

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО  
КАТЕДРА “ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ”

## **ДОКТОРАНТСКИ ЧЕТЕНИЯ 2**

### **АДМИНИСТРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР: ИНСТИТУЦИОНАЛНА СРЕДА И КАПАЦИТЕТ**

#### **ВТОРА ЕСЕННА АКАДЕМИЯ**

София, УНСС, 20 ноември 2015 г.

ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС  
София, 2016

Публикацията е финансирана със съдействието на средства от фонд НИД на УНСС, НП – 7/2015 г.

**Научни редактори:**

доц. д-р Александър Вълков, УНСС

доц. д-р Деница Горчилова, УНСС

**Редакционна колегия:**

проф. д-р Евгения Делчева, УНСС

доц. д-р Поля Кацамунска, УНСС

доц. д-р Евгения Пенкова, УНСС

доц. д-р Татяна Даскалова, УНСС

доц. д-р Валентин Василев, ЮЗУ „Неофит Рилски“

Павел Иванов, Институт по публична администрация при МС

**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

ИНВЕСТИЦИИ ЗА ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ  
СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ  
ЗА ПЕРИОДА 2014 – 2020 г.

**Петя Найденова, докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС ..... 5**

КЛЮЧОВИ ИЗИСКВАНИЯ ПРИ ОЦЕНКАТА  
НА СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ  
ПРЕЗ ПРОГРАМНИЯ ПЕРИОД 2014 – 2020 г.

**ас. д-р Ина Лечева, катедра „Финансов контрол“, УНСС ..... 15**

МОДЕЛИ И НОРМАТИВНА УРЕДБА  
ЗА ЗАПЛАЩАНЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

**Стефан Петков, докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС ..... 22**

ЧИТАЛИЩАТА КАТО КУЛТУРНО-ПРОСВЕТНА ИНСТИТУЦИЯ

**Румина Вълкова, докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС ..... 32**

ИЗГРАЖДАНЕ НА КЛЪСТЕР ЗА ВАЛИДИРАНЕ  
НА РЕЗУЛТАТИ ОТ НЕФОРМАЛНО ОБУЧЕНИЕ

**д-р Виолета Тончева-Златкова ..... 41**

ОБУЧЕНИЕТО ЗА ВЪЗРАСТНИ В БЪЛГАРИЯ:  
МЯСТО И РОЛИ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ СЕКТОР

**д-р Ради Куртев ..... 64**

НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ  
КАТО ДОСТАВЧИЦИ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ

**Мирослава Даковска, докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС ..... 82**

МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ ПРИ ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ  
НА БЕДСТВИЯ И КРИЗИ

**Ясен Цветков, докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС ..... 91**

**ДИНАМИКА НА ЗДРАВНИТЕ РАЗХОДИ В БЪЛГАРИЯ**

**инж. Боян Игнатов, специалност „Публична администрация“**

**със специализация „Здравен мениджмънт“, УНСС..... 104**

**РАЗВИТИЕ НА ЗДРАВНОТО ОСИГУРЯВАНЕ В БЪЛГАРИЯ**

**ЗА ПЕРИОДА 2009 – 2014 г.**

**Лъчезар Лазаров, докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС..... 114**

# ИНВЕСТИЦИИ ЗА ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ ЗА ПЕРИОДА 2014 – 2020 Г.

Петя Найденова,  
докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС

naydenova.petia@gmail.com

***Резюме:** Административният капацитет, свързан с изпълнението на интервенциите по ЕСИФ (Европейските структурни и инвестиционни фондове), ще бъде укрепен така, че да даде възможности за успешно стратегическо планиране, координация, управление и реализация на проекти, включително инфраструктурни проекти в областта на ИКТ и иновациите. Интервенциите ще бъдат насочени и към структурите за управлението, координацията, мониторинга, контрола и одита на средствата от ЕСИФ. За намаляване на административната тежест за кандидати и бенефициенти се предвижда въвеждането на цялостна електронна комуникация чрез информационната системата за управление и наблюдение ИСУН 2020. В резултат от инвестициите ще се намалят разходите за администрацията, ще се гарантират прозрачността и проследяемостта на процесите, ще се подобрят качеството и достъпността на услугите и ще се създадат реални условия за намаляване на корупцията. Най-голям антикорупционен ефект се очаква да имат мерките за „отварянето“ на администрацията, оптимизирането на процесите с цел минимизиране на субективния фактор и особено на развитието на електронното управление. Други хоризонтални действия, които имат и значителен потенциален антикорупционен ефект, са въвеждането на „отворени данни“, подобряването на процеса по стратегическо планиране и управление на ресурсите на администрацията, въвеждането на комплексното административно обслужване и на електронни услуги, намаляването на регулаторната и административната тежест, взаимодействието с гражданския сектор и осигуряването на ефективен граждански мониторинг върху дейността на администрацията. Предвиждат се и мерки, насочени конкретно към намиране и прилагане на решения за борба с корупцията, предотвратяване на конфликт на интереси и злоупотреба със служебно положение.*

