозни стойности.

<sup>1</sup> Главен асистент, катедра „Публична администрация“, УНСС, daniela.simeonova@unwe.bg

**Таблица 1**

Година	Средно-годишно население (души)	Средна продължителност на предстоящия живот (години)	Темп на развитие на средната пенсия в България (лв.)	Разходи на подсектор „социално-осигурителни фондове“ (млн. лв.)	Фактически осигурителни вноски (млн. лв.)
2000	8 170 200	71.7	86.41	3 177	2 967,72
2001	8 020 300	71.8	92.37	3 532	2 975,55
2002	7 868 450	72.07	102.29	3 438	3 175,43
2003	7 823 550	72.43	110.65	3 774	3 692,20
2004	7 781 161	72.55	124.76	4 339	4 079,50
2005	7 739 900	72.61	134.63	4 385	4 420,28
2006	7 699 020	72.67	152.08	4 699	4 296,83
2007	7 659 764	73.01	171.62	5 384	4 890,28
2008	7 623 395	73.43	208.97	6 517	5 392,65
2009	7 585 131	73.58	244.46	7 935	5 273,07
2010	7 534 289	73.83	263.44	8 187	4 969,80
2011	7 348 328	74.02	266.63	8 314	5 509,59
2012	7 304 632	74.00	271.21		

*Източник:* Обобщени данни за периода на НСИ

Таблица 2

Година	Заети лица на 15 и повече навършени години (хил. души)	Безработни лица на 15 и повече години (хил. души)	Размер на вноската плащана от осигурените лица (%)	Размер на минималната месечна работна заплата (лв.)
2000	2980,108	566,8	20	75,33
2001	2968,069	663,925	20	87,25
2002	2978,562	592,4	25	100
2003	2834	449,1	30	110
2004	2922,2	399,8	30	120
2005	2980	334,2	30	150
2006	3110	305,7	35	160
2007	3252,6	240,2	35	180
2008	3360,7	199,7	40	220
2009	3253,6	238,0	40	240
2010	3052,8	348,0	40	240
2011	2965,2	376,2	40	250
2012	2934	410,3	40	283,33

Източник: Обобщени данни за периода на НСИ

## 1. Оптимистичен, реалистичен и песимистичен сценарий на модела на приходите

С оглед влиянието, което оказват изследваните стойности на основните фактори, влияещи върху системата за социално осигуряване. На тази основа могат да бъдат направени модели на развитие на основните единици, влияещи върху размера на вноските за социално осигуряване за следващите няколко години.

При първата стъпка от изграждането на модела приходите се разглеждат като функция от броя на хората, които се осигуряват, дохода, върху който се начисляват осигурителните вноски, и съотношението в осигурителните вноски между работодател и осигурен. Конкретният модел на приходите е:

$$\hat{y}_1 = f_1(x_1; x_2; x_3),$$

където:

- $y_1$  са приходите в бюджета на осигуряването;
- $x_1$  е броят на хората, които се осигуряват (заети лица);
- $x_2$  е доходът, върху който се начисляват осигурителните вноски;
- $x_3$  е процентът на вноските, плащани от осигурения.

От своя страна доходът, върху който се начисляват осигурителните вноски, е функция на средната заплата и на минималната заплата:

$$\hat{x}_2 = f_2(x_4; x_5),$$

където:

- $x_4$  е средната заплата;
- $x_5$  е минималната заплата.

Моделът на разходите е функция на разходите за пенсии и разходите за обезщетения:

$$\hat{y}_2 = f_3(x_6; x_7),$$

където:

- $y_2$  са разходите в бюджета на осигуряването;
- $x_6$  са разходите за пенсии;
- $x_7$  са разходите за обезщетения.

От своя страна разходите за пенсии са функция на броя на пенсионерите и на размера на пенсиите:

$$\hat{x}_6 = f_4(x_8; x_9),$$

а разходите за обезщетения са функция на разходите на обезщетения за безработица и разходите за обезщетения за майчинство:

$$\hat{x}_7 = f_5(x_{10}; x_{11})$$

където:

$x_8$  е броят на пенсионерите;  
 $x_9$  е размерът на пенсията;  
 $x_{10}$  са разходите за обезщетения за безработица;  
 $x_{11}$  са разходите за обезщетения за майчинство.

На свой ред броят на пенсионерите е функция на средната продължителност на живота и броя на населението:

$$\hat{x}_8 = f_6(x_{12}; x_{13}),$$

докато размерът на пенсията е функция на средната пенсия и дохода, върху който се начисляват осигурителните вноски:

$$\hat{x}_9 = f_7(x_{14}; x_2)$$

Разходите за обезщетения за безработица са функция на броя на безработните и дохода, върху който се начисляват осигурителните вноски:

$$\hat{x}_{10} = f_8(x_{15}; x_2).$$

Разходите за обезщетение за майчинство са функция на броя на живородените деца и дохода, върху който се начисляват осигурителните вноски:

$$\hat{x}_{11} = f_9(x_{16}; x_2)$$

където:

$x_{12}$  е средната продължителност на живота;  
 $x_{13}$  е броят на населението;  
 $x_{14}$  е средната пенсия;  
 $x_{15}$  е броят на безработните;  
 $x_{16}$  е броят на живородените деца.

В крайна сметка моделът на приходите е:  $\hat{y}_1 = f_1(x_1; x_3; x_4; x_5)$ ,

докато моделът на разходите е:  $\hat{y}_2 = f_2(x_4; x_5; x_{12}; x_{13}; x_{14}; x_{15}; x_{16})$

При разработването на моделите може да се включи и времето в явен вид. Това според Величкова<sup>1</sup> поражда редица предимства:

- Значително се намалява изчислителната работа. При този метод стават излишни построяването на трендовите модели и установяването на отклоненията около тях и се работи непосредствено с изходните данни за изследваните явления.

<sup>1</sup> Величкова, Н. Статистически методи за изучаване и прогнозиране развитието на социално-икономически явления, 1981, с. 300-315.

Може да се даде икономическа интерпретация на всеки от параметрите на регресионния модел. Параметърът пред фактора време изразява увеличението или намалението в обема на изследваното явление  $Y$  с течение на времето, настъпващо в резултат на комплексното влияние на всички фактори, които не са пряко включени в модела, при условие, че факторът  $X$  не се изменя, т.е. остава на едно постоянно средно равнище.

След включването на времето, моделите придобиват вида:

$$\hat{y}_1 = f_1(x_1; x_3; x_4; x_5; t),$$

$$\hat{y}_2 = f_2(x_4; x_5; x_{12}; x_{13}; x_{14}; x_{15}; x_{16}; t)$$

Така последователността на работа следва своя алгоритъм:

Първо, построяване на линейни регресионни модели на приходите и разходите, т.е.:

$$\hat{y}_1 = b_{1,0} + b_{1,1}x_1 + b_{1,2}x_3 + b_{1,3}x_4 + b_{1,4}x_5 + b_{1,5}t,$$

и

$$\hat{y}_2 = b_{2,0} + b_{2,1}x_4 + b_{2,2}x_5 + b_{2,3}x_{12} + b_{2,4}x_{13} + b_{2,5}x_{14} + b_{2,6}x_{15} + b_{2,7}x_{16} + b_{2,8}t$$

Второ, проверка за мултиколинеарност и евентуално отстраняване на корелиращи помежду си фактори.

Трето, проверка за адекватност на линейния модел и евентуална промяна на модела, ако линейният модел се окаже неадекватен.

Четвърто, оценка на коефициентите на избрания модел.

Пето, изготвяне на прогноза.

От тук конкретното изпълнение на този алгоритъм за модела на приходите е следното:

1. За построяването на модела се използва стъпкова регресия. Стъпковата регресия по думите на Манов „позволява да се търси най-добрата комбинация между предикторите за изследване на дадена връзка”. В резултат от приложението на стъпковата регресия се получава модел, в който времето е единствен фактор.

2. Понеже в окончателния модел е останал само един фактор, отпада необходимостта от проверка за мултиколинеарност.

3. Линейният модел е адекватен ( $F = 124,889$  при  $p = 0,000$ ) и обяснява 92,6% от дисперсията на приходите.

4. Моделът изглежда по следния начин:

$$\hat{y}_1 = -496\,394,075 + 249,662.t$$

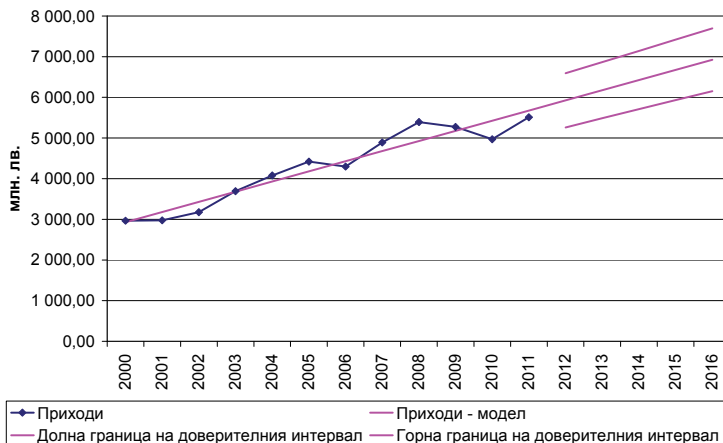
Коефициентът  $b_{1,5} = 249,662$  показва, че средногодишно приходите се увеличават с 249,662 милиона лева.

5. Тъй като времето остана като единствен фактор в модела, следва да бъде направена т.нар. екстраполационна прогноза. За нея е характерно, че се осно-

вава на „допускането, че през прогнозирания период изследваното явление ще проявява същите закономерности на развитие, които е проявявало и през изходния базисен период. Получените прогнози са резултат от механична екстраполация на трендовата линия”<sup>1</sup>.

В специализираната литература няма точни правила относно хоризонта на прогнозата, но в нашия случай е удачно прогнозата да се направи до 2016 г., когато мандатът на правителството приключва. Това е важно, защото управлението на бюджета за социално осигуряване е свързано с цялостната икономическа, социална и фискална политика на страната.

Екстраполационните прогнози позволяват да се изчислят и доверителни интервали, т.е. с определена вероятност може се да твърди, че действителната стойност на прогнозираното явление няма да излезе извън предварително определени граници. Моделът на приходите, направената екстраполационна прогноза и доверителните интервали са представени на фиг. 1.



Източник: Обобщени данни за периода на НСИ.

**Фиг. 1.** Модел на приходите, прогноза и доверителни интервали на прогнозата за периода 2000 – 2016 г.

Що се отнася до модела на разходите, конкретното изпълнение на алгоритъма е следното:

Първо, за построяването на модела отново се използва стъпкова регресия. В резултат от приложението на стъпковата регресия се получава модел, в който факторите са два – времето и размера на средната пенсия.

<sup>1</sup> Величкова, Н. Статистически методи за изучаване и прогнозиране развитието на социално-икономически явления, 1981, с. 112-113.



Второ, проверката за мултиколинеарност показва, че тези два фактора се намират в силна зависимост помежду си. Това налага да се отстрани единият от двата от модела. Отстранява се времето, тъй като то има по-нисък стандартизиран регресионен коефициент, по малка стойност на  $t$  и съответно – по-високо равнище на значимост, отколкото размерът на средната пенсия. По този начин в модела остана само един фактор.

Отстраняването на времето от модела поражда един допълнителен проблем – трябва да се провери дали остатъците са независими един от друг, т.е. дали не са автокорелирани<sup>1</sup>. За тази проверка е използван критерият на Дърбин-Уотсън. От таблицата за критерия на Дърбин-Уотсън при 12 члена на динамичния ред, един фактор, включен в модела, и 5% риск за грешка са извадени две числа:  $d_L = 0,971$  и  $d_U = 1,331$ . Изчислената емпирична стойност на критерия е 1,743. Тази емпирична стойност попада между  $d_U$  и  $4 - d_U$ , което означава, че липсва автокорелация, т.е. моделът е добър.

Трето, линейният модел е адекватен ( $F = 1265,560$  при  $p = 0,000$ ) и обяснява 99,2% от дисперсията на разходите.

Четвърто, моделът изглежда по следния начин:

$$\hat{y}_t = 597,096 + 28,860 \cdot x_{t,1}$$

Коефициентът  $b_{2,5} = 28,860$  показва, че при нарастване на средната пенсия с един лев разходите се увеличават с 28,860 милиона лева.

Пето, за построяването на прогнозата се разработват три сценария за развитието на размера на средната пенсия – песимистичен, реалистичен и оптимистичен. Тези три сценария са разработени въз основа на разглеждането на предходната динамика на размера на средната пенсия, представена на фиг. 2.

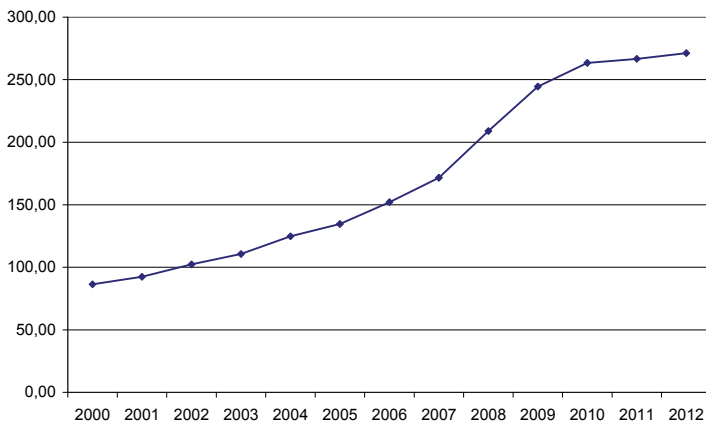
Графиката показва, че динамиката на средната пенсия може да бъде разделена на три подпериода. В първия подпериод от 2000 до 2007 г. средната пенсия е нараствала средногодишно с 12,17 лв. Във втория подпериод от 2007 до 2010 г. средната пенсия е нараствала средногодишно с 30,61 лв. В третия подпериод от 2010 до 2012 г.<sup>2</sup> година средната пенсия е нараствала средногодишно с 3,88 лв. Тези три средногодишни прираста могат да бъдат взети като основа на песимистичния<sup>3</sup> (30,61 лв.), реалистичния (12,71 лв.) и оптимистичния (3,88 лв.) сценарий. Хоризонтът на прогнозата отново ще

<sup>1</sup> Величкова, Н. Статистически методи за изучаване и прогнозиране развитието на социално-икономически явления, 1981, с. 272.

<sup>2</sup> За 2012 г. разполагаме с размера на средната пенсия. За тази година ще имаме само една прогнозна стойност, а няма да правим песимистична, реалистична и оптимистична прогноза.

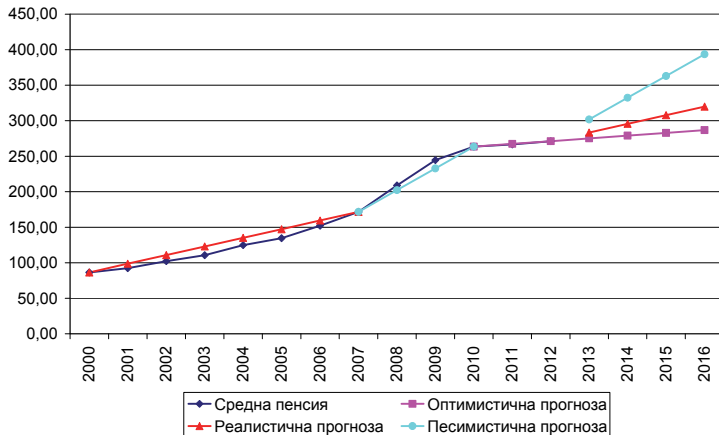
<sup>3</sup> Песимистичен от гледна точка на бюджета на социалното осигуряване, защото по-висок размер на пенсията означава по-големи разходи за бюджета. От гледна точка на пенсионерите този вариант е оптимистичен.

бъде до 2016 г. Трите прогнозни сценария за динамиката на средната пенсия са представени на фиг. 3.



Източник: Обобщени данни за периода на НСИ

**Фиг. 2.** Динамика на средната пенсия за периода 2000 – 2012 г.



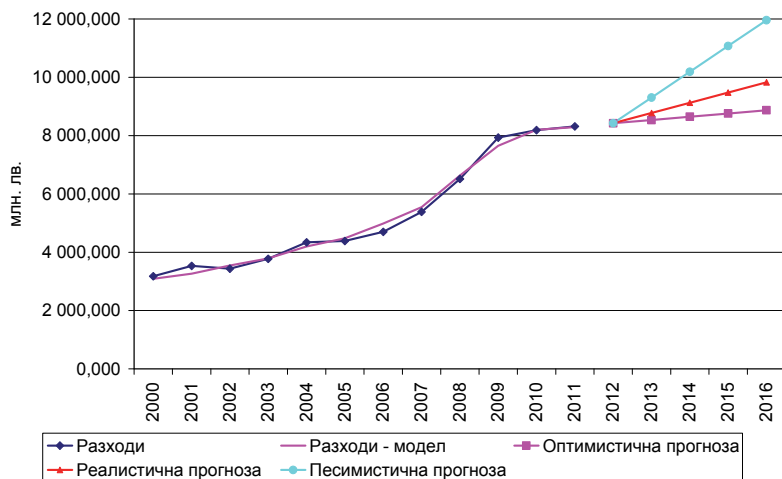
Източник: Обобщени данни за периода на НСИ

**Фиг. 3.** Песимистичен, реалистичен и оптимистичен сценарий за динамиката на средната пенсия за периода 2000 – 2016 г.

Тези стойности на песимистичната, реалистичната и оптимистичната прогноза за размера на средната пенсия са заместени в модела на връзката между средната пенсия и размера на разходите. Така се получават съответно песимистична, реалистична и оптимистична прогноза за размера на разходите.

## 2. Оптимистичен, реалистичен и песимистичен сценарий на модела на разходите

Моделът на разходите и направените песимистична, реалистична и оптимистична прогноза са представени на фиг. 4.



Източник: Обобщени данни за периода на НСИ

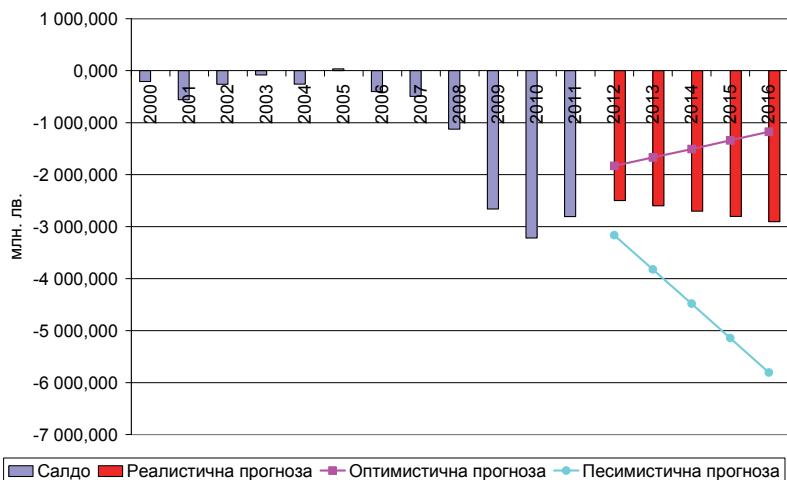
Фиг. 4. Модел на разходите, песимистична, реалистична и оптимистична прогноза за периода 2000 – 2016 г.

Прогнозирането на приходите и на разходите дава възможност да се прогнозира и разликата (салдото) между тях. Това е изключително важно, защото показва дали бюджетът на социалното осигуряване е в състояние на излишък или на дефицит. За да се направи прогноза за салдото, са изчислени разликите между:

- екстраполационната прогноза на приходите, която може да се приеме за аналог на реалистична прогноза на приходите, и реалистичната прогноза на разходите;

- долните граници на доверителните интервали на екстраполационната прогноза на приходите, които могат да се интерпретират като аналог на песимистична прогноза на приходите, и песимистичната прогноза на разходите;
- горните граници на доверителните интервали на екстраполационната прогноза на приходите, които могат да се интерпретират като аналог на оптимистична прогноза на приходите, и оптимистичната прогноза на разходите.

Получените в резултат на това песимистична, реалистична и оптимистична прогноза за салдото са представени на фиг. 5.



Източник: Обобщени данни за периода на НСИ

**Фиг. 5.** Салдо на бюджета на социалното осигуряване и песимистична, реалистична и оптимистична прогноза за периода 2000 – 2016 г.

На базата на разработените три сценария може да се обобщи, че бюджетът на социалното осигуряване до 2016 г. ще бъде в състояние на дефицит. Според песимистичната прогноза този дефицит ще се увеличава средногодишно с 660,252 млн. лева. Според реалистичната прогноза дефицитът ще се увеличава средногодишно със 101,654 млн. лв., а според оптимистичната прогноза дефицитът ще намалява средногодишно със 164,147 млн. лв..

На основата на посочения анализ се вижда ясно, че ако продължават негативните тенденции бюджетът на социалното осигуряване ще бъде отрицателен със все по-нарастващи дефицитни стойности. Това налага реформиране на

социалната система в България и остава надеждата, че следващите управляващите (независимо кои ще бъдат), да приложат ефикасни мерки с положителен ефект върху социалноосигурителната система на България.

## **Заклучение**

На базата на представените данни в доклада ясно се очертават нарастващите проблеми, които оказват негативно влияние върху социалноосигурителната система. Продължава да расте дефицита на бюджета на социалноосигурителната система. Необходимо е бъдат взети адекватни мерки за повишаване събираемостта на вноските за социално осигуряване, а така също и реформа в самата осигурителна система. Задължително трябва да се въведе подоходно облагане и да бъде премахнат таванът на максималния осигурителен доход за страната ни, който облагодетелства лицата с високи доходи. Наложителна е реформа и административната система с цел по-бързо и по-качествено обработване на получените данни свързани със социалноосигурителната система.

## **Използвана литература**

1. Национален статистически институт (НСИ)
2. Величкова, Н., Статистически методи за изучаване и прогнозиране развитието на социално-икономически явления 1981.

**Рецензент:** доц. д-р Евгения Пенкова

# СОЦИАЛНА И ИКОНОМИЧЕСКА СИГУРНОСТ НА НАСЕЛЕНИЕТО В БЪЛГАРИЯ

Минко Савов<sup>1</sup>

Социалната сигурност предполага гарантиране на индивида и семейството срещу рискове, които е възможно да настъпят при тяхното съществуване. Тя създава предпоставки за сигурност на индивидите и семействата, че равнището и качеството на техния живот няма да бъдат сериозно нарушени, доколкото това е възможно, при евентуалното възникване на икономически и социални рискове.

Социалната сигурност е система от институции, обществени правила и плащания, създаващи условия за нормално съществуване на индивидите при настъпили социални рискове. Тя предполага осигуряване не само на финансови средства, но и система от услуги за обслужване на населението.

Социалната сигурност се разглежда преди всичко като сигурността на съществуването на човека и неговите организационни форми. Следователно социалната сигурност в държавата има за цел да гарантира хуманни и достойни условия за съществуване и изява на личността и гражданите. Подобен подход дава възможност да разглеждаме социалната сигурност в държавата на три равнища: сигурност на личността, сигурност на обществената група и обществото. Направленията, макар и обособени, се намират в сложна взаимна зависимост не само като отношение на частно към общо. Отделно както социалната сигурност на отделния гражданин, така и тази на обществото, влияят и самите те се влияят от останалите подсистеми на националната сигурност – военна, политическа, икономическа, културна и т. н.