*Ключови думи: публична администрация, инвестиции, капацитет, управление, опростяване на процедури, политики, обществени поръчки, мерки, Европейски съюз, стратегия, програма, политика, допълняемост, решения, ефективност*

## Увод

Средата, в която функционира администрацията през последните години, е затруднена: влошена финансово-икономическа обстановка, бедност, нарастващо обществено недоволство, желание за повече публичен контрол върху дейността на институциите, по-висока взискателност към обществените услуги и очаквания за осигуряване на качество на живот.

Във времена на финансови затруднения търсенето на обществени услуги и подкрепа от държавата нараства, но, от друга страна, фискалните ограничения водят до намаляване на разходите за провеждане на публични политики. В тези времена е важно да се постигне баланс, но това е трудна задача. Поради тази причина ресурсите, които страната ни има възможност да използва от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), се явяват важна предпоставка за развитието на публичната администрация и подобряване на капацитета на структурите, които са пряко ангажирани с дейностите по програмирането, управлението, наблюдението и контрола на програмите.

**Предмет** на настоящото изследване са европейските и националните инвестиции, които ще бъдат използвани за по-добро управление на ЕСИФ за периода 2014 – 2020 г., а обект са публичната администрация и структурите, ангажирани за тяхното ефективно изпълнение. **Целта** на изследването е да се разгледат и анализират инвестициите, които ще бъдат използвани за по-добро управление на ЕСИФ, както и за постигане на ефективни резултати в звената, ангажирани и отговорни за тяхното изпълнение за периода 2014 – 2020 г.

Прегледът и оценката на наличния административен капацитет за управление на средствата и изпълнението на програмите и проектите, съфинансирани със средства от ЕС, показва преодоляване на негативите от късния старт на първия за страната ни програмен период за прилагане на структурните инструменти 2007 – 2013 г. Ключови за по-нататъшното развитие на системата са: подобряването на капацитета в звената, отговорни за изпълнението и управлението на програмите и на бенефициентите по тях; ясното планиране и приоритизиране на инвестициите; навременната подготовка и подобряване на качеството на проектните предложения; опростяването на процедурите за кандидатстване, оценката, изпълнението и отчитането; минимизирането на нередностите при изпълнение на проектите; намаляването на броя на контролите; използването на финансови инструменти; подпомагането на бенефициентите при набавяне на необходимите ресурси за префи-

нансирани на разходите и осигуряване на собствен принос; преодоляването на трудностите, свързани с процеса на подготовка и провеждане на обществени поръчки, развитието на ИСУН.

### Изложение

За настоящия програмен период 2014 – 2020 г. Европейската комисия посочи няколко основни приоритета за финансиране от новата бюджетна рамка като един от тях е: „Благоприятна за иновации бизнес среда“. Изпълнението на този приоритет е подчинено на изпълнението на една от следните тематичните цели от Споразумението за партньорство<sup>1</sup> (СП), а именно: „Укрепване на институционалния капацитет и осигуряване на ефективна публична администрация“. СП е обща стратегия на национално ниво за използване на Европейските структурни и инвестиционни фондове съответстваща на стратегията „Европа 2020“.

Основен фактор за максимизиране на ефекта от средствата от ЕСИФ е осигуряването на синергия между интервенциите по отделните програми и увеличаване на добавената им стойност за обществото. Това може да стане като, от една страна, се идентифицират основните области, в които програмите ще се използват по допълващ начин и, от друга страна, се създадат необходимите механизми за осигуряване на адекватна координация и допълване на програмите.

С подкрепата на фондовете на ЕС се предвижда въвеждане на системи за управление и оценка на изпълнението на всички нива в администрацията, които да са основани на ясни индикатори. Последователно ще се внедряват практики и стандарти за управление на качеството и за повишаване на прозрачността на администрацията. Ще се насърчава засилване на участието на социално-икономическите партньори и неправителствените организации в управлението чрез финансиране на интегрирани проекти за партньорство при разработването, прилагането, мониторинга и оценката на политиките. С подкрепата на фондовете на ЕС ще се ускори „отварянето“ на информационните източници и ще се предоставя достъп до информация, за събирането и генерирането на която са използвани публични средства (open data). Повишената прозрачност ще съдейства за увеличаване на възможностите за ефективен граждански контрол върху дейността на администрацията. Финансиране от ЕСИФ ще се използва също така за подобряване на управлението на човешките ресурси в администрацията. Ще се предприемат мерки за засилване на професионализацията на държавната служба и кариерното разви-

---

<sup>1</sup> Споразумение за партньорство 2014 – 2020.

тие на служителите. Ще се подкрепи въвеждането на по-бързи и ефективни методи за подбор на служители. Ще се подпомогнат дейности при въвеждането на система за приемственост, разширяване на мобилността, развитие на менторските, наставническите и коучинг програмите. На институциите ще се окаже подкрепа за реализация на иновативни практики за подобряване на работната среда, както и за привличане, мотивиране и задържане на квалифицираните служители. Ще се предприемат мерки за прилагането и спазването на етични стандарти. Особено внимание ще бъде обърнато на прецизиране на мерките за предотвратяване на конфликт на интереси и злоупотреба със служебно положение. Ще се създадат механизми както за установяване на потребностите от обучение, така и за мониторинг на ефективността на проведените курсове. Ще се инвестира и в повишаване на техническата компетентност на служителите с оглед по-ефективно използване на новите технологии в работата им.

На национално ниво **оперативна програма „Добро управление“** (ОП-ДУ) е директно обвързана с постигането на целите на приоритет 6 „Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса“ на Националната програма за развитие (НПР) „България 2020“, която е основният документ, осигуряващ връзката между националните приоритети на Република България с целите на ЕС в контекста на стратегията „Европа 2020“. Тук отново се откроява важноста на мерките за подобряване на администрацията като гръбнак на всички останали секторни мерки чрез залагането на този приоритет като фундаментален за изпълнението и на трите цели на НПР „България 2020“. Като водещи фактори за конкурентоспособност и растеж, върху които са фокусирани политиките, са изведени електронното правителство, откритото управление и оптимизираната и добре подготвена администрация. ОПДУ ще подпомогне реализацията на целите на НПР „България 2020“ чрез подобряването на човешкия капитал в администрацията, разширяването на приложението на информационните и комуникационните технологии и повишаването на прозрачността на публичния сектор.

За постигането на резултатите и избягването на разпиляването на ресурсите са определени ясен брой цели, които са концентрирани съответно към развитието на администрацията, на съдебната система и на техническата помощ за структурите, изпълняващи ЕСИФ, както и участието на гражданското общество в управлението. Базирайки се на принципа, че само чрез целенасочени инвестиции в необходимата институционална ефективност и устойчивост, може да бъде постигнато проспериращо общество, способно да постигне националните цели по изпълнението на **стратегия „Европа 2020“**.

**Оперативна програма „Добро управление“ 2014 – 2020** обхваща 5 приоритетни оси като от тях последните две са насочени към осигуряване на



инвестиции за техническа помощ със съответни специфични цели. Инвестициите ще обхванат администрацията, ангажирана с управлението на фондовете на ЕС в България: всички звена и органи с функции в управлението и администрирането на оперативните програми: Централно координационно звено (ЦКЗ) към МС, сертифициращия орган към МФ, Управляващи органи (УО) на отделните програми и Комитета за наблюдение на оперативните програми (ОП), Одитен орган, Договарящ орган (ДО).

#### **Приоритетна ос 4: ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ ЗА УПРАВЛЕНИЕТО НА ЕСИФ**

##### ***Специфична цел 1: Подкрепа на хоризонталните структури, отговорни за управлението и изпълнението на ЕСИФ***

В края на 2013 г. в звената по управление и изпълнение на структурните и кохезионни фондове (СКФ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за рибарство (ЕФР) работят 1647 служители. Запазва се ниско текучество (6,4% за 2013 г.). След реформата от 2012 г. възнагражденията в системата не се отличават от тези на останалите служители в администрацията. Необходим е анализ на въведения модел на заплащане, за да се отстранят изкривявания от прилагането му в три последователни години по отношение на служителите, работещи по ЕСИФ.

Междинната оценка на оперативна програма „Техническа помощ“ ОПТП препоръчва провеждането на сравнителни оценки между ОП, мета-оценки и оценки на изпълнението на хоризонталните политики или на системите от индикатори. Идентифицирани са пропуски в капацитета за наблюдение и оценка на програмите, което предпостави забавяне на действията за препрограмиране.

Общите предварителни условия са предизвикателство за България, което ще наложи да бъдат отделени средства за подобряване на капацитета и координацията. Предвид на това ОПДУ ще финансира плановете за изпълнение на всички хоризонтални предварителни условия. През периода 2007 – 2013 г. са идентифицирани слабости в областта на обществените поръчки и държавните помощи. Значителна част от средствата по ЕСИФ се разходват по реда на Закона за обществените поръчки. С нормативно определените си функции, свързани със законодателство, методология и предварителен контрол, Агенцията за обществени поръчки играе ключова роля.