Изхождайки от постановката, че обект на социалната сигурност на най-ниско равнище са отделните личности, веднага се вижда, че интересите на индивида са многообразни, разнопосочни и уникални. Това затруднява намирането и прилагането на единен научен подход за изследване на личностната социална сигурност. Анализирайки системата от лични интереси на индивида като живо (биологично) и социално същество (гражданин), се вижда, че в рамките на обществената (груповата) единица тези интереси може да са в сродни групи по интереси – значение, естество, трайност и др. Това позволява да се намери подходящ начин за обобщаване на възгледите и намиране на решения за сигурност на отделната личност като основна градивна клетка на нацията (народа).

---

<sup>1</sup> Докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС, minko\_savov@abv.bg

Обхватът на правата и свободите в индивидуален план е регламентиран в националното и международното законодателство, по което държавата е страна. Така например Република България досега е ратифицирала над 90 международни конвенции по социалните въпроси, включително в областите на труда, социалното осигуряване, здравеопазването, спорта, туризма, образованието и културата (фиг.1 ).

<b>ОБЛАСТИ НА МЕЖДУНАРОДНАТА СОЦИАЛНА ЗАЩИТА</b>
• закрила на интелектуалната собственост
• права за образование, наука и култура
• права за здравеопазване, спорт и туризъм
• права за труд и социално осигуряване
• основни права на човека и защита на личността

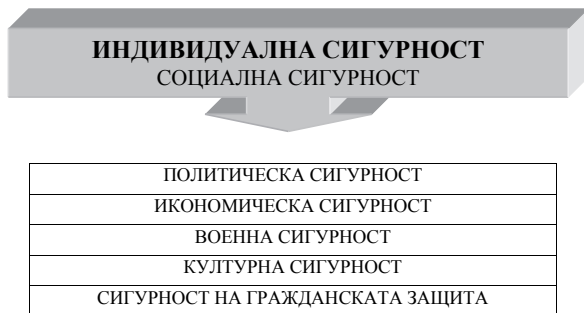
**Фиг. 1.** Области на международната социална защита

Нарушаването на социалната сигурност на индивидите обикновено е дело на държавната администрация, работодателите и на граждани, престъпни групировки и други. Защитата на личностната сигурност се осъществява от национални и международни организации и институции. В национален план такива са съдът, профсъюзите, комисията по правата на човека в Народното събрание и др. В международен план защитата на личността се осъществява от “Европейския съд по правата на човека” в Страсбург и “Европейската комисия по правата на човека”, а така също в нейни органи от континентален и световен мащаб.

Социалната сигурност в държавата е едно от централните направления на вътрешната политика на държавата. Социалната сигурност обезпечава възпроизводството на социалните ресурси, а чрез това – стабилност и надеждност на националната сигурност. Чрез нея се предотвратяват разрушителните и пагубните последици от природните стихии, глада, епидемиите, природните и техногенните катастрофи, демографския взрив (срив); справедливо се разпределят и преразпределят материалните средства, правят се организационни усилия за запазване и подобряване на определен жизнен стандарт; регулира се животът на гражданите. Индивидуалната социална сигурност носи на гърба си и има основополагащо влияние върху останалите сфери на националната сигурност

Социалната сигурност в държавата обезпечава на обществото и страната достатъчно здрави, образовани, материално задоволени, висококвалифицирани, убедени и уверени в своето процъфтяване и благополучие граждани. Тя ще ограничава, предотвратява или премахва отрицателния прираст на население-

то, емиграцията, неконтролирания ръст на нетрудоспособните, негодните за служба във въоръжените сили, структурите за сигурност и в другите държавни служби. Значително ще се снижат заплахите от възникване на епидемии, ръстът на инфекциозни заболявания, взривът на престъпност и заплахите за физическата и интелектуална сигурност на гражданите.



**Фиг. 2.** Въздействие на индивидуалната социална сигурност върху сфери на националната сигурност

Социалната сигурност на обществените групи е второто направление или т.нар. второ равнище на социална сигурност. Тя има отношение към всички основни неличностни субекти на политическия живот в държавата. Обществото, разглеждано в широк смисъл, е съвкупност от исторически създадена се форма на съвместна дейност. В тесен смисъл това е съвкупност от общуващи помежду си групи от хора, обединени по произход, интереси, социално положение, традиции и общност на професии. Те се различават от държавните организации и учреждения. Обикновено към тях се отнасят социални групи, формални и неформални организации, политически партии, професионални съюзи и дружества по интереси. Обществените групи са с претенции за устойчиво функционално положение в обществото. Те се създават за постигане на определени цели – обикновено за разрешаване на фундаментални политически въпроси, засягащи интересите на широки слоеве от населението на държавата. Основната им функция е осъществяването на социален контрол над политиката. Това обикновено се постига посредством разширяване на законодателните инициативи, осигуряващи икономическа, социална и правова защита на населението, демократичен контрол и критика на важни стратегически правителствени или партийни решения.

Социалната сигурност на обществото и сигурността на личността са две условно разделени направления на една неделима система. Взаимодействието между частните човешки интереси и интересите на групата е сложно и многопосочно, но в него обикновено забелязваме процеси под формата на противопоставяне и интеграция.



Интеграцията най-често се проявява по посока на осъществяване общите интереси и тяхната защита. Противоречията между личностните и обществените интереси, между интересите на различните групи и между обществените групи и държавата (фиг. 3) обикновено се преодоляват на ниски равнища на ескалация.

Общество и личност	→	Междulichностни
Общество и държава		Между обществени групи
Между социално-обществени групи	←	Между личности на верска /етническа основа
Между държавни интереси		Между личност и социална група
Между обществени, религиозни и етнически		Между държава и личност

**Фиг. 3.** Основни противоречия в сферата на социалната сигурност

Социалната сигурност на обществото (нацията, населението, народът) на държавата (федерацията) е третото направление или третото равнище на социалната сигурност. За означаване на обществото и неговата дейност на ниво отделна нация, народ, население, се използва понятието “социум”.

Когато сблъсъкът на интересите на личността, обществените групи и социума придобие остра конфликтна форма и премине в гражданско неподчинение или въоръжен сблъсък основите на националната сигурност са застрашени. Независимо че конфронтацията на интереси обикновено се изразява в стремеж за политически натиск върху властовите структури (субекти на властта) в държавата в много случай поради снижаване равнището на вътрешната сигурност значително намаляват възможностите за външна сигурност. Често социалните сблъсъци прехвърлят пределите на държавната граница и може да предизвикат социални напрежения в съседни държави. Подобна възможност е характерна за държави, чиято националност се формира от близко по етническа или религиозна принадлежност население.

В историята има примери, когато в резултат на външни или вътрешни подбуди на сътресения в социалната сигурност на държавата, са възможни коренни промени в политическата и икономическата ѝ система без да се налага достигане на етап на въоръжена борба. Технологията за предизвикване на всеобща политическа криза е отработена. Тя може да включва заплаха от война, предизвикване на икономически, политически, идеологически, религиозни и етнически проблеми. Едновременно с това в органите на изпълнителната власт се внедряват и удобни за постигане на целите изпълнители.

Социалната сигурност на личността и обществото може да бъде застрашена в резултат на субективни или природно-обективни причини. Субективните причини за възникване на социална несигурност са многообразни. Когато в

основата им стои действието или бездействието на субекти на властта, или на отделни личности обикновено говорим за рискове на социалната сигурност.

През последните години един от рисковете за социалната сигурност, проявяващ се като световна тенденция, е тероризмът. Благоприятна среда за него са държавите със слаба правова и вътрешна сигурност, неефективна изпълнителна власт, корупция сред силовите структури и в политиката, нефункционираща икономика, неохранявана държавна граница и подкупни митнически чиновници, бюрократични процедури в администрираното противопоставяне на властите и други Терористичните действия може да бъдат инициирани от държавното ръководство на собствената страна. Подобна ситуация е характерна за тоталитарните и авторитарни режими и се прилага обикновено за разчистване на сметки (включително физическо унищожаване на политически, икономически и идейни противници). Терористични действия могат да се осъществяват от друга държава с цел дестабилизиране на социалната сигурност в държавата опонент. Терористичен акт, нарушаващ социалната сигурност на отделната личност или обществото, може да бъде предизвикан от терористична организация и от отделни лица. Тероризмът може да се класифицира като метод за натиск за постигане на интереси и се развива върху политическа, икономическа, религиозна, етническа или на междуличностна основа. Обикновено, в зависимост от начина на подготовка и проявяване, той е инцидентен и организиран от отделна политическа организация или изразява държавна политика. В зависимост от мястото на проявление терорът е вътрешнодържавен или международен.

Тероризмът като източник за социална несигурност поражда страх у гражданите, обществените групи и в държавата. Страхът от физическото унищожаване, от намесата в личния живот, от изнудване, наличие и посегателство срещу личната собственост, може да предизвика недоволство на масите срещу управлението и отделни институции. Неуспешната борба с тероризма в държавата отблъсква чуждите инвестиции, туризма търговията, нанася огромни икономически загуби, влошава международния политически авторитет на страната, на управляващите и нацията.

Бездействието на държавните власти (изпълнителна, съдебна, законо-дателна) и неадекватното на потребностите сведение на органите за борба с тероризма, също може да бъдат източник на сериозна социална и национална несигурност.

Социалната сигурност на личността, на обществената група на цялото и общество може да бъде застрашена от разни двигатели, например от икономическа криза и произтичащите от нея последици като непредотвратими епидемии, ръст на безработицата, достигане на бедността под равнището на жизнения минимум, ниска раждаемост, необразованост, емиграция и други.

Заплахата за социалната сигурност е провеждането на трайна анти-социална политика на корумпирана и некомпетентна държавна власт. В този случай обществото и отделните хора са подложени на системно социално напрежение. Рязко се засилва разделението на обществото и изкуственото противопоставяне а гражданите от различни етнически прослойки. Сред населението и полити-

ческите опоненти възниква страх от подслушване и следене, а свободното изразяване на политически възгледи е недопустимо. Държавното управление не разполага със социални програми за защита на социално слабите, възрастните и самотните хора. Подобна политика води до деградиране на обществото, до неуважение на националния идеал и националните интереси. Гражданиите и обществото се превръщат в аморфна аполитична маса, която е без желание за защита на своя суверенитет, неза-висимост и териториална цялост, на своите настоящи потребности, минало и бъдеще.

Сериозен фактор, снижаващ социалната сигурност в държавата, може да бъде неадекватната и необвързаната с националните интереси и националния идеал политика и дейност на политически партии, обществени организации, религиозни секти и други сепаративни формирвания.

Важно значение за сигурността на населението има степента на развитие на икономиката. Мнозина изследователи – философи, икономисти и общественици определят икономическата сигурност и икономическата стабилност като базови за ефективно действие на цялата система на националната сигурност (фиг. 4). Икономическата сигурност в държавата е такова състояние на основните икономически и другите обществени показатели, които осигуряват нормално обществено производство за удовлетворяване икономическите потребности на обществения живот и постигането на цялостната НС в страната.

<b>НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ</b>			
<i>ВОЕННА СИГУРНОСТ</i>	<i>ПОЛИТИЧЕСКА СИГУРНОСТ</i>	<i>СОЦИАЛНА СИГУРНОСТ</i>	<i>ИНФОРМАЦИОННА СИГУРНОСТ</i>
<b>ИКОНОМИЧЕСКА СИГУРНОСТ</b>			

**Фиг. 4.** Система на националната сигурност

Икономическата сигурност влияе върху всички елементи и връзки в системата на НС. Тя осигурява социалната сигурност, включително и в случаите, когато са налице дестабилизиращи процеси в част от останалите подсистеми на националната сигурност (например етническата, религиозната, екологичната).

Икономическата сигурност е основа на военната сигурност и е неотменима за поддържане на боеспособни въоръжени сили, които гарантират националната сигурност и подпомагат гражданската защита на населението при природни бедствия, промишлени и екологични инциденти. Финансово-икономическата стабилност създава предпоставки за решаване на проблемите на материалните и нематериалните компоненти в армията.

Икономическата сигурност усилва действията на политическата сигурност, включително дипломатическите усилия за достойно и равнопоставено участие на държавата в системите за регионална и глобална сигурност. Икономическата сигурност допринася за намаляване на социално-битовите престъпления. Чрез

нея се снижава рискът от възникване на етнически и социални сблъсъци и успешно се преодоляват последствията от природни и промишлени бедствия и екологични катастрофи.

Икономическата сигурност на държавата обхваща както чисто икономически процеси и елементи, така и различни организационни, включително правови, технологични и психологически структури и предполага отсъствие на хаос, бюрократизирано управление, сенчеста икономика, всеобхватно държавно регулиране и аномалии в поведението на икономическите субекти и показатели. Икономическата сигурност предполага устойчиви темпове на икономически прираст в конкурентна вътрешна и международна икономическа среда, пазарни цени и ценообразуване, финансова стабилност и самостоятелност на държавата, постоянно разширяващ се икономически интерес.

Икономическата сигурност се проявява в защита на държавата от дискриминация и икономически диктат, осъществявани под формата на санкции, забрани и ограничаване на търговско-икономическите връзки, а също и от други целенасочени пречки пред прогресивното, постъпателно и ефективно развитие на националната икономика.

Намаляването на икономическия потенциал на държавата и засилването на зависимостта ѝ от вноса на продоволствени и и потребителски стоки, оборудване, технологии и капитали снижават икономическата сигурност. Когато към икономическите негативи се прибави дефицитът от квалифицирани кадри в материалното производство и увеличаващи се произшествия и аварии от технически характер, заплахите за националната сигурност са реални и се превръщат в дълготрайни.

Икономическата сигурност пряко влияе върху мястото и ролята на държавата в световните процеси. Тя определя характера на начина на обществения живот. В световен план набира скорост тенденцията, определяща ролята на икономическите възможности и позиции спрямо целокупните глобални политически процеси. Тя се проявява в условията на разширяваща се конкуренция за достъп и овладяване на природните, информационните и научно-техническите ресурси и пазари.

**Основните проблеми** на икономическата сигурност на България в условията на преход от централизирана към пазарна икономика са:

- изоставаща от световните постижения структура;
- неефективна организация на производството;
- неприспособеност на националното стопанство за работа в условията на външна и вътрешна конкуренция;
- увеличаваща се технологична изостаналост в производството в сравнение с държавите с прогресивно развиваща се икономика;
- неконкурентоспособност на стоките и услугите на свободния пазар;
- продължително преструктуриране на държавния и частния сектор;
- липса на перспективни възгледи и програми за развитие и съотношение между държавния и частния сектор и в националната икономика;

- нарушени връзки между националното стопанство и системата за отбрана и национална сигурност;
- разрушаване на конкурентни и национално значими производства и услуги поради интереси на сенчеста икономика, корупция и непрозрачна приватизация;
- загуба на значими международни пазари и позиции за пласиране на стоки и услуги на по-ниско качествено равнище;
- дъмпингово допускане на вътрешния пазар на конкурентни вносни стоки;
- неконтролируем износ на капитали и бягство на стратегически инвеститори от страната;
- опити за финансова дестабилизация и налагане на спекулативни цени с цел валутни спекулации;
- натрупване на международни финансови дългове и трудности по обслужване на външния дълг;
- загуба на финансова самостоятелност, в резултат на финансова и икономическа нестабилност и други.

Правилното определяне на националната икономическа политика в пазарно насочените капиталистически системи, в които доминира частното, т. нар. свободно предприемачество, е важна предпоставка за икономическата сигурност на държавата. Всяка страна заделя средства за решаване на държавни нужди в съперниещи си обществени сфери – военно дело, здравеопазване, култура, научни изследвания, социални нужди. В дадена обществено-политическа, икономическа и международна среда всяка от сферите има собствена относителна тежест в системата на национална сигурност.

Насочването на средства и ресурси към отбраната е една от основните функции на законодателната и изпълнителната власт в държавата и е част от процеса на стратегическо разпределение на ресурсите.

**Този процес обхваща пет важни задачи:**

*Първа.* Поддържане на социалната сфера и в частност жизнения стандарт на отделните граждани;

*Втора.* Инвестиране в дълготрайни частно-предприемачески активи: сгради, машини, превозни средства, инфраструктура и други;

*Трета.* Задоволяване на обществените нужди в областта на здравеопазването, образованието и други, т. нар. обществено осигуряване;

*Четвърта.* Заделяне на средства за вътрешна сигурност, т. нар. защита на гражданите от други граждани;

*Пета.* Защита на гражданите, обществото и държавата от агресия, насилие, заплаха за суверенитета, както и за изпълнение на международни военни задължения.

Правилното разпределение на ресурсите в посочените сфери е сложен процес. Той е част от стратегическото управление на държавата и има важно значение за нейната национална сигурност.

Стратегическите правителствени решения в икономическата сфера са групови. Обикновено в тях се търси оптимално съчетаване на националните интереси с личните предпочитания на отделните лица (граждани). Поради тази причина тук присъства колективен избор въз основа на индивидуални и обществени ценности. Обикновено за целта се търси максимизиране на печалбата в националната сигурност и минимизиране на загубите.

Едновременно с това винаги трябва да се отчита, че производството, разпределянето и управлението на икономическите ресурси е непрекъснат процес. За това се разработва текуща годишна програма, обикновено част от съответната краткосрочна и средносрочна.

Основните задачи, засягащи разпределението на ресурсите в икономическата сфера и влияещи върху националната икономическа сигурност, предполагат разпределение на частта от обобщения брутен продукт за удовлетворяване на потребностите на частния производител и отделния гражданин, ресурсите, заделени за последните три задачи, са изцяло за обществено-държавни нужди. Те се използват за изграждане и поддържане на системите, създаващи национална сигурност, в т. ч. и военна сигурност.

Укрепването на националната икономическа сигурност е предпоставка за разширяване на възможностите за решаване на националната сигурност във вътрешнодържавен и международен план. В сферата на международните отношения националната икономическа стабилност дава национално самочувствие, намалява влиянието на външен натиск и печели съюзници за реализиране на националната политика.

Исторически доказана закономерност е, че успешно развиващата се икономическа база на общественото-материална база на обществения живот подпомага решаването на проблемите във всички негови сфери. Подобни примери в световната практика на държави от този тип от втората половина на 20 век са Швейцария, Япония, Финландия, Швеция, Канада и др. В резултат на значителни икономически възможности (вкл. финансова стабилност), сериозни съвместни технико-производствени и инфраструктурни проекти, както и на утвърден международен престиж и поради някои особености на конюнктурата в света, проблемите им на националната сигурност се решават, без силно развърнат отбранителен потенциал.

В демократичните общества разпределението на brutния вътрешен продукт (БВП) в сферите потребление, инвестиции и обществени разходи съответства на решенията на изпълнителната власт. За целта се отчитат дългосрочните национални програми, които винаги се съгласуват с жизнените държавни интереси, програмите, концепциите, доктрините и със съответната финансово – икономическа обосновка се приемат от националния законодателен орган (конгрес, парламент, народно събрание).

**Рецензент:** проф. д-р Евгения Делчева

# ДОБРИ ПРАКТИКИ И МОДЕЛИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ДЕЙНОСТИ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРИ ВКЛЮЧВАНЕТО ИМ В СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА

Мирослава Даковска<sup>1</sup>

**Резюме:** *Неправителствените организации са елемент на обществото ни и имат ключова роля за насърчаване на хората да бъдат активни и отговорни. Те са ключов и необходим партньор на държавната и местните власти. От една страна, те дават възможност на различни групи в обществото да изразяват своите позиции публично. От друга, реално влияят върху формирането на политики, засягащи пряко техните интереси и подпомагат институциите да вземат информирани решения, основани на анализ на различни гледни точки. Неправителствените организации участват в процесите на изграждане на политики в различни значими сфери в обществото – образователна, социална, културна, такива с насоченост към работа с младежки проблеми чрез дейностите, които реализират. Основните си дейности неправителствените организации финансирани самостоятелно или чрез участие в проекти, събиране на средства от кампании и чрез доброволчество. Рядко дейностите на неправителствените организации се финансират чрез дарителски акции. Дарителството като форма за финансиране на дейности на неправителствени организации не е разпространено в България. Неправителствените организации имат възможността чрез финансиране на дейности в рамките на различни проекти да участват активно в създаването на политики в сферата, в която работят. По този начин би могло на тези организации да се погледне като на равностоен партньор от институциите, което да позволи да се създаде благоприятна среда за развитието на гражданското общество и прякото му участие в създаването на политики.*

**Ключови думи:** *неправителствени организации, финансиране, грант, политики, фонд, механизъм, средства*

Настоящият материал представя безвъзмездното финансиране на неправителствени организации (НПО) по проекти с публични средства. Това са средства, които се предоставят на държавите в съответствие с тяхното членство в Европейския съюз (ЕС) или въз основа на споразумения за включването им

<sup>1</sup> Докторант, катедра „Публична администрация“, УНСС, mira\_dakovska@abv.bg

към действащи в момента други европейски финансови механизми. Такива механизми са по-конкретно – Финансовия механизъм (ФМ) на Европейското икономическо пространство (ЕИП) и норвежкия финансов механизъм. Като добър модел и практика ще бъде представено и грантовото финансиране на проекти по Българо-швейцарската програма за сътрудничество, тематичен фонд (ТФ) “Фонд за реформи, свързани с участието на гражданското общество” (ФРУГО).

Финансирането на проекти на неправителствени организации от Европейския съюз става по два основни начина: чрез средства, отпуснати от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз на всяка една държава-членка и разпределяни по правила, описани в националните им оперативни програми, както и чрез финансиране на проекти на неправителствени организации по програми на Европейската комисия в различните обществени области.

По отношение на начините за безвъзмездно финансиране на неправителствени организации по финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, норвежкия финансов механизъм и “Фонд за реформи, свързани с участието на гражданското общество” акцентът ще бъде насочен към създадените специални фондове за подпомагане на неправителствени организации в отделните държави – бенефициенти, наричани по-долу неправителствени-фондове.

## **1. Финансиране на неправителствени организации с европейски средства**

### ***1.1. Финансиране на платформи на неправителствени организации***

До настоящият момент в европейското законодателство няма единно определение за понятието европейска неправителствена мрежа или платформа. Определението и характеристиките на понятието могат да бъдат изведени от отделните програмни документи, които съдържат критерии, какво за целите на съответната програма се приема за мрежа/платформа. В част от програмите платформите следва да отговарят на конкретни критерии в определена област: да обединяват неправителствени организации от съответната сфера, действащи на ниво ЕС (например мрежи, фондации, професионални организации) и да представляват колективно други организации. В други програми, поради изискването платформите да бъдат регистрирани като организации в някоя от европейските страни, те не се разглеждат като отделна категория допустими кандидати, но допълнително се изисква да представляват обединения на определени категории лица, съобразно целите на програмата и да осъществяват дейности на територията на ЕС (например – специфичната програма „Наказателно правосъдие”, специфична програма ДАФНЕ III).



Европейският съюз няма единна политика по отношение на финансирането на НПО мрежи, работещи на европейско ниво. В рамките на отделните програми въпросът за безвъзмездно финансиране се регламентира по различен начин. Съществуват няколко подхода за предоставяне на финансиране от Европейския съюз на европейски мрежи в периода 2007-2013 г:

➤ **Директно финансиране на поименно посочени мрежи**

Пример за такъв тип финансиране е **Програмата за насърчаване на активното Европейско гражданство 2004-2006 г.** (*Community Action Programme to Promote Active European Citizenship*). Мотивите на Комисията за отпускане на финансиране са следните: Комисията разпознава платформата като инструмент, чрез който се осигурява диалог с гражданското общество в сферата на социалната политика на европейско ниво като основен модел при изработването на европейски политики и гарантиране на равното участие на всички. Директното финансиране е предназначено за покриване на оперативните разходи на Платформата, както и за осъществяването на конкретни дейности, които попадат в целите на Програмата. Пример за такива дейности са: предоставянето на информация, популяризирането на дейностите на ЕС и т.н. Подобна е и регламентацията на директното финансиране, предоставено на Социалната платформа по Програма Европа за гражданите 2007-2013 г. (*Europe for Citizens*). Други примери за директно финансиране на мрежи, действащи на европейско ниво могат да бъдат посочени и Специфична програма „Гражданско правосъдие“ и Специфична програма „Наказателно правосъдие“. В първия случай поименно са посочени Европейската мрежа на висшите съдебни съвети и Мрежата на председателите на върховните съдилища в Европейския съюз, които получават институционално финансиране с цел покриване на разходите по основната им дейност.