Необходимо е съществено развитие на дейностите по предварителен контрол, за да се ограничи рискът от грешки и да се намали процентът на финансови корекции. Следва да се разработят методики и правила за стандартизация на процесите в допълнение към обучения и квалификация на персонала.

## ***Специфична цел 2: Осигуряване на ефективно функциониране на ИСУН 2020***

От 2009 г. за всички оперативни програми, финансирани от СКФ 2007 – 2013 г. в България, се използва единна информационна система за управление и наблюдение (ИСУН). Използването на обща информационна система позволява да се осигури достъп до предоставяните от нея електронни услуги на всички бенефициенти. Р България ще продължи да използва ИСУН, като системата ще бъде доразвита. Междинната оценка на ОПТП идентифицира следните възможности за подобрене на системата: подобряване на навигацията в системата, разработване на по-интуитивен интерфейс, разширяване на възможностите за предоставяне на автоматични справки, улесняване и разширяване на възможностите за прикачване на файлове в системата.

Информационната система за периода 2014 – 2020 г. ще носи името ИСУН 2020. За осигуряване на координация при управлението на ЕСИФ в Р България ще се изгради и поддържа интерфейс между ИСУН 2020 и интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК) по подобие на програмен период 2007 – 2013 г.

Въвеждането в експлоатация на разширените функционалности на ИСУН 2020 до края на 2015 г. ще наложи провеждането на обучения в периода 2015 – 2020 г. Изискването за електронна комуникация между бенефициентите и управляващите органи и достъпът на бенефициенти до ИСУН 2020 предполагат значително увеличение в мащаба на обученията за потребители и обучители.

ИСУН 2020 ще намали административната тежест за кандидати и бенефициенти чрез въвеждане на цялостна електронна комуникация. В програмния период 2007 – 2013 г. е създадена възможност за кандидатстване и отчитане по електронен път. Необходимо е предлаганите от системата услуги да бъдат допълнени с нови функционалности. Опитът с изграждането и функционирането на ИСУН показва, че е налице честа промяна на процесите и процедурите в различните органи на управление, което следва да бъде отразено в информационната система. Това обуславя необходимостта от осигуряването на постоянна поддръжка, както и създаването на нови функционалности.

Необходимо е ИСУН 2020 да се надгради с различни приложения, които ще разширят функционалността на системата и ще позволят използването ѝ от широк кръг потребители. Целта му е да подпомага както потребителите на системата чрез предоставяне на съвети и разяснения, така и цялостната дейност по поддръжка и развитие на системата, предоставяйки информация за открити проблеми в софтуера, най-често срещани грешки, време за реакция при отстраняване на установен проблем и др.

***Специфична цел 3: Подобряване на информираността на обществото за възможностите и резултатите от ЕСИФ в България, както и подобряване капацитета на бенефициентите***

От 2012 г. функционира мрежата от 28 информационни центрове за популяризиране на кохезионната политика на ЕС в Р България. Областните информационни центрове (ОИЦ) функционират на принципа „едно гише“ и работят активно с УО, като ги подпомагат при реализирането на информационни кампании на територията на областите. Мрежата сътрудничи активно с местните администрации, бюрата по труда и регионалните инспекторати по образование, университетите и средно образователните училища, за да достигнат СКФ до всички потенциални бенефициенти, включително младежите.

Необходимо е това сътрудничество да бъде надградено в периода 2014 – 2020 г. за изпълнение на приоритетите на европейско ниво за насърчаване на младежката заетост.

Предвид добрите резултати от дейността и с цел запазване и развитие на изградения капацитет и партньорства на мрежата през периода 2014 – 2020 г. е необходимо тя да се доразвие и поддържа, като обхватът ѝ бъде разширен до всички програми, финансирани от ЕСИФ. По този начин ще се осигури достъпна информация за ЕСИФ на гражданите на Република България на територията на цялата страна.

Популяризирането на европейската кохезионна политика и нейните цели в България ще се подкрепи с изпълнението на националната комуникационна стратегия (НКС) за програмен период 2014 – 2020 г. В допълнение ще бъдат финансирани дейности, свързани с развитието на Националната мрежа на служителите по информация и комуникация (в това число обучения, участия в международни форуми и др.) Ще бъдат реализирани и дейности за популяризиране на подготовката на следващия програмен период 2021 – 2027 г.

** Приоритетна ос 5: ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ**

Приоритетната ос (ПО) е насочена към укрепване и повишаване на институционалния капацитет на управляващите органи по отделните програми, както и на капацитета на бенефициентите за кандидатстване и изпълнение на качествени проекти по ОПДУ.

Средствата по ПО 5 ще бъдат използвани за осигуряване на ИТ експертиза в подкрепа на управляващия орган за оценителните комисии по приоритетната ос, за проверката на документацията по обществени поръчки по проектите (предварителен и последващ контрол), за подпомагане на мониторинга на физическото и финансово изпълнение на проектите, включително осигуряването на необходимата ИТ експертиза. Ще бъдат финансирани анализи по тематики, специфични за оста, за да бъдат най-ефективно разписани

насоките/указанията за кандидатстване. Ще бъдат извършвани оценки, включително оценки на въздействието на интервенциите по оста предвид големия ресурс, концентриран в нея.

В рамките на техническата помощ управляващият орган ще провежда информационни дни, на които на бенефициентите ще бъде предоставяна практическа информация за кандидатстване по обявена процедура по приоритета, включително как да бъде подготвено проектното предложение, как да бъде попълнен формулярът за кандидатстване и как да бъде структуриран бюджетът на проекта.

Непосредствено след одобряването на проектите управляващият орган ще провежда обучения за бенефициенти, на които ще бъде предоставяна детайлна информация относно изпълнението на проектите по приоритетната ос, отчитането им, изготвянето на искания за плащане, подготовката от бенефициента и контрола от УО и АОП на процедури по обществени поръчки по проекта. В обученията за бенефициенти по приоритетната ос ще бъде включен и модул, в който ИТ специалисти да подготвят бенефициентите за спецификите на управление на проект със значителен ИТ компонент, примери за добри практики и допуснати грешки в подобен тип проекти и пр.

### **Заклучение и препоръки**

Действията за настоящия програмен период 2014 – 2020 г. е препоръчително да бъдат насочени към подобряване на ефективността на публичната администрация като част от реформата на публичния сектор.

Наложително е да се приложи интегриран подход за отстраняване на институционални проблеми в администрацията като цяло, а не наблягане върху 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.

Една от най-важните стъпки в процеса на оптимизиране на административните дейности е да се подкрепи концентрирането на функции и политики, като същевременно се подобрят и условията за поетапна децентрализация на държавното управление. В тази област от ЕСИФ ще бъдат подкрепени инициативи както за извършване на прегледи на публичните политики, така и за изграждане на капацитет за по-добро планиране и изпълнение на политиките и стратегиите, и финансовото им управление. Ще се подкрепи процесът по изграждане на местен капацитет за управление на децентрализирани функ-

ции. Ще се подпомогнат общините за по-добро управление на програми и проекти.

Европейските финансови ресурси трябва да бъдат насочени 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. Капацитетът на органите, участващи в осъществяването на програми на фондовете по ОСР трябва да бъде подсилен по линия на техническата помощ, достъпна от всички фондове по ОСР.

### **Литература**

1. Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове. Обн., ДВ, бр. 101 от 22.12.2015 г.
2. ПМС № 79 от 10.04.2014 г. За създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове, за програмен период 2014 – 2020 г.
3. ПМС № 5 от 18.01.2012 г. За разработване на стратегическите и програмните документи на Република България за управление на средствата от фондовете по Общата стратегическа рамка на Европейския съюз за програмния период 2014 – 2020 г.
4. Рамкова позиция на България относно условията за усвояване на Структурните и Кохезионния фондове на ЕС за програмния период 2014 – 2020 г.
5. Национална програма за развитие: България 2020, електронен документ – взет от [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) – последно проверен на 18.01.2016 г.
6. 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 проверен на 18.01.2016 г.
7. Споразумение за партньорство 2014 – 2020, електронен документ – взет от [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) – последно проверен на 18.01.2016 г.
8. Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите 2012 – 2020, електронен документ – взет от [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) – последно проверен на 18.01.2016 г.
9. Стратегия „Европа 2020“, електронен документ – взет от [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) – последно проверен на 18.01.2016 г.
10. Оперативна програма „Добро управление“ 2014 – 2020, окончателен вариант, одобрения от Европейската Комисия, електронен документ – взет от [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) – последно проверен на 18.01.2016 г.

11. Стокхолмска програма 2010 – 2014 – взета от [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) – последно проверен на 18.01.2016 г.
12. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 – взет от [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) – последно проверен на 18.01.2016 г.
13. Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 – взет от [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) – последно проверен на 18.01.2016 г.
14. Стратегия за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на европейските общности – взет от [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) – последно проверен на 18.01.2016 г.
15. Програма на правителството за стабилно развитие на Република България 2014 – 2018 – взет от [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) – последно проверен на 18.01.2016 г.
16. Насоки за мониторинг и оценка на ЕСФ интервенции за периода 2014 – 2020 г. – взет от [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) – последно проверен на 18.01.2016 г.
17. [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) – последно проверен на 18.01.2016 г.
18. [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg) – последно проверен на 18.01.2016 г.
19. [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) – последно проверен на 18.01.2016 г.