➤ **Финансиране на европейски мрежи на неправителствени организации на основата на конкурс**

Основната разлика с предходните механизми за финансиране е, че европейската мрежа може да кандидатства за директно финансиране. Например **Програма Прогрес** предвижда възможност за финансиране на оперативните разходи на европейски платформи, които работят за постигане на целите на Програмата, като това става въз основа на обявен конкурс за набиране на проектни предложения или чрез обявяване на обществена поръчка. За да може да кандидатства платформата трябва да е регистрирана като неправителствена организация. За 2010 г., съгласно годишната работна програма 14,39% (близо 15 милиона евро и половина) от общия бюджет на Прогрес (близо 108 милиона евро) са заделени за повишаване на капацитета на платформи на европейско ниво да участват при формирането на политиките в социалната сфера на ниво ЕС и на национално ниво.

## 2. Европейски фондове и неправителствени организации.

Общите разпоредби за създаване и действие на Европейските фондове се посочват в Регламент (ЕО) 1083/2006 от 11 юли 2006 г, последно изменян с Регламент (ЕО) № 284/2009 на Съвета от 7 април 2009 година. Фондовете се създават с цел да бъде подпомогнато социалното и икономическо сближаване в рамките на Европейския съюз, както и да се насърчи балансираното устойчиво развитие на Общността, на основание на чл. 159 от Договора за създаване на Европейската общност. Европейският съюз създава три тематични фонда. Европейски фонд за регионално развитие, Европейски социален фонд (Структурни фондове) и Кохезионен фонд. Средствата по фондовете са насочени към засилване на растежа, конкурентоспособността, заетостта, социалното включване и опазването на околната среда. Уредбата на предоставянето на финансова помощ от всеки един от тези фондове се съдържа в отделни регламенти.

В **Регламент (ЕО) 1083/2006** се съдържат основни принципи и изисквания, които следва да се спазват от държавите-членки при определяне на приоритетите и механизмите за разходване на средствата по оперативните програми. Принципът на партньорство има съществено място в Оперативните програми при разглеждане на мястото и ролята на неправителствените организации. Съгласно този принцип всяка една държава-членка трябва да работи в сътрудничество с представители на гражданското общество и неправителствени организации *при изготвянето, изпълнението, наблюдението и оценката на оперативните програми*. Регламентът определя три основни цели, за които може да се предоставя финансирането от Структурните фондове: „сближаване” между най-малко развитите държави-членки и региони и останалите; „регионална конкурентоспособност и заетост”; „европейско териториално сътрудничество”. Всяка една държава разработва оперативни програми като очертава специфичните цели в рамките на всяка една от трите области, с оглед на конкретните си нужди от финансова помощ. Регламентът дава и институционалната рамка на управление на оперативните програми. Основните нива са три: управление, наблюдение и контрол на оперативните програми. Съгласно чл. 58 и следващите, всяка една държава-членка следва да уреди система от органи за управление, наблюдение и контрол на оперативните програми, която да се основава на принципите за ясно разделение на функциите и гарантиране на надеждни механизми за отчитане и одитиране. Тази система задължително следва да включва четири вида структури:

- Управляващ орган, който може да бъде: национален, регионален или местен държавен орган, публичноправна или частноправна организация.
- Сертифициращ орган, който може да бъде национален, регионален или местен държавен орган или институция;
- Одитиращ орган, който може да бъде национален, регионален или местен държавен орган или институция, които са функционално независими от управляващия и сертифициращия орган.

- Мониторингов комитет, в който задължително участва като Председател представител на страната-членка или на Управляващия орган. Конкретният състав на комитета се определя от всяка една държава-членка самостоятелно, съгласно националното ѝ законодателство и практика.

Регламентът допуска възможността на неправителствените организации да бъде възложено изпълнението на всички или част от задачите на управляващ орган по оперативна програма като „междинно звено“ (*intermediate body*). Съгласно чл. 2, т. 6, „междинно звено“ е всяка публична или частна организация или служба, която действа под отговорността на управляващ или сертифициращ орган или която изпълнява задачи от тяхно име по отношение на крайните бенефициенти, изпълняващи проекти. Ролята на НПО като междинно звено се изразява в управление и прилагане на част от оперативна програма. За целта, на НПО-междинно звено се отпуска глобална субсидия (*global grant*) като отношенията му с управляващия орган или държавата-членка се уреждат със споразумение. Споразумението задължително следва да регламентира:

- видовете дейности/проекти, за които може да се използват средствата по глобалната субсидия;
- критериите за избор на бенефициенти;
- размера на финансова помощ от Фондовете и правилата, които регулират нейното разходване;
- правилата за наблюдение, оценка и финансов контрол върху средствата от глобалната субсидия, спрямо управляващия орган, включващи и правила относно реда за възстановяване на неправомерно изплатени суми и представяне на отчети;
- правилата относно използването на финансова гаранция или друго еквивалентно средство, ако е приложимо.

**Регламент (ЕО) 1081/2006 г.** на Европейския парламент и Съвета от 05.07.2006 г. за Европейския социален фонд определя развитието на НПО като част от целите на финансовата помощ, предоставяна от Европейския социален фонд. Сред приоритетите за финансиране са посочени и изграждането и повишаването на институционалния капацитет на НПО, развитието на уменията им за разработване, наблюдение и оценка на политики и програми, както и насърчаване създаването на партньорство с централни и местни институции. Направеният преглед на Регламент (ЕО) 1083/2006 и Регламент (ЕО) 1081/2006 показва, че НПО имат възможността да вземат съществено участие в процеса на усвояване на средствата по европейските фондове, разпределяни в отделните държави – членки. Активното им включване под една или друга форма обаче зависи от установените практики на взаимодействие между държавата и гражданския сектор в отделните страни. За да се изясни мястото и ролята на НПО в оперативните програми, бе направен преглед на уредбата на няколко основни въпроса в различни държави-членски на ЕС.

### 3. Финансиране на проекти по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм

Протокол 38а от Споразумението за Европейското икономическо пространство създава механизъм, чрез който страните от Европейска асоциация за свободна търговия (ЕАСТ) спомагат за намаляването на икономическите и социални неравенства в Европейското икономическо пространство (наричан по-нататък „Финансов механизъм на ЕИП“). Фондът се управлява от неправителствена организация или фирма, или консорциум от организации, които не са свързани с държавата. Оператор на Програмата за подкрепа на неправителствените организации в България е Институт „Отворено общество“ – София (ИОО-София) в партньорство с Фондация „Работилница за граждански инициативи“ (ФРГИ). И двата партньора са независими неправителствени организации с опит в управлението на програми за предоставяне на безвъзмездно финансиране в тематичните области на Програмата. **Институт „Отворено общество“ – София (ИОО)** е българска неправителствена, нестопанска организация за осъществяване на дейност в обществена полза с над 20 годишен опит в предоставянето на безвъзмездно финансиране в подкрепа на гражданския сектор в България. От създаването си през 1990 година Институтът се застъпва за демократизацията на обществено-политическия живот, работи за разширяването на гражданските свободи и за спазването на основните човешки права и подпомага укрепването на институциите на гражданския сектор. ИОО–София е сертифициран по стандарта ISO 9001. **Фондация „Работилница за граждански инициативи“ (ФРГИ)** е неправителствена, нестопанска организация, регистрирана в обществена полза. Мисията на ФРГИ е да насърчава различни общности да поемат отговорност и да работят активно за социално развитие, като използват пълноценно местни ресурси. ФРГИ е един от лидерите в страната в развитието на местното дарителство, като подкрепя организации, които работят за развитието на филантропията като източник за финансиране на неправителствени организации по места. Фондацията е първата в страната, на която е поверено управлението на корпоративен фонд, през 2005 година. Програмата за подкрепа на неправителствените организации (НПО) в България е част от прилагането на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Тя е на обща стойност от близо 11,8 млн. евро, осигурени от страните донори Исландия, Лихтенщайн и Норвегия. Програмата предоставя финансиране за допустими неправителствени организации, регистрирани в България, и има за цел да подпомогне развитието на гражданския сектор и принося му за социалната справедливост, демокрацията и устойчивото развитие на страната. В рамките на Програмата са предвидени три конкурса за набиране на проектни предложения в четири тематични области. Неправителствените организации могат да кандидатстват за финансиране на микро, малки, средни и големи проекти. Подкрепата за гражданското об-

щество е един от най-важните приоритети на Финансовия механизъм на ЕИП. За периода 2009-2014 г. държавите донори Исландия, Лихтенщайн и Норвегия са заделили общо близо 146 милиона евро за програми за подкрепа на неправителствените организации в държавите бенефициенти по Финансовия механизъм на ЕИП: България, Гърция, Естония, Испания, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Унгария и Чехия. Разпределението на средствата по програмите за всяка една страна е обект на споразумение между държавите донори и държавата бенефициент и е отразено в съответния Меморандум за разбирателство.

Динамичните граждански общества са основополагащ елемент в здравите, стабилни демокрации. Неправителствените организации (НПО) играят важна роля при:

- мобилизирането на гражданите и поставянето на важни въпроси в публичното пространство
- ангажирането в публични дебати
- разрешаването на ключови проблеми в обществото, както като чрез застъпническата си роля, така и в ролята си на доставчици на услуги.

Проектите, които ще бъдат изпълнявани в рамките на Програмата следва да бъдат фокусирани върху по-долу изброените **сфери на подкрепа**, в които неправителствените организации могат да играят специфична роля и да благоприятстват за настъпването на позитивна промяна.

- Демокрация и демокрация на участието;
- Активно гражданство;
- Добро управление и прозрачност;
- Борба с расизма и ксенофобията;
- Права на човека, включително на малцинствата (етнически, религиозни, лингвистични и сексуални), достъп до права, включително в отдалечени райони и антидискриминация;
- Равенство между половете и/или насилие по полов признак;
- Социални неравенства, бедност и социално изключване, включително в селските райони;
- Предоставяне на услуги за повишаване на благосъстоянието;
- Посрещане на специфични нужди, включително на ромите;
- Околна среда и климатични промени;
- Изграждане на капацитет за НПО;
- Застъпничество и гражданско наблюдение;
- Изграждане на мрежи и коалиции.

Неправителствените организации са допустими кандидати за финансиране и по други тематични програми по ФМ на ЕИП и Норвежкия Финансов механизъм.

Финансовият механизъм на ЕИП има за цел да допринесе за намаляване на икономическите и социалните различия в рамките на Европейското икономическо пространство, както и да задълбочи двустранните отношения между

страните донори – Норвегия, Исландия и Лихтенщайн – и страните, получаващи подкрепа, сред които е България.

### ***3.1. Действие на Фонда за подкрепа на НПО:***

В рамките на Фонда за подкрепа на НПО, който се изпълнява в периода 2008 – 2010 г., са обявени две покани за набиране на предложения ѝ през юли 2008 г. и април 2009 г. Получени са общо 704 предложения от неправителствени организации и читалища в страната, като търсеното финансиране от Фонда е на стойност 32 234 564,61 евро. За подкрепа кандидатстват както неправителствени организации, работещи на национално, така и такива на местно ниво, а наред с това и новорегистрирани организации. По критерии за административно съответствие и допустимост отпадат 115 организации.

Представители на Оператора, Националното координационно звено към МФ, Посолството на Кралство Норвегия в Република България и Офиса на ФМ на ЕИП участват в качеството си на наблюдатели в заседанията на Комисията. Комисията за подбор на проекти одобри за финансиране 61 проекта на обща стойност 1 857 002,77 евро, от които по приоритетна област:

- Опазване на околната среда и подпомагане на устойчиво развитие – 15 проекта на обща стойност 743 199,77 евро
- Предоставяне и развитие на социални услуги, като здравни грижи и грижи за деца – 24 проекта на обща стойност 649 303 евро
- Развитие на гражданско общество и защита на човешките права – 22 проекта на обща стойност 464 500 евро
- Успешно реализирани са 59 проекта.

### ***3.2. Описание на добра практика, на проект финансиран по Фонда за подкрепа на НПО в Приоритет 2***

Предоставяне и развитие на социални услуги, като здравни грижи и грижи за деца

Проект – „**Всички днес за децата ти утре**”. Източник на финансиране е Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, Фонд за подкрепа на НПО – България. Проектът се изпълнява в периода март 2009 – февруари 2010 година. Общата стойност на проекта е 26 350 лева. Водеща организация на проекта е Сдружение “Знание” – Ловеч. Това е неправителствена организация с фокус на работата си в областта на развитието на гражданското общество чрез предоставяне на обучителни услуги в контекста на идеята за учене през целия живот. Партньор в изпълнението на проекта е ловчанско читалище „Наука”. Основните дейности, които са реализирани в рамките на проекта са: А) **Дейности за предотвратяване на рисковете при подрастващите,**

**основаващи се на топлина и взаимност в семейството** – като под-дейности са организирани дискусии по метода „Future Workshop”; анализирани са най-често срещани проблеми, проведено е обучение на родители, както и организирани на съвместни инициативи между родители и деца – игра „Семейни стратегии”; пленер с различни тематични блокове, музикално и танцувално представление.

**Б) Дейности за предотвратяване на прекаления престой на децата пред телевизора и компютъра**, такива са: Информационна и превантивна кампания за ползите и вредите от използването на компютър в ежедневието; Конкурс, за есе и рисунка по тема – „С какво бих заменил 1 час пред телевизора и компютъра”. Дейностите са с цел, да се интегрират по-успешно децата в изпълнение на творчески задачи.

**В) Дейности, целящи въвеждането на практики за поощряване на здравословен начин на живот и физическа активност.** Такива в рамките на проекта са – беседи по здравословен начин на живот с участието на ученици, родители, преподаватели; спортни инициативи – под формата на съвместни състезания; Семинар за родители и учители за прилагане на мерки с цел превенция на употреба на цигари, алкохол и наркотици.

**Резултатите от проекта са следните:** Организирани и проведени съвместни семейно забавления – игри, спорни занимания. Проведено е обсъждане на младежите на територията на град Ловеч. Изследвани са взаимоотношенията между родители и деца с помощта на психолози, преподаватели и възпитатели. Като успешен резултат се отчитат и повишените и променени познания на родителите относно ефективната комуникация с децата им, вредността от интернет и превенция на употребата на наркотици.

### ***3.3. Описание на добра практика на проект финансиран по Фонда за подкрепа на НПО в Приоритет 3***

Развитие на гражданско общество и защита на човешките права

**Име на проекта:** „Справедлив процес за жертвите на трафик” Изпълнител: Съюз на съдиите в България; Продължителност на проекта: март 2009 и април 2010 г. Стойността на проекта е 29 104,70 евро.

**Описание на проекта** Основната цел на проекта беше да се повиши ефективността на правораздаването по дела за трафик на хора, чрез повишаване на професионалната компетентност на съдиите да прилагат закона, като развият умения за работа с пострадалите и повишат информираността си за особеностите на явлението. В рамките на проекта са извършени: анализи на явлението, на профила на жертвата и извършителя, на действащото законодателство и съдебна практика и на добрите практики за работа с жертвите. На основа на анализите се разработи: обучителен модул за съдии, прокурори и разследващи полицаи. Изследванията бяха разпространени сред всички заинтересовани страни. След превеждането им те бяха средство за популяризиране на българските добри съдебни практики в европейските държави със сродно законодателство.

### **Постигнатите резултати от проекта са следните:**

Проектът повиши качеството на правораздаването по дела за трафик – с помощта на извършените анализи и обучения. На база на това се преориентираха професионалните нагласи към нови практики и подходи за работа с жертвите. Този процес обхвана адвокатите, правни изследователи и обучението на младшите магистрати, вещите лица към съда и ангажирани с подкрепа на жертви на насилие социални професии, като достигна и международни експертни кръгове. По време на проекта са развити и следните добри практики:

1. Постоянен проектен мониторинг на дейностите и състоянието на целевата група. Постоянна връзка с целевата група, при която последната е не само привлечена към проектните дейности и тяхната оценка, но и нейните потребности са постоянно проучвани с оглед приспособяване на проектните дейности към тях.

2. Използване на партньорска подкрепа чрез нейната професионална експертиза за реализиране на дейностите.

3. Успешна екипна работа – с участие на експерти от екипа, постоянен обмен на информация, подкрепа и професионализъм за изпълнение на дейностите. Проследяване на взаимоотношенията на екипа с външните експерти и предотвратяване на евентуални рискове за изпълнение на проекта.

4. Осъществяване на външни консултации с цел – представителност на крайните продукти и полезност за тяхното използване от целевата група.

5. Спазване на професионални стандарти за провеждане на изследвания и обучения

6. Многофункционален подход както при формиране на екипа, така и при включване на целевите групи в дейности

7. Проведени са 4 обучения в различни точки на страната с цел по широк обхват на проекта и да се засегнат региони с повишена чувствителност към трафика на хора. Това са градовете: София, Пловдив, Велико Търново, Стара Загора.

8. Проектът обхвана по-обширна група от респонденти в сравнение с първоначално планираните. В обученията участваха разследващи полицаи, прокурори и представители на адвокатурата и други. Общият брой преминали обученията е както следва: съдии – 110; прокурори и разследващи полицаи – 58; жертви на трафик – 31; други експерти – 41.

9. Обучителните материали и сборникът с изследвания и препоръки по темата на проекта се разпространиха сред над 1100 респондента. Материалите от обученията достигнаха до съдии, прокурори, юристи, полицаи, които се намират в различни точки на страната. Част от материалите са депозирани в Народна библиотека.



#### **4. Тематичен фонд „Фонд за реформи, свързани с участието на гражданското общество”**

Неправителствените организации в страната имат възможност да финансират своите проекти в рамките на безвъзмездна финансова подкрепа по блокова схема за безвъзмездна финансова помощ към Тематични фонд „Фонд за реформи, свързани с участието на гражданското общество” (наричан за краткост ТФ ФРУГО), съгласно Споразумението за ТФ ФРУГО между Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество и дирекция „Мониторинг на средствата от ЕС“ на Министерския съвет на Република България като Национално координационно звено (наречено по-нататък НКЗ) и Министерство на правосъдието на Република България, подписано на 29 септември 2011 г.

ТФ ФРУГО е част от Рамковото споразумение за Българо-швейцарската програма за сътрудничество за намаляване на икономическите и социални различия в разширения Европейски съюз, подписано от Федералния съвет на Конфедерация Швейцария и правителството на Република България на 7 септември 2010 г.

Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество и НКЗ са структурите, отговорни за изпълнението на ТФ ФРУГО. Те, от своя страна делегират управлението на ТФ ФРУГО на Швейцарско междинно звено в съответствие с разпоредбите на Рамковото споразумение.

Швейцарското междинно звено е консорциум от три организации: фондация „InnovaBridgе“, Каславо, Швейцария (водещ партньор в консорциума), „Neosys“ Ltd., Герланфинген, Швейцария (член на консорциума) и Балкански институт по труда и социалната политика (БИТСП), София, България (член на консорциума).

ТФ ФРУГО ще бъде реализиран чрез проекти на т. н. „Изпълняващи организации“ (ИО), които ще кандидатстват за средства от Блоквата схема за безвъзмездна финансова помощ. Проектните предложения на кандидатите ще бъдат оценявани от Швейцарското междинно звено и одобрявани от Управляващия комитет на ТФ ФРУГО. Кандидатите, чиито предложения са одобрени за финансиране, ще бъдат поканени да сключат договор за безвъзмездна финансова помощ с ШВЕЙЦАРСКОТО МЕЖДИННО ЗВЕНО. След сключване на договорите, изпълнителните организации ще бъдат отговорни за управлението и изпълнението на своите проекти. Швейцарското междинно звено ще осъществява мониторингови и контролни функции, и ще верифицира изпълнението на проектите.

Проектите, които се финансират в рамките на Тематичния фонд са с фокус околна среда и социални услуги. За целите на настоящия материал ще се спрем на възможностите за финансиране на проекти в социалната сфера. Секторът на социалните услуги в България отбеляза значително развитие от 2008 г. насам, когато се въвежда системата на единните държавни стандарти за финансиране (ЗСП и ППЗСП). Стандартите включват както институционал-

ните, така и услугите в общността. Прилагането на единни стандарти за всички видове социални услуги на практика поставя основата на нов етап в развитието на социалните услуги. Единните стандарти създават:

- възможност за НПО и частни предприемачи да предоставят социални услуги;
- по-ефективно изразходване на публичните средства за развитие на социални услуги,
- основани на управленски подход, който осигурява необходимите условия за по-висока гъвкавост;
- повишаване на качеството на предоставените услуги и заплатите на заетите в сектора.

Главните приоритети в сферата на социалните услуги в България са *деинституционализацията* и *децентрализацията* чрез осигуряване на услуги в общността, управлявани на общинско и областно равнище. Разходите за социални услуги чрез държавно-делегиран бюджет за 2010 г. са приблизително 160 милиона евро (по данни от АСП). За периода 2008—2011 г. държавата е финансирала около 116 нови социални услуги в общността, като това е довело до повишаване на капацитета с над 2 700 души. Това представлява повишение с около 36 % и показва постоянна тенденция на нарастване на броя на недържавните доставчици на социални услуги. Дейността на неправителствения сектор в партньорство с общините за управление на социални услуги, делегирана от държавата, е най-активна в сферата на услугите в общността. Например от 51 държавно-делегиран социални услуги, управлявани от НПО, само две са специализирани институции (1 дом за стари хора и 1 дом за деца, лишени от родителска грижа).

От друга страна предстои да се направи много. Финансовият анализ на областните стратегии за развитие на социалните услуги показва, че приблизително 36 % от средствата за социални услуги са насочени към общността, а останалите все още са за институциите. Само в 3 области по-голямата част от финансирането е за услуги в общността (Перник – 52 %, Пазарджик – 60 % и Кърджали – 72 %). Планирано е обаче, до 2015 г. средният дял на това финансиране да достигне почти 70 % за всички области.

След стратегията за децентрализация, през периода 2010—2011 г. са разработени 28 областни и 256 общински стратегии. Беше въведен нов процес на планиране, който включва участието на различни заинтересовани страни. Съгласно Заключителния доклад по проекта на УНИЦЕФ-България за областно планиране на социалните услуги (юли 2011 г.), повечето областни екипи включват експерти от НПО и от доставчиците на услуги. Съвместната работа на междуведомствените екипи се приема за изцяло нов опит, който предлага възможности както за предоставяне на междусекторни услуги (както е предвидено във всички стратегии) така и за стратегическо планиране за други сектори. Планирането е осъществено следвайки поэтапен подход, който включва: първо – изграждане на партньорства, организиране на планирането и подготовката му; второ – оценка на потребностите и ситуационен анализ;

трето – стратегическо планиране на социалните услуги и мерките за социално включване и четвърто – обсъждане, постигане на споразумение и одобряване на областните стратегии.