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

# КЛЮЧОВИ ИЗИСКВАНИЯ ПРИ ОЦЕНКАТА НА СИСТЕМИТЕ ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ ПРЕЗ ПРОГРАМНИЯ ПЕРИОД 2014 – 2020 г.

ас. д-р Ина Лечева,  
катедра „Финансов контрол“, УНСС

lecheva\_i@abv.bg

**Резюме:** *Оценката на системите за управление и контрол при различните органи в рамките на Европейския съюз е от особена важност за функционирането на европейската общност с оглед на законосъобразното и целесъобразно разходване на публичните средства. Във връзка изискванията, залегнали в регламентите, Европейската комисия поставя ключови изисквания, свързани с оценката на системите за управление и контрол, както и критерии за оценката им с оглед уеднаквяване на практиката на различните държави членки и определените органи – управляващи органи, сертифициращи органи и одитни органи.*

**Ключови думи:** *ключови изисквания, критерии за оценка, системи за управление и контрол, одитен орган, одит*

## Въведение

Изискванията по отношение на системите за управление и контрол в рамките на европейската общност както за предходния програмен период 2007 – 2013 г., така и за новия програмен период 2014 – 2020 са базирани на приложимия модел за вътрешен контрол COSO (The Committee of Sponsoring Organizations). Въведеният модел за финансово управление и контрол в Република България през 2006 г. е основан на Рамка COSO, който оценява взаимовръзките и зависимостите между петте елемента – контролна среда, управление на риска, контролни дейности, информация и комуникация и мониторинг.

Основните разпоредби, които са приложими за програмния период 2014 – 2020 г. по отношение на изграждането и функционирането на системите за управление и контрол, са определени в Регламента за общоприложимите разпоредби – Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г. и Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисия-

та от 03.03.2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета.

Въз основа на посочените регламенти Европейската комисия издава насоки за комисията и държавите членки относно обща методология за оценяване на системите за управление и контрол в държавите членки<sup>1</sup>.

Целта на насоките е свързана с предоставяне на практически инструмент на одиторите за оценка на функционирането на системите за управление и контрол (СУК), които са създадени от държавите членки по програмите на европейските структурни и инвестиционни фондове (European Structural and Investment Funds – ESIF)<sup>2</sup>. Насоките представляват референтна рамка, на базата на която одитните органи следва да гарантират обективност, съгласуваност и прозрачност при оценяване на съответствието на системите за управление и контрол с ключовите регулаторни изисквания, приложимите критерии за оценка към всяко ключово изискване, допустимите насоки при изготвяне на заключения по всяко ключово изискване, както и насоките при съставяне на общо заключение относно системите за управление и контрол.

Методологията в насоките е предназначена за одитния орган при извършвания одит на системите на управляващите органи (УО), сертифициращите органи (СО) и техните междинни звена (МЗ), за да се създава еднаква база за оценка съобразно идентифицираните етапи на оценка. Комисията в своите насоки препоръчва на УО, СО и техните МЗ да ползват насоките като инструмент за самооценка на СУК.

## **1. Ключови изисквания и критерии за оценка**

В насоките са определени три категории субекти, към които са реферирани съответните 18 ключови изисквания, както и приложимите критерии за оценка – общо 81 на брой. Критериите за оценка са реферирани към всяко едно ключово изискване. При установено несъответствие с посочените критерии следва да се отчете индикация за системни недостатъци, водещо до риск от сертифициране на неправомерни разходи пред комисията. Трите категории субекти се отнасят до управляващите органи, сертифициращия и одитния орган, както и до съответните ключови изисквания (КИ), както следва:

---

<sup>1</sup> Guidance for the Commission and Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States, EGESIF\_14-0010 from 18/12/2014.

<sup>2</sup> European Structural and Investment Funds.