С обобщаване на резултатите от анализа на потребностите във всички общински и областни стратегии, са идентифицирани и приоритизирани следните социални групи в риск и техните специфични проблеми:

- уязвими семейства с деца в риск;
- деца, отглеждани в специализирани институции;
- деца в риск, включително тези, които не са обхванати от училищната система, и тези, които са отпаднали или са в риск от отпадане от училище;
- хора с увреждания;
- етнически общности в неравностойно положение, които живеят в социална изолация и структурна бедност;
- хора в риск от всички целеви групи, които живеят в отдалечени райони без достъп до социални и други услуги;
- стари хора, които се затрудняват да се грижат за себе си;
- хора с увреждания, настанени в специализирани институции.

Като цяло при организациите на гражданското общество, които са активни в предоставянето на социални услуги, се наблюдава тенденция към концентриране на дейностите в няколко доста ограничени сфери, като например благосъстоянието на децата, интеграцията на малцинствата, достъп до и алтернативно образование, помощ за хората с увреждания. Понастоящем НПО, които са активни в социалния сектор, се приемат както от централната, така и от местната власт като значима заинтересована страна в разработването и прилагането на политики и планирането на нови мерки. Независимо от това често участието на НПО се смята по-скоро за осигуряване на алиби, отколкото за осъзната необходимост от повишаване на включването, ефективността и участието на хората (избирателите). Възлагането на изпълнението на определени социални услуги на НПО все още е по-скоро положително изключение, отколкото общоприета практика.

Намерението на правителството с инициирания наскоро процес на изготвяне на Национална стратегия за НПО е да направи този процес по-прозрачен, ефективен и видим за всички участващи действащи лица. Основните приоритетни области на ТФ на ФРУГО са да насърчава участието на гражданското общество в социалния сектор и опазването на околната среда, като значим участник в развитието и да укрепи допълнително сектора на НПО в България. По Фонда за реформи поканата за проектни предложения беше обявена на 17 септември 2012 година с краен срок за набиране на проектни предложения 16 ноември 2012 година. Общо кандидатстващите организации са 234 от цялата страна. С фокус към реализиране на социални дейности има депозирани 165 (76%) проекта, от които са финансирани 23.

#### **4.1. Описание на добра практика по ФРУГО**

**Заглавие на проекта:** „Подай ръка – Мобилни екипи за подкрепа на деца и семейства в общността”

**Водеща организация:** Сдружение SOS Детски селища България

**Място на изпълнение на проекта:** Проектът се реализира на територията на 8 общини: Столична община -град София, гр. Костинброд, гр. Божурище, гр. Елин Пелин; гр. Радомир, гр.Земен, с.Ковачевци, обл. Перник, гр.Велико Търново, с.Ресен, с.Церова Курия гр.Горна Оряховица, гр.Габрово, гр. Трявна, с. Яворец и гр. Плачковци.

**Бюджет на проекта** – 317 476,00 лева; безвъзмездна помощ: 179 016,60 швейцарски франка; съ-финансиране: 10%

**Продължителност на проекта:** септември 2013 – март 2016 /в период на изпълнение/

**Представяне на проекта** – Общата цел на проекта е развиване капацитета на общността и укрепване на капацитета на Сдружение SOS Детски селища България за предоставяне на качествени социални услуги в общността чрез специализирани мобилни услуги с фокус към малките населени места. Проектът представлява мобилна социална работа за активно търсене и оказване на подкрепа на деца и семейства от високорискови общности, семейства в ситуация на социална изолация, млади самотни майки, самотни родители, жени с рискова бременност, деца включени в тежки форми на труд, деца и семейства със затруднен достъп до социални услуги в общността от малки населени места.

Мобилният екип предоставя консултиране и подкрепа на деца и семейства в риск от общността. Това включва психо-социално консултиране; семейно консултиране, правно-икономическо и административно консултиране; консултиране от специалисти – психолог, педагог; насочване към специалисти – лекар, психотерапевт и др.

До настоящия момент са направени – 24 информационни срещи; 206 деца и 208 семейства бяха подкрепени от мобилни услуги, 835 проведени консултации, осъществени са 445 домашни посещения, 112 служители от дирекции от отделите за закрила на детето са въввлечени за участие в проекта; проведени са 32 работни групи с родители и 15 работни групи за деца. Има сформирани мобилен екип в Габрово; във Велико Търново; Радомир, София. В проекта до момента има включени доброволци – 15 лица, за които са проведени 3 обучения. Доброволците подкрепят екипите от цитираните градове. Посланието на проекта е: Изграждането на Мобилни екипи ще даде възможност за предоставяне на гъвкави мобилни социални услуги за деца и семейства в риск, с възможност за ранна интервенция, които поставят детето в центъра и отговарят в най-висока степен на неговите потребности. За да се реализира посланието на проекта предстои да се изградят мобилни екипи в малките общини, включени в проекта и да се проведат консултации с деца, родители и експерти.

## **Заклучение**

Взаимодействието на неправителствения сектор с държавата в Република България се регламентира в различни нормативни и под-нормативни актове, които уреждат тези отношения само в някои определени сфери на обществения живот. Към настоящият момент не се развива цялостна политика и стратегия за развитието на гражданските организации. В нормативните актове се предвиждат различни форми на участие на юридическите лица с нестопанска цел при разработване и изпълнение на политики на национално и регионално ниво. Такъв пример са консултативни съвети, както и възможности за подаване на предложения, жалби и сигнали от неправителствените организации. Не съществува все още регулиран механизъм на взаимодействие между третия сектор и публичната сфера, което води до слабо участие на гражданските организации в процесите на разработването на политики. Проектно-ориентираният характер на неправителствените организации създава затруднения, свързани с развитие в дългосрочен план на тяхната устойчивост и финансова сигурност, което от своя страна води до фрагментиране на дейността им, липса на достатъчно съвместни инициативи, недостатъчна работа в мрежа, които в своята цялост водят до отсъствие на консолидация на гражданския сектор. Тези аргументи са причина да се разгледа ролята и мястото на неправителствените организации при създаването на политики и да се определят мерки, възможности и приоритети на правителството за реализация и финансиране на дейности на неправителствените организации, насочени активно към участие в процесите на формиране на политики.

## **Използвана литература**

1. Стратегически доклад на Република България за 2012.
2. Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България за периода 2012-2015.
3. Реализирани добри практики в България за периода 2008 – 2011 г – Фонд за подкрепа на НПО, ФМ на ЕИП.
4. Безвъзмездно финансиране на НПО.
5. Национална програма за развитие на България 2020.
6. Българо-швейцарска програма за сътрудничество – Тематичен фонд „Фонд за реформи, свързани с участието на гражданското общество.

**Рецензент:** доц. д-р Татяна Даскалова

# ПОДОБРЯВАНЕ НА МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА НЕСТОПАНСКИ ОРГАНИЗАЦИИ, ПРЕДОСТАВЯЩИ ОБУЧИТЕЛНИ УСЛУГИ

Ради Куртев<sup>1</sup>

**Резюме:** *Нестопанските организации, предоставящи обучителни услуги в България, реализират своята дейност в условия на финансова неустойчивост, която има решаващо значение за развитието и пълноценната им реализация. В разработката са представени добри европейски практики и препоръки за подобряване на механизмите за финансиране чрез централния и местните бюджети; създаване на механизми за финансиране чрез ресурси от данъци; подпомагане чрез специфични публични фондове; адаптиране на европейски практики за алтернативно финансиране; разработване на кодекси за публично финансиране на нестопански организации.*

**Ключови думи:** *бюджет, грантове, данъци, добри практики, законодателство, лотария, нестопански организации, приватизация, публични фондове, ресурси, субсидии, финансиране.*

Сред основните проблеми, ограничаващи участието на нестопанските организации в реализация на политики за обучение за възрастни в България, е финансовата им неустойчивост. Липсата на финансови ресурси, тяхното неравномерно усвояване във времето, както и характера на финансиране оказват силно влияние върху нестопанските организации (НСО), предоставящи обучителни услуги и предопределят развитието им в насоки, които не позволяват разгръщане на възможностите за пълноценна реализация на тяхната дейност.

Налице е финансова зависимост от чуждестранни източници и алтернативни форми на субсидиране, което създава условия за унифициране на дейностите осъществявани от нестопански организации в сферата на обучението на възрастни – „все повече организации стават доставчици на услуги, за да се възползват от съществуващите възможности за финансиране“<sup>2</sup>. В „Индекс за устойчивост на НПО 2012 – България“ на Българския център за нестопанско право е посочено ниво на финансова устойчивост на нестопанските организации от 4.5 пункта, което ги поставя в диапазона „развиваща се“ към „за-

<sup>1</sup>докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС, radi.kurtev@gmail.com

<sup>2</sup> Български център за нестопанско право: Индекс за устойчивост на НПО 2012 – България, електронен документ взет от [www.bcnl.org](http://www.bcnl.org), последно проверен на 30.07.2014, стр. 6.

труднена устойчивост“<sup>4</sup>. Предоставянето на платени услуги от нестопанските организации като възможност за повишаване на финансовата устойчивост е възпрепятствано от затруднените икономически условия на национално и наднационално ниво, а участието в процедури за обществени поръчки изисква ресурси за покриване на изискуемите такси за участие и изпълнение, с които организациите не разполагат. Още повече, нестопанските организации имат право да реализират стопанска дейност като допълнителен инструмент за постигане на техните цели, т.е. свободата на нестопанските организации в този аспект е ограничена от Закона за юридически лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ). Дейността със стопански характер трябва да отговаря на определени критерии: свързаност на предмета на стопанска дейност с предмета на основната дейност; допълнителност на стопанската дейност; регламентация на предмета на стопанската дейност в устава или учредителния акт на НПО; използване на приходите за постигане на определените в устройствения акт цели; забрана за разпределяне на печалба<sup>1</sup>. Печалбата, реализирана от стопанска дейност, се облага с корпоративен данък, а при извършване на представителни разходи, свързани със стопанската дейност, се начислява данък върху тях. Дарителската дейност за развитие на нестопански организации в страната също не представлява възможност за осигуряване на финансова устойчивост. Макар че е един от основните източници на финансиране (наред с приходите от членски внос, стопанската дейност и държавните субсидии), то не е разпространена практика. Последни данни от Световния дарителски индекс (2011) сочат, че България е на 145-то място от общо 150 държави по дарителство. Едва 13% от българските граждани са правили дарения за граждански организации, а само 5% са ги подпомагали чрез доброволческа дейност<sup>2</sup>.

*Финансовата неустойчивост на нестопанските организации е пряко свързана с техните организационни възможности за реализация на дейност в сферата на обучението за възрастни. Според индекса за устойчивост за 2012 на Българския център за нестопанско право най-голям дял в нестопанския сектор заемат организациите, развиващи дейност в областта на социалните услуги, образованието и обучението и грижата за деца. Тяхната дейност обаче, е възпрепятствана поради невъзможността на повечето организации да осигурят ресурси за разграничаване на управленските и изпълнителски функции. Проектната дейност, която заема основно място сред източниците на финансови средства за издръжка на организациите, включително тези, предоставящи услуги за обучение на възрастни, ги поставя в пряка зависимост по отношение на възможностите за наемане на кадри и предопределя времетраенето на тяхната заетост в зависимост от продължителността на конкретния проект и наличното финансиране. „Служителите*

<sup>1</sup> Алексиева, П. Стопанска дейност на юридическите лица с нестопанска цел. Въпроси и отговори. София: БЦНП 2011, стр 10

<sup>2</sup> Данни от [http://transition.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex](http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex), последно проверен на 30.07.2014

често са членове на управителните органи, което ограничава разделението на функциите на управление и на изпълнение. Редица организации продължават да зависят само от един човек, който отговаря и за управлението, и за ежедневната дейност на организацията<sup>41</sup>. *Това затруднява процесите на стратегическо планиране в организацията, предоставящи обучителни услуги за възрастни, по отношение на осигуряването и подготовката на специализирани кадри за обучение, в дългосрочен план, от една страна, и капацитета им за осъществяване на мониторинг, анализ и идентификация на нуждите на трудовия пазар от специфична подготовка на човешките ресурси и разработването на прогнози и обучителни системи за задоволяването на тези потребности, от друга.*

## **1. Кодекси за публично финансиране на нестопански организации**

Съвременните практики за финансиране на нестопански организации се отличават с разнообразие на източниците на финансови средства, механизмите и процедурите на тяхното разпределение сред бенефициенти. Сред добрите практики в някои европейски държави се отличава разработването и прилагането на *Кодекси за правилата и принципите на публично финансиране на нестопански организации*. Такива кодекси са разработени в Хърватия и Великобритания, съответно Кодекс на добрите практики, стандарти и критерии за осигуряване на финансова подкрепа на гражданските организации и Кодекс на добрите практики за финансиране и обществени поръчки. Финансирането на нестопански организации, развиващи дейност в сферата на обучението за възрастни в България е целесъобразно да бъде уредено в подобен кодекс, който да включва:

- Основни положения за осигуряване на публичност и информираност на заинтересованите страни относно подкрепяните годишни приоритети при отпускане на финансови средства;
- Определяне на принципите, реда, условията и изискванията за кандидатстване и отпускане на финансови средства на организации;
- Определяне на процедури, правила за оценка и експертно представителство при определяне на бенефициентите;
- Формулиране на срокове за обявяване, кандидатстване и обратна връзка с организациите, желаещи да получат финансиране;
- Принципи и правила за осигуряване на публичност и прозрачност при одобряване, финансиране и изпълнение на проекти и дейности от нестопански организации, работещи в сферата на обучението за възрастни;
- Определяне на принципи и правила за отчетност, мониторинг и кон-

---

<sup>41</sup> Български център за нестопанско право: Индекс за устойчивост на НПО 2012 – България, електронен документ взет от [www.bcnl.org](http://www.bcnl.org), последно проверен на 30.07.2014, стр. 3.



- трол на изразходването на отпуснатите средства;
- Определяне на продължителност и правила за финансиране съгласувани със всички заинтересовани страни;
- Разработването на кодекс за публично финансиране за нестопански организации, работещи в сферата на обучението за възрастни следва да бъде в съответствие с принципите за:
  - Ориентация към реализация на продукт и резултати;
  - Осигуряване на ясни и улеснени процедури;
  - Стандартизация на процесите и осигуряване на минимална бюрокрация;
  - Времева ефективност и ориентация към спазването на срокове;
  - Прозрачност и публичност;
  - Качествено взаимодействие между заинтересованите страни и осигуряване на постоянна обратна връзка чрез различни комуникационни канали.

## **2. Финансиране от централния и местните бюджети**

Практиките за подкрепа на НСО в България са ограничени до отпускането на субсидии за определени организации като от 2005 година се отпускат средства главно за подкрепа на нестопански организации в обществена полза. Според проучване на Българския център за нестопанско право и извършена Оценка на механизма за разпределяне на средства от бюджета на Република България, предназначени за юридически лица с нестопанска цел, средствата за сектора нарастват от 1,7 млн. лв. през 1999 година до 10,6 млн. лв. през 2010<sup>1</sup>. Отпуснатите средства са насочени към национално представени организации за хора с увреждания – Съюз на слепите, Национален център за социална рехабилитация, Съюз на ветеринарите в България и други.

Сред основните проблеми, свързани с прякото държавно субсидиране, се нареждат липсата на свързаност на субсидията със създадените продукти; липса на ясни публично достъпни критерии и процедури и за получаване на субсидии от държавния бюджет; липса на ясни критерии за определяне на размера на субсидиите; отпускане на средства за организации, които не са типични ЮЛНЦ, например Рилската обител; липса на ясни правила и процедури за отчетност на изразходваните средства. След 2005 година се въвежда възможността за кандидатстване за финансова подкрепа след проведена конкурсна процедура. „За целия изследван период съотношението между средствата, отделени за директни субсидии, и средствата, разпределяни на конкурс, се увеличава, вместо да намалява. Средствата намаляват и като абсолютна стойност – през 2005 г. са разпределени почти 800 хиляди лева, а през 2010 – малко над 150 хиляди лева“<sup>2</sup>. Наблюдава се и множество примери, които поставят под въпрос

<sup>1</sup> Данни от Панов, Л., Г. Генчев. Оценка на механизма за разпределяне на средства от бюджета на Република България, предназначени за ЮЛНЦ. София: БЦНП 2011.

<sup>2</sup> Пак там, стр. 21.

безпристрастността и равния достъп в процедурите за отпускане на субсидии чрез конкурс и нарушаване на правилата за отпускане на финансиране на конкурсен принцип.

*Субсидиите* следва да бъдат насочени към цялостна подкрепа за развитие на нестопанските организации, предоставящи обучителни услуги, като приоритетно се финансират тези, които пряко съдействат за разработването и прилагането на политики за обучение на възрастни. Възможностите, правилата и принципите за субсидиране на организации следва да бъдат уредени в законов или подзаконов нормативен акт, който да предотвратява дискриминационни практики, свързани с подпомагане на определени организации за сметка на други, осъществяващи сходна дейност.

Друга форма на пряко държавно финансиране, са *грантовете*, отпускани чрез институции на централната или местната власт. Финансирането чрез грантови схеми изисква да бъдат формулирани определен кръг от приоритети, цели, мерки в конкретни сфери от обучението за възрастни в съответствие с нуждите и перспективите за развитие на пазара на труда, които да послужат като основна рамка за отпускане на средства. За осъществяването на определена грантова схема е необходимо прилагането на стратегически подход, който включва създаване на стратегически и програмни документи, в чието обсъждане активно да участват представители на всички заинтересовани страни – органи на държавната и/или местната власт, нестопански организации предоставящи обучителни услуги, социално-икономически партньори, независими експерти и други. Нестопанските организации, кандидатстващи за финансови средства, е необходимо да оформят проектни предложения с времеви рамки, конкретни дейности, които се предвижда да бъдат изпълнени за реализацията на продукти и резултати, в контекста на постигането на целите на дадената грантова схема. Този механизъм за финансиране на нестопански организации е широко разпространен в Германия, Хърватия, Великобритания и Швеция.

Сред добрите практики за финансиране на нестопански организации в европейски мащаб е отделянето на средства в рамките на бюджетите на министерства, които да предоставят финансова подкрепа директно или в рамките на определени програми. Тази практика е разпространена в Унгария, където Министерството на здравеопазването отпуска директна субсидия на Унгарския червен кръст, докато Министерството на културното наследство финансира организации по Унгарската национална културна програма. Разпределянето на средства към нестопански организации чрез отделни министерства способства за насочването на средства по сектори и тяхното ефективно управление от отговорните за това изпълнителни органи.

Държавното финансиране чрез грантови схеми обикновено се урежда с отделен закон или нормативен документ, който определя дейността на финансиращия орган и правилата за отпускане на средства. Обикновено грантовото финансиране се осъществява чрез фондове, програми към министерства и изпълнителни агенции. Възможно е създаването на специализирани институции,

работещи на национално ниво, които да регулират процесите на подпомагане на нестопанския сектор в различни направления. Европейските практики в областта на грантовото финансиране са разнообразни. В Дания отговорността за отпускане на средства за подкрепа на нестопански организации е делегирана на отделни министри, докато във Великобритания тези дейности се осъществяват на местно ниво от офиси на правителствени организации. В Унгария и Хърватия подпомагането на нестопанския сектор се регулира от специализирани органи на национално ниво – Национален граждански фонд и Фондация за развитие на гражданското общество<sup>1</sup>, а в Германия от Национална мрежа от организации. „При отпускането на грантово финансиране правителството може да наложи някои ограничения, като това да предвиди финансиране само на организации, развиващи дейност в обществена полза (така наречените публични организации), или да ограничи потока кандидати като предвиди финансиране само за определени дейности. Средствата за финансиране чрез грантове идват от бюджета (централен или местен), но могат да произхождат и от специални фондове, създадени от алтернативни източници на приходи.“<sup>2</sup>

Отпускането на проектни грантове се характеризира с по-висока степен на отчетност и прозрачност, именно поради спецификата на придобиване на финансови средства от нестопанските организации. Целесъобразно е да бъдат установени водещи *принципи*, които да бъдат заложили в рамките на цикъла на финансиране от етапа на кандидатстване до отчитане на осъществените дейности.

На първо място, процедурата по отпускане на грантове следва да бъде максимално опростена и ясна, за постигане на по-голяма ефективност при кандидатстване и предотвратяване на отпадане на организации от процедурата по кандидатстване на ниво административно съответствие, поради липса на необходими документи или неспазване на реда за подаване на проектни предложения. Необходимо е осигуряването на широк достъп на всички заинтересовани страни чрез:

- информационно обезпечаване – постигане на високи нива на публичност с помощта на електронни и печатни медии, информационни бюлетени и други;
- залагане на постижими срокове за подготовка на проектно предложение и кандидатстване при обявяване на отворено финансиране;
- публикуване на ясни и изпълними критерии както за допустимост на кандидатите, така и за оценка на проектите предложения и съответствието им с приоритетите на грантовата схема;
- публично оповестяване на резултатите от процедурата.

<sup>1</sup> <http://www.civilnodrustvo.hr/>- последно проверен на 09.10.2014

<sup>2</sup> Модели на финансиране на неправителствени организации от държавата. Сравнителен анализ на Български център за нестопанско право по проект „Бюджетни субсидии за НПО: Анализ и препоръки” с финансовата подкрепа на Институт Отворено общество – София – електронен документ взет от [www.bcnl.org](http://www.bcnl.org) – последно проверен на 07.10.2014, стр. 2.

Целесъобразно е осигуряването на условия за равнопоставеност на кандидатстващите организации чрез формулиране и прилагане на критерии за оценка, способстващи за превенция на дискриминация, както и осигуряване на системи и процедури за контрол и експертна оценка на проекти, предотвратяващи приоритетното разглеждане на проекти на определени обществени групи и организации. Изпълнението на дейностите и постигането на заложените цели и резултати в рамките на финансирани проекти следва да бъдат обект на постоянен мониторинг и оценка с оглед осигуряването на максимална отчетност според ясни и обективни правила за отчитане на изразходваните средства.

Друг механизъм за осигуряване на финансиране на нестопански организации, приложим в сферата на обучението на възрастни, е *закупуването на услуги*, което може да се разгледа в две основни направления: „насочване на публичен ресурс под формата на обществени поръчки, който достига до частно-правни субекти, в това число и ЮЛНЦ за извършване на определени услуги/закупуване на стоки; насочване на публичен ресурс за извършване на делегирана държавна дейност в социалната сфера (социално договаряне)<sup>1</sup>. Характерна за закупуването на услуги е високата степен на определеност на дейността, която се изисква да бъде извършена. Финансови средства се отпускат в замяна на предоставяне на конкретна услуга, например провеждане на обучения за повишаване на дигиталните умения на държавни служители над 50 годишна възраст. Налице са конкретна целева група и ясни предварително определени индикатори за постигнати резултати. При реализацията на този механизъм следва да се гарантира равенство на всички кандидати, спазване на условието за най-изгодна и подходяща оферта, както и прилагането на работеща система за контрол на качеството.

### **3. Механизми за финансиране на НСО чрез ресурси от данъци**

Финансовото подпомагане на нестопански организации в сферата на обучението за възрастни може да бъде реализирано чрез въвеждането на т.нар. процентно законодателство или „механизъм за 1%“. За първи път тази практика е въведена в Унгария през 1996 година чрез приемането на Закон за 1%. В основата на закона е заложена идеята за свободата на избор на данъкоплатците сами да определят по какъв начин ще бъде изразходван определен процент от техния данък. По-късно практиката се разпространява в Литва, Полша, Румъния и Словакия, където тя е въведена чрез допълнения и промени в съществуващото данъчно законодателство, за разлика от Унгария, където е създаден специален закон, който урежда действието на механизма. В Унгария

<sup>1</sup> Шабани, Надя. Какво и как „плаща“ държавата: действащи механизми за финансиране на ЮЛНЦ. Анализ на бюджетните средства за ЮЛНЦ от източници, различни от субсидиите от централния бюджет. София: БЦНП 2014, стр. 12.

средствата се разпределят чрез приложение към данъчната декларация, в което данъкоплатецът уточнява организацията, която да получи финансирането. Процентът във всяка от държавите варира между 1% в Словакия, Унгария и Полша и 2% в Румъния и Литва. „При всички страни, където е въведен този механизъм, след годината на въвеждането на механизма във възходяща градация се увеличават събраните чрез него средства“<sup>1</sup>. Таблица 1 представя нарастването на финансовите средства натрупани чрез „механизъм за 1%“ в Унгария за периода 2004- 2009.

**Таблица 1.** Разпределение на средства чрез „механизъм за 1%“ в Унгария по години (в хил. евро)

2004	2005	2006	2007	2008	2009
28 406	27 957	30 074	34 399	36 315	36 937

Въвеждането на механизма в България следва да бъде съпътствано от законодателно уреждане на въпроси свързани с:

- размер на свободния процент;
- носителите на възможността за определяне на получател – физически лица данъкоплатци с местно или чуждестранно гражданство, юридически лица – търговски дружества и други;
- получателите на средства – въвеждане на специфични изисквания и критерии: статут на организацията, сфера на дейност, дата на регистрация и други;
- брой получатели на финансовите средства;
- механизъм за трансфер на средствата;
- отчетност и използване на предоставените средства.

Прилагането на „механизъм за 1%“ за финансиране на нестопански организации, предоставящи обучителни услуги за възрастни ще спомогне за:

- финансиране на конкретни сфери от обучението на възрастни и насърчаване на тяхното развитие;
- разпределяне на средства за обучение в зависимост от обществените потребности и нуждите от придобиване на знания и умения в съответствие с изискванията на пазара на труда;
- отчитане на регионалните различия в квалификацията и уменията на възрастните и подпомагане на тяхната адаптация чрез обучение;

<sup>1</sup> Модели на финансиране на неправителствени организации от държавата. Сравнителен анализ на Български център за нестопанско право по проект „Бюджетни субсидии за НПО: Анализ и препоръки“ с финансовата подкрепа на Институт Отворено общество – София – електронен документ взет от [www.bcnl.org](http://www.bcnl.org) – последно проверен на 07.10.2014, стр. 21.

- преодоляване на политическата зависимост при разпределянето на средства;
- преодоляване на финансовата зависимост от чуждестранни донори;
- увеличаване на разнообразието на предоставяни обучителни практики;
- повишаване на степента на развитие на нестопанските организации в съответствие с обществените потребности на местно ниво;
- подкрепа на обществени каузи в сферата на обучението за възрастни;
- насърчаване на социалното включване.

Механизмът позволява финансиране на малки нестопански организации, които поради ограничения си капацитет трудно биха получили подкрепа чрез субсидии или участие в конкурси за финансиране чрез проекти. „Законът за 1%“ предполага информиране на гражданите относно получателите на средства, което съдейства за повишаване на разпознаемостта на гражданските организации в обществото и стимулиране на заемането на активна гражданска позиция в контекста на подкрепа на определени каузи и инициативи финансирани чрез процент от данъка на данъкоплатците.

#### 4. Финансиране чрез публични фондове

Фондовете са независим (от останалите държавните структури) механизъм за финансиране на НСО, който се създава и финансира основно от държавата. В страните от Централна и Източна Европа подобни структури са създадени в Унгария, Естония, Хърватия и Албания<sup>1</sup>.

Финансирането на нестопански организации чрез публични фондове е подходящ механизъм за целево отпускане на финансови средства, чрез който се постига концентриране върху определени приоритети, както и допълване на съществуващи финансови програми. В този смисъл, създаването на специални фондове за подкрепа на обучението на възрастни на национално и местно ниво е подходящ метод за финансиране на НСО в тази сфера. Подобен тип практики са установени в редица европейски държави, тъй като програмите в рамките на фондовете могат да бъдат насочени към задоволяване на специфични потребности на малки общности на местно ниво, които не са обект на конкретна държавна политика. Създаването на фонд за подкрепа на обучението за възрастни в България следва да подкрепя дейности в няколко основни направления:

- Разработване и усъвършенстване на законодателната рамка, уреждаща обучението на възрастни в страната;

<sup>1</sup> Модели на финансиране на неправителствени организации от държавата. Сравнителен анализ на Български център за нестопанско право по проект „Бюджетни субсидии за НПО: Анализ и препоръки“ с финансовата подкрепа на Институт Отворено общество – София – електронен документ взет от [www.bcnl.org](http://www.bcnl.org) – последно проверен на 07.10.2014, стр. 11.

- Създаване на мрежи за сътрудничество между нестопански организации, предлагащи обучителни услуги за възрастни;
- Финансиране на проучвания, анализи и разработване на стратегии и програми за обучение на възрастни в контекста на изискванията на пазара на труда;
- Активно използване на информационните и комуникационни технологии в обучението.
- Стимулиране на развитието на нестопанските организации чрез въвеждане на съвременни системи за отчетност, управление, обучение и развитие на човешките ресурси;
- Насърчаване на взаимодействието между нестопански организации, предоставящи обучителни услуги за възрастни, бизнеса, държавата, местните власти.

В европейски план фондовете за подкрепа на нестопанския сектор в различни направления съществуват под различни форми: Агенция за подкрепа на гражданското общество в Албания, Фондации за подкрепа на гражданското общество в Хърватия и Естония. Те функционират като самостоятелни юридически лица създадени със закон или по волята на държавен орган. Структурата на управление на фондовете включва управителни съвети или настоятелства с представителство на гражданския сектор. Размерът на средствата, с които фондовете разполагат обикновено е законово установен като освен чрез държавния бюджет те могат да бъдат финансирани чрез приходи от данъци, такси и други.

Отпускането на финансови средства се осъществява, от една страна, в зависимост от времевия период, краткосрочно, средносрочно или дългосрочно, а от друга, според вида дейности – в рамките на проект или за институционална подкрепа. Институционална подкрепа на нестопански организации се реализира в Хърватия. В основата на този механизъм е заложено разработването на стратегически планове за развитие на организациите, които са насочени към повишаване на тяхната устойчивост и капацитет. Финансовите средства, отпуснати за институционална подкрепа, следва да бъдат усвоени за реализиране на стратегическите планове в дългосрочен период и покриване на определени организационни разходи.

През 2003 година в Унгария е създаден Национален граждански фонд, чиято дейност е насочена главно към институционално подпомагане на нестопанския сектор. В по-малък обем финансови средства се отпускат за подкрепа на проекти. Финансирането на фонда е със смесен характер като основните източници са: процент от данъка върху дохода на физическите лица, разпределен чрез „механизма за 1%“; получени дарения; бюджетна субсидия.

От съществено значение при създаване на фонд за подкрепа на нестопански организации е определянето на процент съфинансиране в случай на отпускане на средства за изпълнение на конкретен проект. В България с оглед на цялостното състояние на нестопанския сектор в страната, липсата на възможности за привличане на финансови средства и влошен организационен капа-

цитет е целесъобразно този процент да бъде редуциран в максимална степен. В този смисъл, следва разпределението на отпусканите финансови средства да бъде насочено в по-голям процент към институционална подкрепа на организациите, а по-малка част към изпълнението на конкретни проекти, по примера на Унгария. В рамките на проектното финансиране следва да бъде поставен фокус върху дългосрочните проекти, поради по-високата степен на устойчивост на постигнатите резултати.

Важен аспект от функционирането на фондовете за финансиране на нестопански организации е тяхното управление и възможностите за участие на представители на нестопанския сектор в него. Осигуряването на подобен тип представителство би допринесло за осигуряването на тяхната независимост, прозрачност и съответствие между нуждите на сектора и сферите на разпределение на финансови средства. В Албания изборът на представители на нестопанския сектор, които да членуват в управителния съвет на Агенцията за подкрепа на гражданското общество се осъществява на две нива: предложения за представители на нестопански организации и гласуване; избор на Министерски съвет на 5 от 15 кандидати, с най-голям брой гласове. В Хърватия също предложенията за членове, представители на НСО, на Управителния съвет на Националната фондация за подкрепа на гражданското общество се одобряват от правителството. За ефективно управление на средствата, постъпващи в рамките на фонда е целесъобразно формирането на Надзорен съвет, който да бъде отговорен за приемането правила за функционирането, стратегически решения и програми за развитие на фонда и осъществяване на контрол.

## **5. Алтернативни форми на финансиране: лотария, приватизация**

Възможност за финансиране на нестопански организации, реализиращи дейности в сферата на обучението за възрастни представляват приходите от лотария и приватизация. Във Великобритания, Дания и Хърватия този механизъм за подкрепа намира приложение както за финансиране на проекти на нестопански организации, така и сред представителите на други сектори. Във Великобритания системата на националната лотария се регулира от „Департамент за култура, медии и спорт“. От 1994 година до сега са отпуснати повече от 32 млрд. паунда за реализирането на над 430 000 проекта<sup>1</sup>. Близко 50% от реализираните печалби се разпределят от 12 организации, които независимо решават за какви проекти да разпределят наличното финансиране. Сред тях са: Съвети по изкуствата за Англия, Северна Ирландия и Уейлс, които инвестират в артистични и културни дейности; Британският филмов институт, който подкрепя английското филмопроизводство и обучение в тази сфера;

<sup>1</sup> Данни от електронен документ взет от <http://www.lotterygoodcauses.org.uk/good-causes> – последно проверен на 09.10.2014 г.



Големият лотариев фонд, който насочва средства за подобряване на средата на живот на социално слаби хора; Креативна Шотландия, насърчаващ развитието на креативни индустрии; Лотариев фонд за наследството, предоставящ средства за съхраняване на английското национално наследство; организации, подкрепящи спортната дейност, организирането на спортни мероприятия и включването в спортни дейности на хора в неравностойно положение.

В Хърватия Националната фондация за подкрепа на гражданското общество получава финансиране от печалби реализирани от хазартни игри. Според хърватския Закон за игрите на шанса и състезанията 50% от печалбите от лотария се разпределят към Фондацията. Финансирането на нестопански организации чрез тях се осъществява на база на ежегодно определяни приоритетите от правителството.

В Дания съществуват няколко фонда под управлението на Министерството на социалните грижи, чрез които се подпомагат нестопански организации с финансови средства, акумулирани чрез печалби от лотария и футболни залагания.

Друг механизъм за финансиране представлява преразпределянето на процент от приходите от приватизация на държавни предприятия. Практиката се заражда в Република Чехия в началото на деведесетте години на миналия век. Правителството взема решение с 1% от приходите от приватизация да бъдат подпомогнати фондации. Средствата се акумулират и разпределят с помощта на специално създадения Чешки инвестиционен фонд за фондации. За първи път средства чрез този механизъм се отпускат през 1999, като законът позволява бенефициентите инвестират средствата, използвайки реализираните приходи впоследствие.

Проблемът с финансовия капацитет на нестопанските организации намира изява в няколко основни направления: финансовата зависимост на нестопанските организации от международни донори и изискванията, които те поставят за отпускане на грантове по различни схеми за обучение на възрастни, предопределят уеднаквяването на дейностите на нестопанския сектор, както и прекалена обвързаност с приоритетите и целите на определени програми, водещи до ограничаването на развитието на практики за обучение на възрастни в дадени области; липсата на финансови средства създава невъзможност да участие в процедури за обществени поръчки, които да изпълняват ролята на спомагателна стопанска дейност за постигане на определените в устройствен акт цели; *финансовата неустойчивост на нестопанските организации е пряко свързана с техните организационни възможности по отношение на възможностите за наемане на кадри и времетраенето на тяхната заетост, както и възможностите за осигуряването и подготовката на специализирани кадри* и осъществяване на мониторинг, анализ и идентификация на нуждите на трудовия пазар от специфична подготовка на човешките ресурси и разработването на прогнози и обучителни системи за задоволяването на тези потребности. Подобряването на механизмите за финансиране чрез трансфер и адаптиране на добри практики от други европейски държави е от съществена

важност за повишаване на финансовата устойчивост и независимост на организациите от нестопанския сектор в страната.

Подобряването на финансовата устойчивост на нестопанските организации, предлагащи обучителни услуги за възрастни в страната изисква разработването и прилагането на политика за финансиране в пет основни направления: прилагане на система за финансиране от централния и местните бюджети; създаване на механизми за финансиране чрез ресурси от данъци; подпомагане чрез специално създадени публични фондове; адаптиране на европейски практики за алтернативно финансиране; разработване на кодекси за публично финансиране на нестопански организации.

## **Използвана литература**

1. Алексиева, Павлета. Стопанска дейност на юридическите лица с нестопанска цел. Въпроси и отговори. София: БЦНП 2011
2. Български център за нестопанско право: Индекс за устойчивост на НПО 2012- електронен документ взет от [www.bcnl.org](http://www.bcnl.org), последно проверен на 30.07.2014
3. Модели на финансиране на неправителствени организации от държавата. Сравнителен анализ на Български център за нестопанско право по проект „Бюджетни субсидии за НПО: Анализ и препоръки” с финансовата подкрепа на Институт Отворено общество – София – електронен документ взет от [www.bcnl.org](http://www.bcnl.org) – последно проверен на 07.10.2014
4. Панов, Любен, Георги Генчев. Оценка на механизма за разпределяне на средства от бюджета на Република България, предназначени за ЮЛНЦ. София: БЦНП 2011
5. Шабани, Надя. Какво и как „плаща“ държавата: действащи механизми за финансиране на ЮЛНЦ. Анализ на бюджетните средства за ЮЛНЦ от източници, различни от субсидиите от централния бюджет. София: БЦНП 2014
6. [http://transition.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex](http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex)
7. <http://www.civilnodrustvo.hr>
8. <http://www.lotterygoodcauses.org.uk/good-causes>

**Рецензент:** доц. д-р Евгения Пенкова

# ДОБРИ ПРАКТИКИ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ЧИТАЛИЩАТА В СФЕРАТА НА ОБРАЗОВАНИЕТО И ОБУЧЕНИЕТО

Румина Вълкова<sup>1</sup>

**Резюме:** *Ключовата роля на гражданския сектор във всички сфери на обществения живот все повече се засилва през последните години. Съвременното модерно и информирано общество познава правата си и иска да защитава своите интереси. Неправителствените организации (НПО) се развиват и опитват да заемат своето адекватно място в демократичния процес. Сферата на образованието е особено важна в национален план и един от водещите приоритети на европейската политика. Образованието и обучението са направления, в които прилагането на добри практики на НПО и читалища, има голяма полза и положителни резултати. Ето защо проследяването на дейността им е както интересен, така и полезен обект на изследване.*

**Ключови думи:** *граждански сектор; гражданско общество; неправителствени организации (НПО); читалища; образование и обучение*

Понятието „гражданско общество“ отразява етап от развитието на обществото като цяло. Характерно за обществото, което се нарича „гражданско“ е едно ново ниво на отношенията между отделните личности, които го съставляват. В процеса на развитие и еволюция на света хората успяват да се организират, създавайки държави, едновременно с развитието на буржоазното общество, което се разглежда като начална форма на гражданско общество. Гражданското общество е обект на изследване от теорията още от античността. Дейността на гражданското общество се гарантира от държавата, но то е независимо от нея. В това общество всеки отделен индивид се стреми да защитава собствените си интереси, които са израз на обществените такива. Гражданското общество се развива самостоятелно като неполитически и невластови структури в обществото, като основното е принципът на доброволност. Основен постулат при регулиране на отношенията в това общество от правна гледна точка, е да се разрешава всичко, което изрично не се забранява.

---

<sup>1</sup> Докторант към катедра „Публична администрация“, УНСС, rumina\_as@abv.bg

През последните години в България гражданското общество играе все по-активна роля във всички сфери на обществения живот и образованието не прави изключение. Понякога неправителствените организации (НПО) запълват определени празноти в образователната система, в други случаи имат допълваща функция и цел да подпомагат държавните институции в тяхната дейност. Макар ефектът да е трудно количествено измерим, участието на НПО в процеса на образование и обучение на гражданите, е безспорен.

Сферата на образованието и обучението са изключително важен приоритет и на европейската политика. Те са сред основните направления, включени в Стратегията „Европа 2020“. Тъй като основна задача при изпълнението на документа е постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, се смята че това може да бъде постигнато чрез квалифицирането и придобиването на знания и умения на хора, които да бъдат използвани като компетентна и подготвена работна ръка.

### **Изследване и анализ на резултати**

В настоящата разработка обект на изследване са неправителствените организации като една основна структурна част на гражданското общество и читалищата. По-конкретно дейността на посочения обект в сферата на образованието и обучението. Най-общото определение за НПО е, че това са организации, които развиват своята дейност независимо от държавното управление, финансират се от неправителствени източници и не преследват стопанска цел. В проучването са включени и читалищата, тъй като според Закона за народните читалища от 1996 г. читалищата са юридически лица с нестопанска цел, които изпълняват и държавни културно-просветни задачи и в дейността им могат да се включат всички физически лица.

Американската агенция за международно развитие (USAID) в партньорство с Българския център за нестопанско право (БЦНП) се изработва индекс за устойчивост на НПО. Той проследява развитието на гражданския сектор в 29 държави от Централна и Източна Европа и Азия през последните 17 години. Наблюдава се състоянието на организациите, като вниманието се фокусира върху правната среда, организационния капацитет, финансовата устойчивост, застъпничеството, предоставянето на услуги, инфраструктурата и обществения престиж. При провеждането на изследването през 2013 г. е установено, че в България към края на 2012 г. има регистрирани повече от 35 000 организации.

През 2010 г. официално стартира Информационния портал за неправителствените организации в България. Той е създаден от Българския център за нестопанско право и Фондация ПАЦЕП. Изграждането на портала, включително базата от данни за неправителствени организации, е финансирано от Тръста за гражданско общество в Централна и Източна Европа. След това финансова подкрепа оказват фондациите „Чарлз Стюарт Мот“ и „Америка за България“. Порталът съдържа най-актуалната база данни на НПО в България. Към момента регистрирани в електронния портал са 5821 организации.

По данни на Националния статистически институт (НСИ) към 2012 г. общият брой на читалищата в страната е 3075. Както става ясно и от официалната статистика, читалищата имат особено важна роля в малките населени места, тъй като съотношението на общия брой е 587 в градовете и 2488 в селата. Това е така поради засилената в последните години централизация в редица важни области. Наблюдава се съсредоточаване на ресурси предимно в столицата и големите градове, което се дължи на причини като липсата на достатъчно финансови средства, миграция на населението от по-малките населени места към градовете и др. Тези причини водят до отстояването на читалищата като единствена запазена просветно-културна институция. Ето защо смятам, че те са не само интересен, но и изключително важен обект на изследване.

След предварителното подробно запознаване с теоретичните източници и законовата и нормативна уредба, касаеща избрания обект на изследване, проучването беше осъществено на три основни етапа:

1. Бяха проведени интервюта с експерти от различни области (социолози, икономисти, журналисти, директори на училища и др.), за да се получи експертна оценка за необходимостта от активната намеса на НПО в образователната сфера, да се достигне до изводи за слабите страни на НПО, които представляват пречка в тяхното развитие и дейност и доколко е възможно НПО и държавните институции да си взаимодействат за постигане на максимално добри резултати в областта.
2. Бяха избрани 100 НПО, регистрирани в Информационния портал за неправителствените организации, посочващи като основна сфера на дейност образованието и обучението. Те бяха анкетирани по предварително подготвени въпросници с цел да се установи какво е конкретното поле на тяхната дейност и какви са основните добри практики, които произлизат от нея.
3. Бяха проучени наред с дългогодишната дейност на читалищата, свързани с извънкласни прояви и културно-възпитателна, просветна и учебителна роля за деца и възрастни, съвременните форми на проявлението на тази дейност и адекватното развитие на читалищата през годините и преминаването им днес в една безспорно значима институция.

В **първия етап** на проучването във връзка с изготвянето на експертна оценка за състоянието на НПО, предлагащи образователни и обучаващи услуги, бяха проведени интервюта с експерти в различни области. С цел извеждането на препоръки за подобряване дейността на НПО, бяха помолени да степенуват слабостите и проблемните страни на организациите. Те бяха изведени от предварително проучване на обществената нагласа и мнение на обществото за НПО. Сред слабостите на НПО като структура на гражданското общество бяха изведени следните:

1. **Слабо гражданско участие** – както посочихме по-горе в България към края на 2012 г. са регистрирани повече от 35 000 организации.

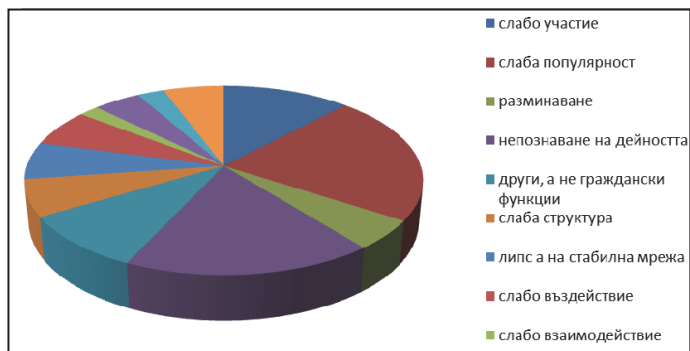
Драстично по-малък е броят на регистрираните в Информационния портал за НПО – 5821. Нашето проучване показва, че и сред тях има не малък брой организации, които или вече не съществуват, или реално не извършват дейност. Тези цифри показват, че в голямата си част гражданите не желаят да участват в такива организации. Макар в годините след приемането на България за пълноправен член на Европейския съюз (ЕС) и възможността за усвояване на европейски средства, тази активност да е леко повишена, на този етап сме склонни да констатираме слабо гражданско участие.

2. **Слаба популярност** – друга основна спънка в дейността на НПО е все още слабата популярност на дейността им, от което произлиза и погрешната представа на обществото и впечатлението за бездействие или некомпетентност.
3. **Разминаване между дейността на организациите и интересите на хората** – важен проблем в дейността на НПО, тъй като голяма част от обществото приемат тези организации като създадени предимно с користни цели и не намират припокриване на дейността им с техните конкретни потребности. В България в последните години се наблюдава тенденция за създаване на организации на примера на различни американски или западноевропейски организации без да се взима предвид адекватно ли е съществуването им в конкретната обстановка в нашата страна.
4. **Недостатъчна познаваемост на дейността на НПО и слаба информация от тяхна страна** – проблем, който е лесно определим. Съществуват организации, които влагат големи финансови ресурси, за да популяризират дейността си и залагат на активна реклама. Огромната част от организациите, обаче, съществуват в много тесен кръг и нямат възможност или не желаят да запознаят по-голяма част от обществото със своята дейност.
5. **Насоченост към политически, а не към граждански, икономически и професионални функции** – това също е проблем, свързан с представата за нечисти и користни цели на организациите. По различни причини голяма част от обществото смятат, че НПО се създават за задоволяването на лични икономически или политически интереси, а не с цел защита на граждански права.
6. **Слаба структура** – проблем, който в последните години може би е променил формулировката си. И все пак общата представа е, че НПО съществуват в една по-скоро затворена среда, няма големи възможности за развитие, както и ясни регламенти в работата им.
7. **Липса на стабилна мрежа** – съществуват големи организации, които могат да си позволят изграждането на стабилна мрежа, да работят активно в различни области на страната и да поддържат взаимоотношения с чуждестранни организации. Те са относително малък брой. В повечето случаи НПО се създават и развиват дейността

си в големите градове и нямат досег с проблемите в малките населени места, където традиционно има по-голяма необходимост от тяхната намеса.