**1.1. Управляващи органи и всичките междинни звена**, на които са делегирани функции. В тази категория (съгласно насоките) са посочени 8 ключови изисквания, свързани с 36 критерия за оценка, както следва:

- КИ 1: Подходящо разделение на функциите и подходящи системи за докладване и мониторинг, когато отговорният орган възлага изпълнението на задачи на друг орган;

- КИ 2: Подходящ подбор на операции;

- КИ 3: Предоставяне на подходяща информация на бенефициерите;

- КИ 4: Подходящи проверки на управлението;

- КИ 5: Внедрена ефективна система, с която се гарантира, че всички документи за разходите и одитите се съхраняват за осигуряване на подходяща одитна следа;

- КИ 6: Надеждна система за събиране, записване и съхранение на данни за целите на мониторинга, оценяването, финансовото управление, проверките и одитите, включваща връзки с електронни системи за обмен на данни с бенефициерите;

- КИ 7: Ефективно прилагане на пропорционални мерки за борба с измамите;

- КИ 8: Подходящи процедури за изготвяне на декларацията за управлението и на годишното обобщение на окончателните одитни доклади и извършените проверки.

**1.2. Сертифициращия орган и всичките междинни звена**, на които са делегирани функции. В насоките за категорията са посочени 5 ключови изисквания, съдържащи 18 критерия за оценка, както следва:

- КИ 9: Подходящо разделение на функциите и подходяща система за докладване и мониторинг, когато отговорният орган възлага изпълнението на задачите на друг орган;

- КИ 10: Подходящи процедури за изготвяне и подаване на заявления за плащане;

- КИ 11: Поддържане на подходящи компютризирани записи за декларираните разходи и за съответните публични средства;

- КИ 12: Подходяща и пълна отчетност за подлежащите на възстановяване суми, възстановените суми и отменените суми;

- КИ 13: Подходящи процедури за изготвяне на отчетите и сертифициране на тяхната пълнота, точност и достоверност.

**1.3. Одитния орган и всички одитни органи**, които извършват одитна дейност от негово име. В категорията влизат 5 ключови изисквания, съдържащи 27 критерия за оценка съгласно издадените насоки, както следва:

- КИ 14: Подходящо разделение на функциите и подходящи системи, чрез които се гарантира, че всеки друг орган, извършващ одити съгласно

одитната стратегия по програмата, разполага с необходимата функционална независимост и се съобразява с международно приетите стандарти за одит;

- КИ 15: Подходящи одити на системите;
- КИ 16: Подходящи одити на операциите;
- КИ 17: Подходящи одити на отчетите;
- КИ 18: Подходящи процедури за осигуряването на надеждно одитно становище и за изготвянето на годишния контролен доклад.

## 2. Етапи на оценката

Оценката на системите за управление и контрол се извършва на четири етапа. Всеки един от етапите на оценка е свързан с професионалната преценка на одитора, както и от ефективния качествен контрол на извършената дейност. Постигането на висока степен на надеждност и изразяването на становище относно функционирането на СУК, е последвано от извършване на одити на системата, включително проверка за съответствие на ключови контролни мерки на ключови органи на редица проекти, трансакции на ниво УО, СО, техните МЗ и ОО. Използваната методология за подбор на извадката<sup>1</sup> при проверката на контролните мерки е въз основа на качествени признаци или на преценка от ОО или от комисията в съответствие със стандартите за одит, обхваща на одита и дали заключението обхваща системата изцяло или частично. Четири етапа на оценката:

**2.1. Етап 1: Критерии за оценка.** Това е първият етап и включва оценяване на критериите за оценка за всяко ключово изискване чрез определяне на това кои от четирите посочени категории отговарят в най-голяма степен на всеки от критериите за оценка за одитираната програма. При категоризирането на всеки от критериите за оценка одиторите трябва да прилагат професионалната си преценка, като се вземат предвид всички други налични одитни доказателства, които също следва да бъдат анализирани. Тези одитни доказателства могат да включват цялото натрупано знание от одита, включително информация, получена от прегледа на описанието на системите, одитно становище и доклад за определянето, процедурни наръчници, функциониране на СУК, запитвания или интервюта в органи, включени в СУК.

**2.2. Етап 2: Заключение по ключово изискване въз основа на критериите за оценка.** Този етап включва изготвяне на заключение за всяко ключово изискване въз основа на оценените по-рано критерии за оценка в хода

---

<sup>1</sup> Методологията, използвана за определяне на големината на извадката за проверката на контролните мерки, следва да е в съответствие с международно приетите стандарти за одит (INTOSAI, IFAC или IIA).

на предходния етап. При оценяване на ключовите изисквания от решаващо значение е общото въздействие върху степента на надеждност. В тази връзка е необходимо поставянето на следните въпроси:

- Какво е въздействието от неспазването или от частичното спазване на конкретен критерий за оценка или ключово изискване върху установяването на грешки и нередности и върху системата за управление и контрол?
- Увеличава ли се вероятността, нередности или незаконосъобразни разходи да не могат да бъдат предотвратени, открити и/или коригирани по подходящ начин при подобно неспазване?