8. **Слабо въздействие върху обществото** – комплекс от изброените погоре. Обществото все още няма достатъчно доверие към НПО поради съмнение за користни цели, разминаване в дейността им и изискванията на гражданите, недостатъчната популярност и др.
9. **Слабо взаимодействие с властта, медиите, частен сектор** – проблем, който търпи положително развитие през последните години. Голяма част от анкетиранияте организации заявяват по-скоро добри взаимоотношения както с държавните институции, така и с бизнес сектора и медиите. Все още се наблюдава обаче несериозно отношение към много НПО, особено такива, които не са извоювали своята популярност.
10. **Силна финансова зависимост** – финансирането, разбира се, не може да бъде пропуснато като проблем в дейността на НПО. Особено с възможностите за участие в европейски проекти и усвояване на средства от ЕС, в много случаи организациите са силно зависими от източниците на финансиране, тъй като са малобройни тези, които успяват да поддържат дейността си чрез самофинансиране.
11. **Липса на прозрачност** – проблем, който с развитието на технологиите, намира до голяма степен своето решение, тъй като повечето организации поддържат интернет сайтове, в които публикуват информация както за дейността си, така и за миналите, настоящите и бъдещите си проекти. В много направления обаче липсата на прозрачност в дейността на НПО поражда недоверие у обществото.
12. **Липса на опит и традиция** – последния проблем и пречка за дейността на НПО в България, които сме констатирани на база предварително проучване, е свързан с опита на гражданския сектор. Все още се наблюдава лека хаотичност в дейността както на гражданското общество като цяло, така и в тази на НПО като негова структура. Малобройни са организациите, които могат да застанат зад дългосрочна и последователна работа. Много организации се създават за изпълнението на конкретен проблем, след което спират да съществуват. Това е проблем, който също води до създаването на недоверчиво отношение на обществото.

Така откритите предварително недостатъци на НПО бяха представени на експертите за преценка и степенуване върху какво следва да се наблегне, за да се подобри както дейността на самите организации, така и приемането им от обществото. Резултатите от техните отговори са показани на фиг. 1.



Фиг. 1. Недостатъци на НПО

От получената експертна оценка става ясно, че сред основните пречки в дейността на НПО е слабата популярност. Анкетираният са определили това като важен въпрос и смятат, че ако НПО направят своите инициативи по-популярни и достъпни, значително ще се повиши доверието към тях и ще се достигне до подобряване на резултатите. От графиката става ясно, че посочените недостатъци на НПО са степенувани както следва: слаба популярност; недостатъчна познаваемост на дейността на НПО и слаба информация от тяхна страна; слабо гражданско участие; насоченост към политически, а не към граждански, икономически и професионални функции; слаба структура; липса на стабилна мрежа; слабо въздействие върху обществото; липса на опит и традиция; разминаване между дейността на организациите и интересите на хората; силна финансова зависимост; липса на прозрачност; слабо взаимодействие с властта, медиите, частен сектор.

Експертната оценка имаше за цел и да се определи има ли необходимост от намеса на гражданския сектор в областта на образованието и обучението. Резултатите сочат, че мнението на експертите е, че намесата на НПО в процесите на образование и обучение е по-скоро положителна. Като положителни примери се сочат разяснителни кампании на различни НПО сред ученици от различни възрасти относно разделно събиране на отпадъци, запознаване с правила на безопасно придвижване, съдействие за кариерно ориентиране, ресурсно подпомагане на деца в неравностойно положение и др.

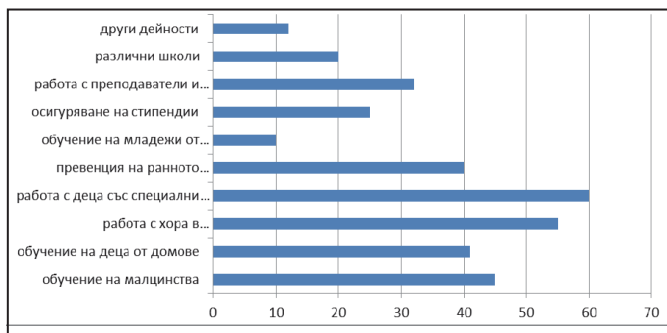
На **втория етап** от провеждането на проучването бяха изследвани 100 избрани организации, които са определили за своя водеща дейност сферата на образованието и обучението.

Направленията, в които главно развиват своята дейност са следните:

1. Обучение и работа с малцинства с цел повишаване на мотивацията за постигане на по-висока степен на образование



2. Обучение на деца от домове за деца лишени от родителска грижа с цел повишаване на тяхната квалификация и професионално ориентиране
  3. Работа с деца и възрастни в неравностойно положение, които нямат достъп до образователни услуги
  4. Работа с деца със специални образователни потребности с цел подготовката им за прием в масови училища
  5. Работа с деца и възрастни за превенция на ранното напускане на училищата
  6. Обучение на младежи от малки населени места за подобряване на техните комуникативни способности и адаптивност
  7. Осигуряване на стипендии на ученици и студенти с добри постижения в различни области и/или с отлични и много добри резултати в обучението си
  8. Работа с преподаватели и учители с цел усъвършенстване на техните компетенции и подобряване методите на работа
  9. Обучение в различни школи – танцови и музикални; по изобразително и приложни изкуства; спорт; чужди езици и др.
  10. Други дейности
- Резултатите от изследването са показани на фигура 2.



**Фиг. 2.** Основни направления в дейността на НПО

Резултатите от дейността на НПО трудно могат да бъдат измерени количествено и липсват достатъчно надеждни данни относно работата на организациите. Липсата на точна статистика обаче, не би следвало да е пречка НПО да продължават своята дейност в посочените направления.

Част от **добрите практики**, които могат да бъдат посочени са няколко примера за кампании и проекти с положителен ефект, които трябва да бъдат насърчени.

Като такъв пример може да се посочи една информационна кампания, проведена сред родители и деца в детски градини и училища относно деца в не-

равностойно положение и със специални образователни потребности. Целта на кампанията е да се създаде правилно отношение както у децата, така и у възрастните, към „различните“ деца. Организацията, която провежда въпросната кампания е направила предварително проучване, с което е установено, че психологическото равновесие на деца със специфични потребности, се нарушава не само от затрудненото финансово положение, но и от възприемането на околните. Наблюденията на това НПО са, че нито родителите, нито децата се отнасят достатъчно толерантно към „различните“ деца в масовите детски градини и училища. Кампанията е проведена в цялата страна в максимален брой избрани учебни заведения. Под формата на лекции, брошури и други материали е разяснено на децата и възрастните как трябва да се отнасят към деца в неравностойно положение, за да ги приобщят към тяхната среда. Тъй като самата организация предлага ресурсно обучение на деца със специални образователни потребности, те смятат, че кампанията е дала положителни резултати и чрез обратната връзка със самите деца са установили, че се чувстват стимулирани и приобщени в учебните заведения, които посещават.

Друг пример за добра практика от дейността на НПО е проект „Стълба към небето”, насочен към младежи от малки населени места, навлизащи в трудоспособна възраст, които имат намерение да търсят своята реализация в големи градове. В рамките на проекта се работи с младежи за подобряване на техните комуникативни способности, обучение за поведение и маниери, кариерно ориентирани и други. Според проучването на организацията, осъществила проекта, младежите, включени в него са намерили много по-добра реализация и по-високо платени длъжности в сравнение със своите връстници.

Редица други примери за добри практики могат да бъдат посочени в областта на ресурсното обучение; превенцията за ранното напускане на училищата; приобщаване на малцинствата и стимулирането им за придобиване на по-висока степен на образование; работа с учители за подобряване на методите им на работа с цел учебния процес да бъде по атрактивен и адекватен; стимулирането чрез предоставяне на стипендии и др.

На **третия етап** от проучването целта беше да изследваме как се развиват читалищата и как отговарят на промените в съвременния свят и напредъка на технологиите. Читалищата са институция с дългогодишна роля за обществото като основен културно-просветен, образователен и възпитателен център. От началото на своето съществуване те са били единствената форма на извънкласно развитие. В съвременното общество обаче, когато има редица форми на продължаващо образование и обучение – НПО и други структури на гражданското общество; частни организации, предлагащи различни извънкласни занимания; модерни частни школи и др. в наши дни читалищата съществуват в изключително конкурентна среда. Статистиката сочи, че тази институция не само не се предава пред предизвикателствата на информационния век, но и напълно адекватно се развива – непрекъснато се откриват нови читалища, а вече съществуващите се модернизират и развиват както материално, така и

по отношение на дейността си. Читалищата имат възможност да съдействат за по-доброто културно и образователно развитие на обществото както и за стимулиране на гражданското участие.

Добре познати са функциите на читалищата и развиването на разнообразни школи – танцови и музикални, които излъчват състави с победи в различни национални и международни конкурси; школи по изобразително изкуство; спорт; театрални и други школи, които не само откриват таланти, но развиват потенциала на деца и възрастни и стават неразделна част от процеса на учене през целия живот. По тази причина в настоящата разработка ще разгледаме по-модерните инициативи на българските читалища, а именно един съвременен проект на Фондация „Бил и Мелинда Гейтс” наречен Програма „Глоб@лни библиотеки – България” и включването на читалищата в Националната стратегия „Учене през целия живот 2014-2020”.

Целта на Програма „Глоб@лни библиотеки – България” е да бъде осигурен лесен достъп до информация, знания, комуникации, електронно съдържание и услуги за общността чрез мрежата на обществените библиотеки (като в рамките на изпълнение на проекта се повишава значително степента на използване на библиотеките в цялата страна) и да помогне на българските граждани да се приобщят към глобалното информационно общество.

Обществената значимост на програмата се обуславя от нейния обхват, който е географски балансиран, така че да покрие територията на цялата страна и обхваща 960 целеви библиотеки от 895 градове и села в 260 общини.

Библиотеките, които са идентифицирани като потенциални целеви, са избрани на три етапа чрез кандидатстване и прилагане на процедура и методология за избор въз основа на подадените кандидатури. Целевите библиотеки са подписали споразумения за сътрудничество с местната община, Министерство на културата и Програмата на ООН за развитие (ПРООН), с които подписаните се ангажират за дългосрочно сътрудничество с цел осигуряване на устойчивост на постигнатите резултати по програмата.

Програмата има за цел да обучи приблизително 3000 библиотекарски в 4 тематични направления. Обучението има за цел да повиши квалификацията на библиотекарите и да ги подготви да предоставят още по-професионални услуги и помощ на посетителите на библиотеките, както и да създаде възможности за предоставяне на обучения за граждани, включително за хора в неравностойно положение и лица със специални нужди.

Стратегията определя четири основни приоритети насочени към прилагане на образователен подход, който подпомага развитието на всички учещи и допринася за изграждането на мислещи, можещи и инициативни личности, способни да се справят с промените и несигурността; повишаване на качеството на образованието и обучението; осигуряване на образователна среда за равнопоставен достъп до учене през целия живот, за активно социално включване и активно гражданско участие; стимулиране на образование и обучение, съобразено с потребностите на икономиката и промените на пазара на труда.

Във връзка с включването на читалището в Националната стратегия „Учене през целия живот 2014-2020” във всички области се организират семинари на тема: „Място и роля на народните читалища в Националната стратегия за учене през целия живот (2014 – 2020 г.). Те се организират от регионалните експертно-консултантски и информационни центрове „Читалища” със съдействието на Министерството на културата. Участие в семинарите ще вземат както читалищата от съответната община, така и представители на областни и общински администрации, регионални библиотеки, музеи, неправителствени организации, училища и други структури, които работят в областта на образованието и културата. В хода на семинарите ще бъдат представени добри практики от дейността на читалищата, успешни форми за учене през целия живот, осъществени в сътрудничество с други институции, ще бъдат потърсени нови възможности за споделяне на ресурси и актуални програми за финансиране на проекти.

## **Заклучение**

В заключение можем да кажем, че се наблюдава положително развитие от страна на НПО и читалищата в процесите на образование и обучение на българските граждани и имат все по-засилваща се роля в прилагането на учене през целия живот, но резултатите все още могат да се определят само като задоволителни. След проведеното проучване, се потвърждава мнението, че НПО имат потенциал за активно участие в обществения живот в областта на образованието и обучението, но трябва да преодолеят анализираните недостатъци и да се стремят към усъвършенстване на своята дейност.

Обобщението е, че НПО и читалищата са важен фактор за обществото и следва да продължават целенасочената си работа да търсят ползата и добрите практики и резултати от своята дейност.

## **Използвана литература**

1. Фотев, Г. Гражданското общество, изд. БАН, С., 1992
2. Селигман, А. Идеята за гражданското общество, ИК „Критика и хуманизъм“, С., 1995
3. Неновски, Н. Гражданско общество – държава – право, ИК „ЛИК“, С., 1996
4. Кийн, Дж. Гражданското общество – стар образ, нови визии, ИК „ЛИК“, С., 2002
5. Закон за народните читалища, Обн. ДВ. бр. 89 от 22 Октомври 1996 г.
6. <http://www.ngobg.info/>
7. <http://chitalishta.com/>
8. <http://www.bcnl.org/bg>

**Рецензент:** доц. д-р Деница Горчилова

# УЧЕНОТО ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ КАТО ФАКТОР ЗА ИКОНОМИЧЕСКИ РАСТЕЖ: КЛЪСТЕРИ ПО ДЪРЖАВИ

Ралица Велева<sup>1</sup>

***Резюме:** Развитието на икономика, основана на знания, които бързо остаряват или се амортизират, а също и демографското напрежение, породено от застаряването на населението, изисква нов подход в образованието, който се основава на концепцията за учене през целия живот. Образованието е надежден инструмент за повишаване на темповете на икономическия растеж, съкращаване на безработицата и намаляване на социалното изключване в обществото.*

***Ключови думи:** учене през целия живот, икономически растеж, клъстери*

С настъпването на ХХI век „образованието става толкова разнообразно в своите задачи и форми, че включва всички дейности, които позволяват на хората от детството до старостта да придобиват нови познания за света, за другите хора и за самите себе си“<sup>2</sup>. В днешно време е общоприето мнението, че макроикономическите ползи от образованието се свеждат до това, че то е ключов **фактор** за нарастването на човешкия капитал, тъй като образованието играе основополагаща роля при неговото формиране. Все по-убедително става разбирането, че образованието може да изпълни ролята си на национален инкубатор за човешкия капитал, а в последствие, чрез него и на генератор на икономически растеж само, когато то се разглежда като цялостен процес и в дългосрочен план. Значителните натрупвания на човешки капитал са резултат от обучение през целия живот. Напластяванията на човешки капитал са непосредствен източник на дългосрочен и устойчив икономически растеж. Това определя и двете непосредствени задачи тук: (1) да се скицира ученето през целия живот като фактор на икономически растеж и (2) на основата на обхвата на системите за учене през целия живот да се картографира европейското пространство.

---

<sup>1</sup> Асистент, докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС, ralitsa.veleva@unwe.bg

<sup>2</sup> Вж. Делор, Ж., 1998, стр. 15.

## 1. Учене през целия живот като фактор за икономически растеж

За целите на това изследване под икономически растеж тук ще се разбира нарастване на реалния БВП спрямо предходен, базов период. Технически това увеличение изразява способността на икономиката да произвежда по-голямо количество стоки и услуги в сравнение с минал период. Фактори на икономическия растеж са тези явления и процеси, които определят мащабите на увеличение на реалния обем на производството, възможностите за повишаване на ефективността и качеството на производството, т.е. човешки ресурси, природни ресурси, капиталообразуване и технология.

Разпределението на ресурсите трябва да бъде такава, че да позволява тяхното ефективно използване с оглед получаване на максимално количество продукция. В по-ново време посоката на теоретичните изследвания се премества от човешкия капитал (разглеждането на човека като фактор за икономически растеж) към неговото личностно развитие и удовлетворение от живота. Теоретична аргументация на тези идеи са направени в развитите от Амартия Сен и Махбуб ал Хак концепции за човешкото развитие. В едно ново изследване за ролята на публичните разходи за човешкото развитие в сравнителен международен план се обобщава: „Като събирателно понятие с термина развитие се идентифицират немонетарните фактори на растежа, в чийто състав основно място заемат елементите на човешкия капитал, а в по-ново време и на институционалния/ социалния капитал. Формирането, поддържането и нарастването на човешкия капитал е ключова (не само икономическа) функция на съвременната демократична държава, с която тя очертава широка предметна област с нарастващо значение. От особена важност за провеждането на ефективни политики за човешко развитие е разбирането на механизма, чрез който човешкия капитал се включва в икономическия и социалния живот. В отговор на това могат да се очертаят два тясно свързани аспекта, които са определящи и за неговото измерване: човешкият капитал може да се разглежда като *запас* и като *поток от доходи*.”<sup>1</sup> Най-разпространен подход за метрифицирането на тези процеси и измерване на факторите, влиянието и напредъка в човешкото развитие в световен мащаб е методиката на ПРООН (Програма за развитие на ООН). На нейна основа в ежегодните доклади на организацията с различни акценти се прави всеобхватен анализ на гореспоменатите два аспекта: чрез индекса на човешкото развитие (ИЧР) от една страна и чрез равнището на доходите и благосъстоянието, от друга.

Индексът за човешко развитие е разработен през 1990 г. от международен екип от експерти, ръководен от пакистанският икономист Махбуб ал Хак и се използва от 1993 г. в годишните доклади на ПРООН. Чрез него се оценява нивото на благосъстояние на нацията и се измерва стандарта на живот въз основа на три показателя: продължителност на живота и здравословен начин на жи-

<sup>1</sup> Вж. Valkov, A., 2014, p. 58.

вот, равнище на образованието според степента на грамотност на възрастните, жизнен стандарт (бедност и богатство). Така човешкото развитие е процес на разширяване възможността за избор на хората и притежава ценност, само ако води до увеличаване на равнището на тяхното благосъстояние.<sup>1</sup>

„Налице е незначителна взаимовръзка между измененията в дохода (икономическия ръст) и измененията в другите измерения на човешкото развитие”<sup>2</sup>, което от своя страна не показва установената взаимовръзка между равнището на дохода, равнището на образованието и здравните характеристики. Съществуват различни подходи за повишаване на връзката между икономически ръст и човешко развитие – един, от които гласи, че чрез увеличаване на инвестициите в образование, професионална квалификация и здравни грижи (т.е. инвестиции в човешкия капитал). Постигането на високо равнище на човешкия потенциал на национално ниво може да се реализира чрез образователната и здравната системи.<sup>3</sup>

Следователно и класическите, и съвременните теории определят:

- Образованието като ключов фактор за развитието на човешкия капитал, а самият човешки капитал – като основополагащ за икономическия напредък;
- Човекът и неговото развитие като цел на общественото развитие и просперитет.

В този контекст, логично възниква въпросът: кой следва да инвестира в развитието на човека?

Широкото разбиране за „*инвестициите в човека*” ги обвързва с образованието, професионалната квалификация, здравеопазването, миграцията, търсенето на работа (информация) и т.н. Формирането на човешкия капитал се образува в резултат от целенасочени инвестиции в индивидите и се „материализира“ като натрупан във времето запас от здраве (физическа дееспособност и енергия), компетенции, умения, навици и мотивация за труд. Следователно, „от *макроикономическа* гл.т. човешкият капитал е *съвместен* резултат от инвестиране в системите (публични и частни) на здравеопазване, образование и осигуряване, от дейността на фирмите за формиране и поддържане на необходимите производствени компетенции, умения и опит на персонала, от усилията на семействата и на отделните индивиди, насочени към личностното развитие. Натрупаният запас от индивидуални и социални подобрения определя равнището на *човешкия потенциал*.”<sup>4</sup>

В повечето теоретични анализи обаче, а и в практическите решения основно се акцентира върху инвестициите в образованието и професионалната квалификация. Придобитото образование е функция предимно на образова-

<sup>1</sup> Вж. Саградов, А., Ю. Иванов, 2008, стр. 40.

<sup>2</sup> Вж. Пенкова, Е., Д. Горчилова, 2013, стр. 47.

<sup>3</sup> Вж. по-подробно в Пенкова, Е., Д. Горчилова, 2013, гл. 3.

<sup>4</sup> Вж. Valkov, A., 2014, p. 59.

телната система – формална и неформална, като опита и квалификацията се придобиват на работното място, а също така и в социалния живот на индивида.

Развитието на системата за учене през целия живот е един от най-съществените и коментирани процеси в съвременния динамичен свят. Асамблеята на Съвета на Европа отбелязва в Декларация: „... че формалните образователни системи не могат сами да се справят с предизвикателствата на съвременното общество и следователно приветства тяхното укрепване с неформални образователни практики... Асамблеята препоръчва на правителствата и отговорните власти на страните – членки да признаят де факто неформалното образование за партньор в образованието за цял живот и да го превърнат в достъпно за всички”<sup>1</sup>.

Знанието или по-точно целенасоченото придобиване и използване на знание в индивидуалния и социален живот е отличаваща характеристика, която обуславя необходимостта от учене през целия живот. Питър Дракър пише, че „центърът на тежестта се пренася към работника на знанието, а всяко предприятие става учеща се и обучаваща институция”<sup>2</sup>.

Ученето през целия живот става все по-масово и придобива задължителен характер. Съответно напълно закономерно, образованието трябва да съумее да отговори на редица пораждащи се въпроси:

- Как формалното образование и в частност училищните програми да обхванат по-широк диапазон от познание, за да могат да отговорят на потребностите на индивидите и да им помогнат да се интегрират в съвременния динамичен обществен живот?
- Какви да бъдат критериите, според които да се прави подбор на знанието, въз основа, на които отделния индивид да има възможност да направи своя избор и да се реализира на трудовия пазар?
- Как да бъде установена връзката между знанието и икономиката, от една страна, и образованието — от друга, между две близки, но и в същото време трудно взаимодействащи си реалности?

Тези конкретни въпроси обуславят широко застъпената идея за учене през целия живот. Същевременно, обаче, теорията трудно би могла да предвиди развитието на образованието в едно общество на знанието. Което от своя страна, се явява големият парадокс – колкото по-всеобхватна и рационализирана е образователната система, толкова тя става по-неспособна да подготви индивида за бъдещата му реализация, тъй като тя обхваща само ограничен период от живота на човека.

Ученето и придобиването на ново познание се превръща в определящ фактор на общественото развитие. При обществото на знанието се акцентира не върху усвояване на определен обем от знания и получаване на дадена квалификация, а върху развитие и изграждане на способности, облекчаващи търсенето и придобиването на нови знания, умения, нагласи и качества.

<sup>1</sup> Вж. Recommendation 1437 /3/4/2001/, Assembly of the Council of Europe, 2001.

<sup>2</sup> Вж. L'education pour le XXIe siècle, UNESCO Publishing, Paris, 1998, p. 135.



Отговорът на образователната система е развитие на общото образование, за да могат да бъдат придобити тези общи компетенции. Неговата функционална насоченост е следната: „То трябва да дава възможност за изграждане на технологична основа, която да позволява на учениците да разбират техническата култура на обществото.“<sup>1</sup> Реалността сочи, че това е важно и необходимо, но недостатъчно. Същественият отговор се крие в учене през целия живот, което помага на човек да реагира на постоянно променящите се изисквания на съвременната динамична среда. Посредством системата за учене през целия живот личността може да бъде социално мобилна и да се включи в социалните и икономически процеси, да придобива възможности за усвояване на нови професии.

След като знанието се превръща в основен фактор за развитието на икономиката и акцент в публичната политика, то системата, даваща знание е натоварена с големи очаквания и основни функции в обществена система. Мястото и ролята на образованието от ключови постепенно се превръщат във водещи фактори.

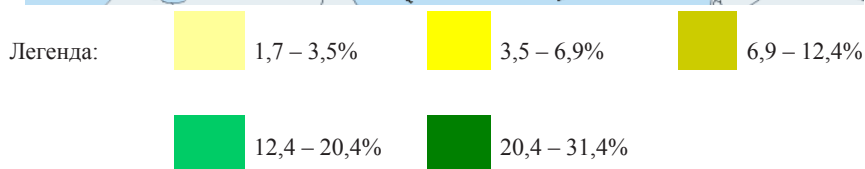
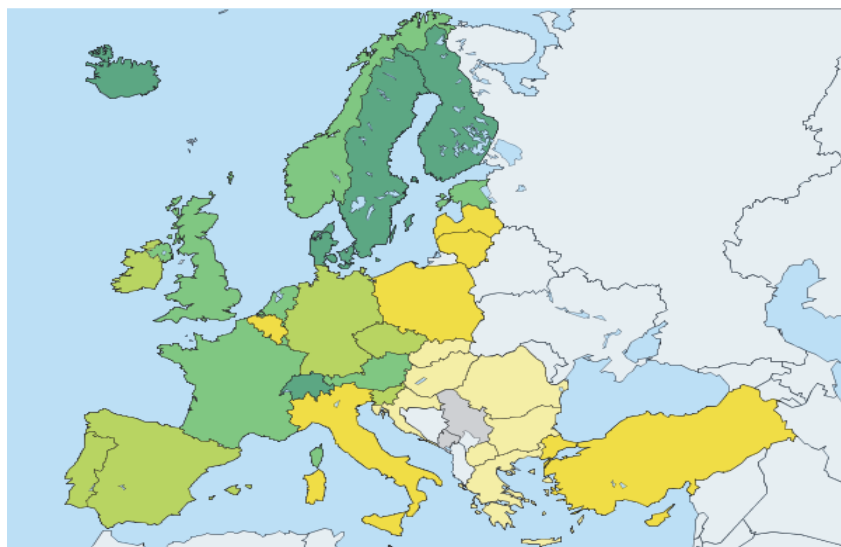
## 2. Клъстери по държави

Характерът на познанието определя и модела на образования човек – този, който може да се впише и реализира в социалния и икономически живот през XXI век. За целта трябва да притежава комплекс от социални умения, когнитивни (познавателни) способности и цялостна емоционална и интелектуална компетентност. Съответно тези изисквания към индивида не могат да се постигнат само и единствено в рамките на традиционната система на формално образование и обучение. Формирането на тези широки социални параметри на познанието изисква обединяване на съществуващите по-скоро паралелно досега системи на формално образование, неформално обучение и самостоятелно учене, които от своя страна представляват трите форми на учене през целия живот.

В сравнителен аспект данните сочат, че България значително изостава от основните показатели на ЕС-28 – по показателя, представящ обхвата на населението, *участващо в ученето през целия живот*. България е на последно място от държавите-членки на ЕС-28 с едва 1,7 % при средни стойности за ЕС-28 – 10,5 % (за 2013 г.). Резултатите са на база проведено изследване от Евростат сред лицата на възраст между 25 и 64 години (Вж. Фиг. 1).

---

<sup>1</sup> Вж. L'education pour le XXIe siècle, UNESCO Publishing, Paris, 1998, p. 260.



Източник: Евростат, 2014 г.

**Фиг. 1.** Участие на населението в учене през целия живот

На горната фигура са представени държавите-членки на ЕС и страните, получили официален статут на страни, кандидатки за влизане в ЕС-28 (Република Македония и Турция), а също така и страните, които не членуват в ЕС-28 (Исландия, Норвегия и Швейцария), но участват на единния пазар. Те са групирани от Евростат в 5 клъстера<sup>1</sup> според участието на населението им в учене през целия живот, като минималната стойност при клъстеризацията им е 1,7 % (България), а максималната стойност е 31,4 % (Дания).

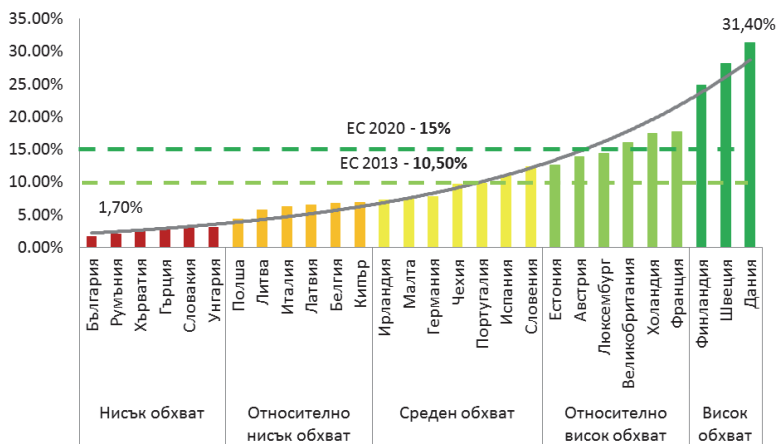
Въз основа на горното групиране на страните може да се направи идентификация и определяне на клъстери от държави по обхват на населението в учене през целия живот (Вж. Таблица 1).

<sup>1</sup> Четири от клъстерите включват по 7 държави, а последният – пети обхваща 5 страни

**Таблица 1.** Клъстери по обхват на учене през целия живот (\*по данни за 2013 г.)

Първа група: обхват (1,7-3,5%)	Втора група: обхват (3,5-6,9%)	Трета група: обхват (6,9-12,4%)	Четвърта група: обхват (12,4-20,4%)	Пета група: обхват (20,4-31,4%)
България	Турция	Ирландия	Естония	Финландия
Румъния	Полша	Малта	Австрия	Исландия
Хърватия	Литва	Германия	Люксембург	Швеция
Гърция	Италия	Чехия	Великобритания	Швейцария
Словакия	Латвия	Португалия	Холандия	Дания
Унгария	Белгия	Испания	Франция	
Македония	Кипър	Словения	Норвегия	

Източник: Евростат, 2014



**Фиг. 2.** Относителен дял на участващите в учене през целия живот от ЕС-28

На *фигура 2* са представени страните-членки на ЕС-28 по относителен дял на лица, въввлечени в учене през целия живот, обединени в представените по-горе клъстери. Страните са категоризирани в клъстери, според определените от Евростат процентно диапазонни групи. Във всеки един клъстер е идентифицирана по една държава, която бележи най-висок ръст в относителния си дял през 2013 г. при базова 2007 г. по показателя относителен дял на участващите в учене през целия живот от ЕС-28:

**Първи клъстер** „Нисък обхват” – **Гърция** (ръст от 0,8 процентни пункта);  
**Втори клъстер** „Относително нисък обхват” – **Литва** (ръст от 0,5 процентни пункта);

**Трети клъстер** „Среден обхват” – **Португалия** (ръст от 5,4 процентни пункта);

**Четвърти клъстер** „Относително висок обхват”<sup>1</sup> – **Люксембург** (ръст от 7,4 процентни пункта);

**Пети клъстер** „Висок обхват” – **Швеция** (ръст от 9,5 процентни пункта).

## **Заклучение**

В заключение може да се каже, че динамичното развитие на обществените процеси променя философията на възприемането на човека: от основен фактор на развитието (човешки капитал) към цел на развитието. Промяната на акцента засилва ролята на образованието (формално и неформално) и извежда ученето през целия живот като индивидуална и обществена необходимост.

В рамките на индивидуалния жизнен цикъл (учене – работа – квалификация, реализация) включването в различните форми на обучение, предполагат наличието на добре изградена система от институции, нормативна регламентация, мотивационни механизми и финансови стимули за всички участници в този процес. По отношение на обхвата на население в учене през целия живот, механизмите и инструментите за всеки подход варират в различните клъстери от страни-членки на ЕС-28, но публичното финансиране има водеща роля и се очертава като гарант за устойчивостта и качеството при провеждане на различните форми на обучение и квалификация.

Постигнатото равнище на част от идентифицираните страни (напр. Португалия, Люксембург и Швеция) е резултат от целенасочена политика на регионално, национално и европейско ниво. Изграждането на широка мрежа от институции и координацията между тях е предпоставка за по-широк обхват на населението в учене през целия живот.

---

<sup>1</sup> В четвърти клъстер „Средно-висок обхват” не се идентифицира Франция, като държава-членка на ЕС-28 с най-висок ръст по отношение на относителния дял участие на населението в учене през целия живот – поради съмнения за ненадеждна информация.

## **Използвана литература**

1. Делор, Ж. Образованието – скритото съкровище, Доклад на международната комисия за образование за 21 век пред ЮНЕСКО, 1998
2. Пенкова, Е., Д. Горчилова. Социално развитие в регионите. ИК на УНСС, София, 2013
3. Саградов, А., Ю.Иванов. Човешкото развитие: ново измерение на социално-икономическия прогрес. М., 2008
4. L'education pour le XXIe siècle. UNESCO Publishing, Paris, 1998
5. Recommendation 1437 /3/4/2001/, Assembly of the Council of Europe, 2001
6. Valkov, A. Public Expenses and Human Development: Bulgaria between Europe and the Balkans // Knowledge, International Journal, Scientific and Applicative Papers, V.1&2, Institute of Knowledge Management, Skopje, 2014, p. 58-63

**Рецензент:** доц. д-р Александър Вълков

# НЕФОРМАЛНОТО ОБУЧЕНИЕ В СИСТЕМАТА НА УЧЕНЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ

Виолета Тончева-Златкова<sup>1</sup>

*Резюме:* Поставя се акцент върху една от съвременните насоки на образование – неформалното. Специален фокус е поставен върху същността, ползите и предизвикателствата, както и са очертани приоритети за развитие. Основните аспекти са разгледани в светлината на концепцията за учене през целия живот, с акцент върху значимостта на ученето и предизвикателствата по изграждането на гъвкава и отворена квалификационна система.

*Ключови думи:* учене през целия живот, формално образование, неформално образование, информално образование,

Ученето по време на целия жизнен цикъл се заражда като идея в края на 80-те години на ХХ век и само за десетилетие прераства в една от водещите парадигми на съвременното образование. Преди малко повече от две десетилетия идеята за учене през целия живот изглежда трудно приложима, иновативна и се приема като непостижима цел. За кратко време обаче тезата за необходимостта от учене през целия жизнен цикъл става базова концепция в националните образователни стратегии на редица държави. Нещо повече, още в средата на 90-те години на миналия век тя е заложена в общоевропейските образователни програми и концепции, базирани на Лисабонския договор. Понастоящем всички страни-членки на Европейския съюз имат разработени и приети програми за обучение през целия живот и същевременно претворяват на практика тази концепция, както с изграждане на адекватни институции, така и с възрастово диверсифицирани курсове и образователни програми.

## 1. Какво означава „учене през целия живот“?

В разбирането на концепцията за учене през целия жизнен цикъл влизат всички учебни дейности „от люлката до гроба“, от най-ранното детство през целия живот и до дълбока старост, надграждащи един общ основен запас от знания и способности, който надхвърля основните умения като четене, писане и смятане. Тук се включва не само придобиването на квалификации, които са

---

<sup>1</sup> Докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС, vtoncheva@abv.bg

непосредствено свързани с професията, а непрекъснато обновяване на всички способности, интереси, знания и разбирания през целия живот. Ученето през целия живот обхваща всички видове учебни дейности, включително неформалното учене (напр. придобиването на свързаните с професията умения на работното място или на езикови познания чрез участие в учебен кръг, организиран от неправителствена организация), както и информалното (самостоятелно) учене (напр. да се учи заедно с приятели, как се свири на музикален инструмент).

Определението за ученето през целия живот, използвано в нормативните документи в България е: „процес на усвояване и придобиване на знания и умения чрез формално и неформално обучение и учене, и чрез самостоятелно учене в продължение на цялата жизнена дейност на човека.” По дефиниция ученето през целия живот е: „всяка целенасочена учебна дейност, която служи за непрекъснато подобряване на знанията, способностите и компетентността”. При ученето през целия живот става въпрос също така и за актуализиране на основни умения („втори шанс”), както и за възможности за учене за вече напреднали в образователен аспект индивиди.

Ученето през целия жизнен и трудов цикъл изисква гарантиране на общ и постоянен достъп до образователни ресурси. Особено важни са работата с информационни технологии, чуждите езици, технологичната култура, предприемаческият дух и социалните умения.

Ученето през целия живот е процес на непрекъснато, преднамерено придобиване на знания, умения и компетентности. То е крайният резултат на съвременната информационна грамотност и предполага възможности за учене на всяка възраст и в разнообразен контекст – не само чрез традиционните форми в институциите за образование и обучение, но и на работното място, вкъщи, или през свободното време. Ученето през целия живот е начин на мислене – всеки от нас трябва да бъде отворен за нови идеи, решения, умения или поведение. Разбирано като системен процес, то е насочено към самия учещ и неговите потребности за личностно и професионално развитие и усъвършенстване.

Националната стратегия за учене през целия живот 2014-2020 г. определя четири основни приоритета, насочени към:

- прилагане на образователен подход, който подпомага развитието на всички учещи и допринася за изграждането на мислещи, можещи и инициативни личности, способни да се справят с промените и несигурността;
- повишаване на качеството на образованието и обучението;
- осигуряване на образователна среда за равноправен достъп до учене през целия живот, за активно социално включване и активно гражданско участие;
- стимулиране на образование и обучение, съобразено с потребностите на икономиката и промените на пазара на труда.

Процесът на учене през целия живот се осъществява на няколко равнища на учене – формално, неформално и самостоятелно, като включва всички възможности на традиционното и дистанционното учене.

Според речника на СЕДЕФОП<sup>1</sup> Формалното учене се извършва в организирана и структурирана среда, която е специално предназначена за учене, и обикновено води до присъждането на квалификация, в повечето случаи под формата на свидетелство или диплома; то включва системи за общо образование, начално професионално обучение и висше образование. Неформалното учене се осъществява чрез планирани дейности (по отношение на учебните цели и учебното време) и при наличие на някаква форма на подпомагане на учебния процес (напр. връзка между учещ и преподавател); то може да обхваща програми за придобиване на професионални умения, огромяване на възрастни и основно образование за преждевременно напусналите училище; неформалното учене често е под формата на вътрешнофирмени обучения за актуализиране и усъвършенстване на уменията на работниците (напр. уменията по ИКТ), структурирани онлайн обучения (напр. чрез използване на образователни ресурси със свободен достъп), както и курсове, организирани от организации на гражданското общество за техни членове, тяхна целева група или за широката общественост. Информалното (самостоятелното) учене е в резултат на ежедневни дейности, свързани с работата, семейството или свободното време. То не е организирано или структурирано по отношение на целите, учебното време или подпомагането на учебния процес; самостоятелното учене може да е непреднамерено от гледна точка на учещия; пример за резултати от самостоятелно учене са уменията, придобити от житейския и професионалния опит, уменията за управление на проекти или умения в областта на ИКТ, придобити на работното място, овладените езици и междукултурните умения, придобити по време на престой в друга държава, уменията в областта на ИКТ, придобити извън работното място, уменията, придобити от доброволческа дейност, от културни и спортни дейности, при работата с млади хора и дейностите у дома (напр. грижи за дете).

## 2. Неформалното образование

Неформалното образование обхваща две доста различни реалности: от една страна, образователните дейности, които участват извън системата на формалното образование (напр. лекция на социалните права, организирани от синдикат), а от друга на опита, придобит по време на упражняване на отговорности на доброволна организация (напр., че е член на борда на директорите на неправителствена организация за защита на околната среда).

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие дава по-оперативно определение, че „формалната система се отнася до всички тези аспекти

<sup>1</sup> Европейски център за развитие на професионалното обучение



на образованието в сферата на отговорностите и влиянието на министъра на образованието, заедно с частни училища, университети и други институции, които подготвят учениците за официално признати квалификации, а неформалното образование се състои от учебни дейности, които се извършват извън тази официална система, като тези, извършвани в рамките на дружествата, от професионални сдружения, или независимо от самостоятелно мотивирани възрастните учащи”. Това определение е формално вярно, но не взема предвид натрупания опит в неправителствени или доброволни организации.

Според по-практически насоченото определение на Европейския младежки форум, неформалното образование съответства на събиране на учебни инструменти и схеми за обучение, които се възприемат като творчески и иновативни алтернативи на традиционните и класически учебни системи. Тук се акцентира на факта, че чрез лично взаимодействие и гъвкавост при решаване на проблеми, хората могат да обсъждат въпроси, които са от значение за живота им като граждани в обществото и да интегрират знанията си. По различен начин хората участват в този процес, но по-често това е тясно свързано с активност в неправителствени организации, ангажирани в областта на младежта и работа в общността.

Работната група за неформално образование на Съвета на Европа разработва своя собствена дефиниция на неформалното образование като “планирана програма за личностно и социално образование, предназначени за подобряване на набор от умения и компетенции, извън, но в допълнение към учебните програми на формалното образование”. Обръща се внимание, че участието е доброволно и програмите се осъществяват от обучени лидери в неправителствения и/или държавен сектор. Основен приоритет са постоянното наблюдение и системна оценка на постигнати резултати. Освен това за първи път се включва възможността този опит да бъде сертифициран и да бъде тясно обвързан „с изискванията за заетост и обучение през целия живот на индивида”.

Може да се добави, че неформалното образование е начин да се помогне на обществото да бъде по-демократично и да се зачитат правата на човека, което го прави необходимо допълнение към формалното образование.

Освен това чрез участие в неформалното образование, хората могат да получат шанс да експериментират и да поемат отговорности. Те са в състояние да развият своята любознателност и ентузиазъм, за да се научат да работят заедно и да практикуват своите знания и умения за вземане на решения и водене на преговори, което е важна стъпка към активното гражданство. Освен това неформалното образование развива лични, социални и професионални умения чрез прилагането на различни интерактивни методи на обучение, прави възможно експериментирането в относително безопасна среда.

Чрез различни дейности в неформално образование хората получават от една страна знания и умения, които могат да бъдат сравнени по значимост с тези, придобити чрез традиционния начин (от формалното образование) и следва да бъдат признати като такива, а от друга страна са подпомогнати да развият качества като ангажимент, участие, отговорност, солидарност, демо-

кратично съзнание, мотивация, инициатива, еманципация и овластяване, креативност, уважение, толерантност, межкултурна осведоменост, критика, интелектуална независимост и самоувереност, които са възможни и най-лесно достижими именно чрез неформалните методи на обучение.

Първата тенденция, която може да бъде очертана е, че през последните години неформалното образование се развива с изключителни темпове в Европейския съюз и особено в новоприсъединените членове на съюза, в това число и България. Това развитие е обусловено от новите социално-икономически условия, от развитието на обществото на знанието, както и от принадлежността ни към Европейския съюз, приемането и синхронизирането на регламентите и разработването на национални документи в тази сфера.

Основните направления, в които се развива неформалното образование са образованието за възрастни, работата с хора в неравностойно положение, както и основно осъществяването на извънучилищни дейности в училище.

В най-популярните публикации неформалното образование се определя като комплекс от процеси, средства и институции, специално и специфично разработени за нуждите на обучението и възпитанието, които обаче не са директно насочени към даването на образователна степен. Подобна обща дефиниция като че ли го противопоставя на формалното образование – онова, което свързваме с дейността на официалните институции и звена, ориентирани директно към осигуряване на легитимна подготовка и квалификация на основата на валидни за страната образователни стандарти, правила и процедури.

Тук е мястото да се каже, че се наблюдава още една тенденция – изчезване на границите между формалното и неформалното образование, обединяване усилията между институциите и организациите, осъществяващи двата вида образование, както и нарастващ брой обучители, които намират професионална реализация и в двете области.

Неформалното образование има следните характеристики:

- Програмата за неформално образование се появява като иновация, предназначена да реши едни от най-належащите проблеми в дадено общество.
- Същевременно то е ориентирано към определена цел и предназначение.
- Насочено е към специфични проблеми и по-рядко към абстрактно изучавани учебни предмети.
- Може да подпомогне създаването на програма или проект след известна фаза на експериментиране.
- То е гъвкаво, центрирано в учащия се и партиципативно.
- То е по-скоро практическо, отколкото теоретично.
- Автономно е на програмно равнище и дава по-ограничени възможности за външен контрол.
- По-икономично е, тъй като може да използва всички съществуващи условия и среди.
- То по своята същност представлява един непрекъснат процес на учене

през целия живот.

Неформалното образование е извънучилищно учене, което се планира и реализира с активното партньорско участие на фасилитатор (подпомагащ процеса, а не преподавател) и участници, като:

- участниците са активни, те решават проблеми, работят със своите ръце;
- мислят творчески;
- ученето е практическо, гъвкаво и базирано на реалните нужди на участниците;
- предназначението на неформалното образование е по-скоро да подкрепи живота на индивида или общността, отколкото да осигури преподаването на отделни умения или знания.
- неформалното образование се основава на взаимното доверие и уважение като при това окуражава задаването на въпроси и рефлексията.

### **3. Ползи от неформално образование**

Разглеждането на придобиването на пряка полза от участието в неформално образование е свързано с разбирането за удовлетворение на личния интерес на участника с оглед постигането на конкретен образователен резултат и развитие на личния потенциал. Крайната цел е разбиране на силните и слабите страни и осъзнаване на възможностите и постигане на добра конкурентоспособност.

- Участието в дейности, използващи методологията на неформалното образование, дава пряка възможност за практическо прилагане на натрупаните знания и умения в сферата на формалното образование.
- Неформалното образование е среда, в която иновативното и креативното мислене значително се насърчава и може да се види прекият път от идеята до реализирането ѝ, до пряк резултат. Това е среда, където усвояването на теоретични познания е в пряка връзка с практическа реализация.
- Неформалната среда е среща на доброволно участие, където първоначално има заявена вътрешна потребност, стъпила на изразен личен интерес. Участниците по презумпция са високо мотивирани, готови да взаимодействат, предоставят и вземат умения и знания. Това е среда на постоянно взаимодействие.
- Разпознаването и признаването на неформално образование води до добра реализация на пазара на труда.
- В неформалното образование дистанцията между обучители и обучаващи се намалява, което осигурява условия за повече увереност и спокойствие в процеса на работа, и води до по-ефективни резултати.
- Създават се връзки между всички участници в процеса на неформалното обучение, което може да развие възможности за потенциално партньорство в бъдещи проекти, инициативи и др.

- Предоставят се възможности за запознаване с други професионални сфери, някои от които не са засегнати от формалното образование.
- Разпознаването на знанията и уменията, придобити чрез неформално образование, дава допълнителна стойност на времето, отделено за обучителни дейности, значително удовлетворение от постигнатите резултати и засилва желанието за учене през целия живот.

#### **4. Предизвикателства**

Разглеждането на предизвикателствата пред неформалното образование е свързано с разбирането на ролята и значението му за участниците в развитието на техните образователни компетенции от страна на отговорните институции за провеждането на образователна политика.

- Основно предизвикателство години наред пред развитието на неформалното образование бе отказът на формалната система да разпознае натрупаните образователни компетенции и да ги включи като значима част от развитието на личностния потенциал.
- Разпознаването на неформалното образование от образователните институции не бива да означава само включване на дейностите му във формалната програма, а признаване на добавена стойност и реално постигнати резултати, като неформалното образование трябва да запази своята основната характеристика, а именно: доброволно участие.
- Необходимо е да се разработят стандарти, които да гарантират качество на системата и които да утвърдят минимум изискуеми образователни резултати при участие в неформалното образование
- Има нужда от синхронизиране на документите за участие (сертификати), които в момента обучителните организации издават.
- Важно е да се намери стратегически подход към популяризиране на ползите от неформалното образование и стойността на издадените сертификати пред работодателите, което да доведе до по-добра реализация на участниците.