**2.3. Етап 3: Заключение по орган – УО, СО, ОО.** Третият етап включва достигане до заключение за всеки орган, основано на резултатите от категоризацията на всяко от ключовите изисквания в хода на втория етап. Следва да се използват критериите, посочени в приложенията към насоките, които обединяват оценката по ключово изискване, за да се достигне до заключение за всеки орган, както и връзката на заключението за всеки орган с общото заключение за системата. Съществуват много комбинации на оценките на ключовите изисквания. По тази причина не е възможно да се предвидят всички съществуващи комбинации. Въпреки това могат да бъдат определени някои основни насоки. Една от насоките е свързана с изискването всяко от ключовите изисквания да бъде оценявано независимо от останалите в рамките на един и същ орган, което не позволява компенсиране на едно с друго изискване при един орган. На следващо място са поместени ключови изисквания, свързани със законосъобразността и редовността на разходите, както и правилното функциониране на съответния орган. Подобни ключови изисквания са засегнати в Регламент 1303/2013<sup>1</sup> и Делегирания регламент 480/2014<sup>2</sup>, които са свързани със сериозните недостатъци, определени в член 2, § 39 от Регламент 1303/2013, както следва: за УО – КИ 2, 4 и 5; за СО – КИ 13; и за ОО – КИ 15, 16 и 18.

**2.4. Етап 4: Общо заключение.** Това е последният етап, през който одиторите осъществяват връзка между заключението по орган и общото заключение относно функционирането на СУК за програмата. На този етап се установяват всички смекчаващи фактори и компенсаторни контролни мерки, съществуващи в дадения орган, ефективно намаляващи риска на СУК. Ключово изискване 4 проверки на управлението е най-важната и основна мярка за защита на СУК от нередности, поради което правилното му функциониране е от съществено значение за оценката на риска от възстановяване на неправомерни разходи от страна на комисията.

---

<sup>1</sup> Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г.

<sup>2</sup> Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията от 03.03.2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета.

### 3. Формиране на оценката

Оценката се формира въз основа на резултатите от изпитванията съчетани с други качествени аспекти и одитни процедури.

За всеки един етап одиторите следва да изготвят своето заключение, в т.ч. за всеки критерий за оценка, за всяко ключово изискване, за всеки орган и за общото заключение относно функционирането на системите за управление и контрол. Тези заключения съгласно насоките на комисията се групират в четири категории<sup>1</sup>:

**Категория 1. Функционира добре. Не е необходимо подобрене или то да е незначително.** Не са открити слабости или са открити незначителни такива. Тези слабости не оказват или оказват незначително въздействие върху функционирането на оценените ключови изисквания/органи/системи.

**Категория 2. Функционира, но е необходимо известно подобрене.** Открити са известни слабости. Те оказват умерено въздействие върху функционирането на оценените ключови изисквания/органи/системи. Изготвени са препоръки за изпълнение от страна на одитирания орган.

**Категория 3. Функционира частично; необходими са значителни подобрения.**

Открити са сериозни слабости, които създават риск от нередности с финансовите средства. Въздействието върху ефективното функциониране на ключовите изисквания/органи/системите е значително.

**Категория 4. Като цяло не функционира.** Открити са редица сериозни и/или машабни слабости, които създават риск от нередности с финансовите средства. Въздействието върху ефективното функциониране на оценените ключови изисквания/органи/системи е значително – оценените ключови изисквания/органи/системи функционират незадоволително или изобщо не функционират.

### Заклучение

Направеният обзор на изискванията на СУК позволява да се обобщи, че поставените изисквания по отношение на системите за управление и контрол в различните органи – управляващи органи, сертифициращи органи и одитни органи на държавите членки поставят единна качествена основа при извършването на одитни ангажменти. Посочената методология в насоките на комисията са в полза и на самите управляващи органи и техните междинни

---

<sup>1</sup> Guidance for the Commission and Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States, p. 7.

звена при самооценката на изграждането и функционирането на системите. Разграничените етапи на извършване на оценката позволява детайлна проверка при извършването на одитите, като анализира всеки един от важните аспекти на дейността.

### **Литература**

1. Рамка COSO.
2. Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г.
3. Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията от 03.03.2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета.
4. Guidance for the Commission and Member States on a common methodology for the assessment of management and control systems in the Member States, EGESIF\_14-0010 from 18/12/2014.
5. <http://www.eufunds.bg/>

**рецензент:** доц. Евгения Пенкова

# МОДЕЛИ И НОРМАТИВНА УРЕДБА ЗА ЗАПЛАЩАНЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Стефан Петков,  
докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС

stefan\_2012@abv.bg

***Резюме:** В доклада се разглежда въвеждания нов