#### **5. Основни приоритети за развитие на процеса на неформално образование**

*Първи приоритет* е да бъде развита мрежата от организации, ангажирани в процеса на неформално образование, като трябва да бъдат предвидени редица мерки, свързани с:

1. Стимулиране на организациите, предоставящи обучения, насочени към развитие на осемте ключови компетентности (по Европейската квалификационна рамка) у гражданите;

2. Организиране и провеждане на обученията за обучители, които да бъдат ангажирани в сферата на неформалното образование;
3. Оказване на подкрепа за създаването на различни обучителни центрове, популяризиране на процедурата и ползите за учредителите им;
4. Организиране на обученията на граждани за развитие на умения за ръководене на обучителни центрове;
5. Стимулиране на бизнес организации да включат своите служители в различни обучения;
6. Повишаване на степента на сътрудничество и обмена на добри практики между институциите, предлагащи неформално обучение на територията на цялата страна;
7. Стимулиране за създаването на обучителни мрежи.

*Второто ключово важно направление* за развитие на неформалното образование е свързано с насърчаване на гражданите и повишаване на мотивацията им за включване в процеса на неформално образование. В тази връзка следва да бъдат предвидени провеждането на кампании за разясняване на ползите от включването в дейности на неформалното образование, улесняване на прехода от обучение към заетост, чрез развитие на подходящ механизъм за стимулиране на бизнеса да се възползва от наскоро обучени специалисти, а така също насърчаване на инициативността и предприемаческите умения у младите и включването на рисковите групи в системата на УЦЖ чрез неформалното образование.

Във връзка с казаното дотук е важно да се отбележи, че все още не съществува утвърден механизъм за валидиране на знания и умения, придобити в резултат на неформално обучение. В България процесът на развитие на политики в областта на валидирането започва в изпълнение на изискванията във връзка с присъединяването към ЕС. Въпреки това, признаването и сертифицирането на професионални знания, умения и компетентности все още се прилага твърде ограничено. Липсва устойчивост на положителните практики. Проучването и прилагането на европейски опит и създаването на система за валидиране на професионални знания, умения и компетентности на регионално и местно ниво е сред основните задачи и дейности, формуирани в националните стратегически документи, свързани с ученето през целия живот. Необходимостта от незабавни действия в това направление става все по-категорична на фона на острата нужда от квалифицирана работна сила на пазара на труда, негативните демографски тенденции и потребността от ефективно използване на наличните човешки ресурси в страната.

В този смисъл, валидирането на професионални знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално и самостоятелно учене е възможност за официалното им признаване и сертифициране с документ за професионална квалификация, равностоен на документа, издаден след завършено обучение във формалната система. Валидирането е вече доказана потребност и утвърдена практика в много европейски държави в отговор на предизвикателствата

пред професионалната квалификация на човешките ресурси, продиктувани от динамичните икономически и социални промени, развитието на основаната на знания икономика, демографското напрежение, вследствие застаряване на населението, сериозните икономически трудности и нарастване на безработицата през последните години.

*На трето място* е необходимо да се осигури адекватността на неформалното обучение с оглед на потребностите на местния пазар на труд, включващо организиране и провеждане на срещи между представителите на заинтересованите страни за идентифициране на нуждите от специалисти на местния пазар на труд, идентифициране на области, за които не достигат добре подготвени специалисти, стимулиране на институциите, предоставящи неформално обучение в организиране на курсове, съответстващи на идентифицираните нужди, както и насърчаване на използването на съвременни обучителни подходи и ИКТ технологии в процеса на неформалното обучение.

## **Заклучение**

Ученето през целия живот се разглежда от позиция на обществото като един от най-важните фактори за развитие и усъвършенстване на професионалната реализация и насърчаване на активното участие на гражданите в икономическия живот. То е необходима предпоставка за свободното движение на работната сила и ръководен принцип за по-нататъшното развитие на системите за образование и обучение в България.

Неформалното образование е важен елемент на ученето през целия живот, като се обръща внимание на значението и потенциала на обучението, което се провежда извън признати образователни институции, спестява време, работи с иновативни методи на обучение и дава възможност за натрупване на ключово важни знания и умения чрез опит и рефлексия.

В заключение на всичко казано дотук, може да бъде направен изводът, че неформалното обучение приема предизвикателства, работи целенасочено за експертност, като има реални постижения и създава мрежи от партньорства. Възникнало в основата си като алтернатива, то се развива като допълващо другите съвременни начини на учене. То реагира на потребностите на обществото от образование във всеки сектор и всяка възрастова група, като внедрява, открива и разработва образователни приложения в различни направления. Ролята му на високочувствителен медиатор между социалните сектори с различен профил му определя активна функция в подкрепа на системата за учене през целия живот. По своята същност то се явява фактор за развитие на обществото на знанието в България като цяло и е необходимо да бъдат разработени и прилагани стандарти за качество, валидиране и признаване на придобитите чрез него знания и умения.

## Използвана литература

1. Божилова, В. Валидирането на компетентности при възрастните – съвременна насока за развитието на образованието, „Стратегии на образователната и научната политика“, Година XX, Книжка 1, 2012
2. Лавренцова, Ел. Ученето през целия живот като иновативна стратегия за развитие на образованието, сп. „Педагогически форум“, бр. 2/2014
3. Лисабонска стратегия, 2000
4. Тонев, Мл., Стоянова, Й. Ценностни приоритети в обучението по време на целия живот, сборник „Преподаване, учене и качество във висшето образование – 2011“, Международно висше бизнес училище
5. Теодосиев П., Теодосиев, Р. Полезни практики в неформалното образование, сборник доклади „Иновации при интегриране на формалното и неформалното образование за развитие на талантите и способностите – 2013”
6. Национална стратегия за учене през целия живот 2007-2013 г.
7. Национална стратегия за учене през целия живот 2014-2020 г.
8. BULLETIN, January 2001- No.17. Education Manual (Peace Corps, 1989).Nonformal [http://www.accu.or.jp/litdbase/literacy/nrc\\_nfe/eng\\_bul/BUL17.pdf](http://www.accu.or.jp/litdbase/literacy/nrc_nfe/eng_bul/BUL17.pdf),
9. Non-formal education report, Committee on Culture and Education, №8595/15 December 1999
10. Non-formal learning: mapping the conceptual terrain. A consultation report. [http://www.mfed.org/archives/e-texts/colley\\_informal\\_learning.htm](http://www.mfed.org/archives/e-texts/colley_informal_learning.htm)
11. Regional Strategies of Learning Validation and Education 2012

**Рецензент:** доц. д-р Евгения Пенкова

# ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВОТО КАТО ДОПЪЛНИТЕЛЕН ИЗТОЧНИК ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА СРЕДНОТО ПРОФЕСИОНАЛНО УЧИЛИЩЕ – ТЕОРЕТИЧНА ПОСТАНОВКА

Атанас Паскалев<sup>1</sup>

***Резюме:** Предприемачеството в средното професионално училище е концепция за икономическото поведение на институцията в условията на пазарна икономика, свързана с проява на иновативност, инициативност и лидерство от страна на ръководството на училището, с търсенето на нови източници на финансиране, конкурентоспособността и ефективността. Липсата на развита предприемаческата среда – неадекватна нормативна база, слаби институционални връзки и недостатъчен предприемачески капацитет на субективния фактор, е причина средното професионално училище да не използва пълноценно възможностите на предприемачеството. В същото време обаче, в търсене на нови източници на финансиране и иновативни методи на управление, редица училища вече генерират добри практики за прилагане на предприемачеството в сферата на образованието.*

***Ключови думи:** предприемачество, средно професионално училище, предприемаческа среда*

Изследването на предприемачество в средното професионално училище се обосновава с целесъобразността от неговото приложение в управлението на публичния сектор, в частност – образователната система. Прилагането на концепцията на предприемачеството не трябва да бъде самоцелно, а съпроводено с определен ефект – нарастване на финансовия ресурс, повишаване конкурентоспособността на образователната услуга, нарастване нивата на мотивираност на ръководителите и учителите. В един такъв контекст възниква въпросът възможно ли е концепцията на предприемачеството да се адаптира към системата на средното образование и по-специално в средното професионално училище?

Теоретичната постановка на предприемачеството като източник на допълнително финансиране в средното професионално училище преминава през маркирането на основните особености на тази концепция.

На първо място, предприемачеството в средното професионално училище е концепция за икономическото поведение на училището в условията на пазарна икономика.

<sup>1</sup>Докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС, a.paskalev@abv.bg



На второ място, предприемачеството в средното професионално училище е концепция, свързана с проява на иновативност, инициативност и лидерство от страна на ръководството на училището. Тези присъщи на предприемачеството характеристики трябва да намерят своята реализация в образователната система. В последните години в теорията и практиката все повече се набляга на лидерството в работата на училищния директор като основна управленска функция и качество на ръководителя. В научната литература битуват множество определения за лидер. Често лидерството се разглежда от различни гледни точки – „като функция, роля и длъжност”. Лидерът се възприема като човекът, който следва „да се грижи за развитието на образователната организация, за нейното бъдеще и просперитет и да мотивира и вдъхновява преподавателите да дават най-доброто от себе си в името на това”<sup>1</sup>. На пръв поглед мениджмънтът и лидерството имат множество общи параметри, но разграничението между тях е очевидно.

На трето място, концепцията за прилагане на предприемачеството в средното професионално училище е свързана и с търсенето на нови източници на финансиране с цел повишаване финансовата автономия, конкурентоспособността и ефективността на разглежданата институция. Ръководството на професионалните гимназии трябва да притежават онази амалгама от качества, присъща на предприемача (отговорност, решителност, комуникативност, иновативност, приемане на риска, социална ангажираност и т.н.), която ще им помогне да открият нови възможности за повишаване на паричните потоци, по-ефективни начини за използване на наличните ресурси, откриването на нови педагогически услуги, съобразяване на вече предлаганите такива с новата пазарна конюнктура.

Разбира се, на образователните институции им е много по-трудно да внедрят предприемачеството, отколкото на бизнес-организациите. Три са основните пречки в тази насока. На първо място – бюджетът. Той определя успеха на организацията, не постигнатите резултати. Колкото по-големи усилия полага една обществена фирма, толкова по-голям бюджет ѝ е нужен и всеки опит да се орежат дейности, за да се съкрати бюджета, намалява значението на тази институция. Това води до загуба на положение и престиж. На второ място, множеството участници, от които зависят обществените организации – поради естеството на финансирането, тя трябва да удовлетвори всички. Бизнес организациите задоволяват само потребителя. И накрая, моралното измерение на дейността на социалните организации – тяхната мисия е свързана с постигането на определени неизмерими, неикономически резултати.

Концепцията за прилагане на предприемачеството в средното професионално училище несъмнено би била по-плътна и по-пълна, ако се очертае предприемаческата среда, която се формира в пределите на разглежданата ин-

<sup>1</sup> Първанова, Й. Училищният мениджър и лидер – тенденции и перспективи, Сборник доклади по случай 25 годишнината на факултета по педагогика при СУ „Св. Климент Охридски“, Сборник доклади, 2011, с. 48-49.

ституция. За да изпълнява своите функции ефективно, предприемачеството се нуждае от подходяща среда. Тя трябва да създава условия за разгръщане потенциала на предприемача, да мотивира и насърчава неговата инициативност, иновативност и да го тласка към приемането на определен премерен риск. Тази среда може да бъде определена като предприемаческа и по своята същност представлява „комбинацията от фактори, която оказва влияние върху изпълнението на функциите на предприемачеството и неговото развитие“<sup>1</sup>.

Предприемаческата среда, подобно на бизнес средата<sup>2</sup>, може да се раздели условно на два основни вида – външна и вътрешна. Външната предприемаческа среда включва съвкупността от онези фактори, които съществуват извън границите на организацията и оказват (или имат потенциала да окажат) въздействие върху предприемаческата активност на организацията. Вътрешната предприемаческа среда е свързана с ресурсите на фирмата (финансови, материални, човешки) и възприетите управленски подходи. В този смисъл общата структура на факторите, които изпълват съдържанието на предприемаческата среда, може да бъде декомпозирана на вътрешна и външна.

При характеризирането на основните фактори, определящи съдържанието на външната предприемаческа среда, трябва да се вземат предвид няколко важни аспекта. На първо място, по-голяма част от икономическите фактори, свързани с принципите на пазарната икономика, не оказват особено влияние в такава консервативна сфера, каквато е образованието. Развитостта на пазара е свързана с някои предприемачески дейности като допълнително предлаганите педагогически услуги, но и тук се наблюдава силна централизация. По-голямо значение този фактор би могъл да има при реализацията на продукцията от практически занимания в професионалните училища. Направеното емпирично изследване обаче показва, че приходи от такава дейност отчитат едва 2% от анкетираните.

Формите на конкуренция могат да имат отношение към частните училища, но не и към държавните и общински. Конкуренцията е елемент, който се очаква да оказва все по-голямо влияние предвид делегираните бюджети и принципа „парите следват ученика“, но към момента не са създадени условия за пълното ѝ разгръщане като елемент на предприемаческата среда. На практика предлаганата услуга е еднаква във всички училища – директорите могат да избират между вече утвърдени от МОН специалности и учебни програми, а за оценка на качеството няма реални критерии.

Що се отнася до природните условия, то те оказват слабо влияние върху предприемаческата среда в разглежданата сфера, тъй като не определят употребата на образователната услуга.

<sup>1</sup> Fogel, G, An Analysis of Entrepreneurial Environment and Enterprise Development in Hungary, Journal of Small Business Management, 2001, p. 103.

<sup>2</sup> Заб. В класическите теории за предприемачеството се приема, че то е част от бизнеса, но трябва да се има предвид, че не всеки бизнес е предприемачески. От друга страна, при съвременните теории не всяка предприемаческа дейност се свързва с класическите схващания за бизнес (напр. социалното предприемачество).

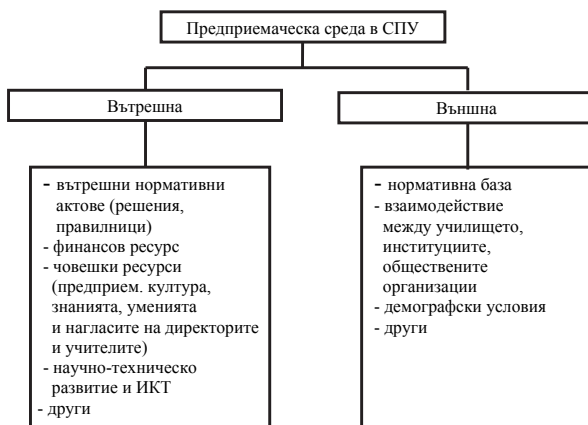
На следващо място, демографските условия са важни по отношение на производството и потреблението на образователната услуга, особено в сфера с подчертани демографски показатели (феминизиране на учителското съсловие, преобладаващ брой преподаватели в по-високите възрастови интервали). На практика промените в тези показатели са свързани с промени в нормативната база и конкретни управленски решения (като напр. използвани системи на заплащане на труда и мотивация), поради което демографските условия сами по себе си остават извън фокуса на изследването.

Ето защо като ключови условия на външната предприемаческа среда се приемат нормативната база, институциите и институционалните взаимодействия. Именно те определят макрорамката, в която е поставено средното професионално училище и обуславят въздействието на всички останали фактори на предприемаческата среда (икономически, демографски, научно-технически и т.н.).

По отношение на вътрешните фактори, като такъв с най-голямо значение се откроява човешкия ресурс. Качеството на заетите в образованието е от основно значение за развитието на предприемачеството като източник на допълнителни средства (предприемачески нагласи и компетенции, квалификация, управленски умения и т.н.).

Вътрешната нормативна база е резултат от общата нормативна рамка. Влияние оказват някои вътрешни норми, свързани с мотивирането на персонала, изграждането на система на вътрешно предприемачество и регламентиране участието в проекти и програми. В повечето случаи това са фрагментарни опити на предприемчиви директори да принципите на предприемачеството в поверените им институции.

Казаното дотук може да се илюстрира чрез следната схема:



Фиг. 1. Предприемаческа среда в средното професионално училище

Следва да се подчертае, че добре изградената предприемаческа среда дава възможност за конкретни проявления на предприемаческата дейност в средните професионални училища. Те са свързани с партньорства (с бизнеса, институции, частни лица и неправителствени организации и други), участие в европейски проекти и национални програми, извършване на педагогически услуги (професионално обучение на възрастни, откриване към професионалните гимназии на колежански форми на обучение срещу заплащане, квалификации), работа с училищни настоятелства (вид партньорство, на което се обръща специално внимание поради неговата масовост и висок потенциал за развитие), както и прояви на иновативност, инициативност, комуникативност, в търсене на нови източници за финансиране или нов, по-ефективен начин за използване на вече съществуващите. Проблемите във външната предприемаческа среда могат да възпрепятстват или направят невъзможно прилагането на предприемаческото в средното професионално училище (нормативна рамка и институционални връзки, които не могат да гарантират децентрализация или създават условия за формална финансова автономия). От състоянието на вътрешната предприемаческа среда зависи ефективното прилагане на конкретни предприемачески действие (ниво на квалификация и нагласи на директорите и учителите, степен на използване на ИКТ).

В заключение може да се обобщи, че предприемачеството е реално приложимо в системата на средното професионално училище. То е концепция за икономическото поведение на училището в условията на пазарна икономика, свързана с проява на иновативност, инициативност и лидерство от страна на ръководството на училището, с търсенето на нови източници на финансиране, конкурентоспособността и ефективността на тази институция. Поради неразвитост на предприемаческата среда на образованието в т.ч. противоречива нормативна база, институционални връзки и недостатъчен предприемачески капацитет на субективния фактор, средното професионално училище не използва пълноценно възможностите на предприемачеството. Това не означава обаче, че не могат да се приведат примери за добри практики в училища, където то е установена форма на допълнително финансиране.

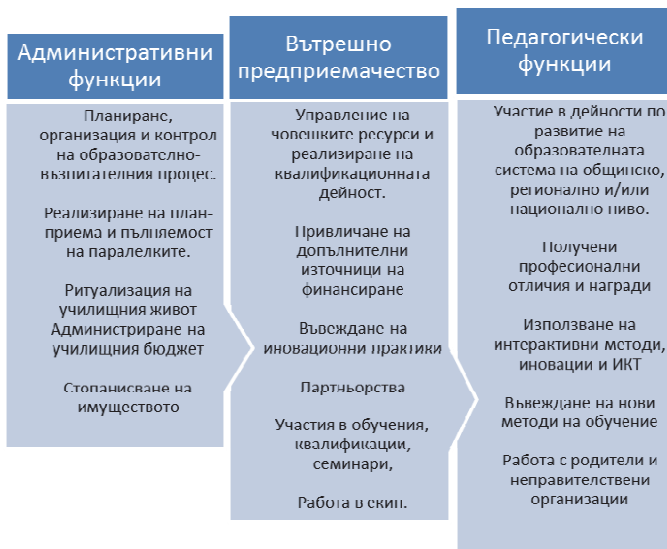
В 78 СОУ „Христо Смирненски“ – гр. Баня, предприемачеството е част от стратегията за развитие и силно застъпен фактор не само като форма на допълнително финансиране, но и като култура и мотивационна система за подобри педагогически резултати. Ръководството на училището използва тази концепция както по отношение на икономическото поведение на училището в условията на пазарна икономика, така и по отношение на иновативността, инициативността и креативността. През последните 3 години в резултат на предприемаческа дейност всяка година се осигуряват допълнителни приходи в размер между 15 и 20% от общия бюджет на институцията, като под ръководството на директора – професионалист висока квалификация и предприемаческа инициативност, се изгражда екип с предприемачески нагласи и компетенции. Именно на основния вътрешен фактор на предприемаческата среда – човешкия

ресурс, е отделено особено внимание. Разработени са правила за вътрешно предприемачество, с които всеки учител се насърчава в иновативност, инициативност и креативност. Правилата имат за цел изграждането и развитието на организационна среда, подкрепяща формирането и реализирането на предприемачеството и включва:

- квалификациите, свързани с придобиването на икономически и предприемачески компетенции;
- участието и управлението на дейности по европейски фондове и национални програми,
- създаване и поддържане на екип за въвеждане на иновации в административната и педагогическа дейност.

Квалификационният план е изграден по начин, който да гарантира както усъвършенстването на педагогическите способности на персонала, така и на предприемаческите компетентности. Създадени са ясни правила, които осигуряват възможности на активните и иновативни служители, които търсят допълнителни източници за финансиране, нови форми на управление и организация на учебно-възпитателния процес, да се самоактуализират и обучават за сметка на училищния бюджет. Това е и вид стимул и компенсация за допълнителните дейности, които се налага да изпълняват, без заплащане (изготвяне и администриране на проекти или участие в национални програми, при които не са предвидени допълнителни средства за разработващия екип). С предимство при разпределянето на средствата за квалификация, които по съществуващия в момента колективен трудов договор в системата на народната просвета възлизат на 1% от годишния бюджет на училището, се ползват служителите, които участват или имат намерение да се включат активно в системата на вътрешното предприемачество. В случай, че тези намерения не бъдат реализирани по субективни причини (напускане, нежелание, несправяне със задачите), служителите, които са се възползвали от тази възможност, трябва да възстановят платените за квалификация суми в бюджета на училището. По този начин ръководството провежда целенасочена политика за запазване на квалифицираните кадри.

Друга добра практика, свързана с използването на предприемачеството като допълнителен източник за финансиране на 78 СОУ е въвеждането на предприемаческите дейности като част от картата за определяне на диференцираното заплащане на учителите. В нея функциите на съвременния преподавател са ясно разграничени на педагогически, административни и предприемачески. Разбира се водещи са педагогическите умения, но сериозно внимание е обърнато на иновативността и инициативността при привличането на допълнителен финансов ресурс. Оценява се участието в проекти, партньорства, квалификации. Структурата на картата е представена на фиг. 2



**Фиг. 2.** Структура на картата за диференцирано заплащане на труда на преподавателите в 78 СОУ „Христо Смирненски“

Подобна диференциация на функциите на съвременния преподавател дава възможност не само за по-пълна и справедлива оценка при определяне на допълнителното материално стимулиране, но и повишава конкуренцията, мотивираността и инициативността на преподавателите за непрекъснатата им самоактуализация.

Посочените добри практики са само част от възможностите, които предлага предприемачеството като допълнителен източник за финансиране на средното образование. Други добри практики трябва да се търсят по отношение на установените партньорства, добрата колаборация с училищните настоятелства, използването на педагогическите услуги и други. Те няма да са обект на настоящето разглеждане, не само поради несъстоятелността на една статия да ги обхване като обем, но и поради сериозните проблеми, свързани с нормативната база, които пречат подобни форми на предприемачество да се проявят пълноценно (недостатъчна регламентация на партньорствата между училищата и бизнеса, формалност на училищните настоятелства и т.н.).

Така или иначе предприемачеството като съвременна концепция за управление на българското училище вече добива не само своя завършен теоретичен вид, но доказва своята „жизненост“ с вече утвърдени добри практики.

**Рецензент:** доц. д-р Александър Вълков



## **ДОКТОРАНТСКИ ЧЕТЕНИЯ**

Научно изследване

### **Колектив**

Дизайн на корицата: Кремена Коева  
Предпечатна подготовка: Емилия Лозанова

Дадено за печат на 07.01.2015 г.  
ПК 9; формат 16/60/84; тираж 40  
ISBN 978-954-644-709-8

**ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС**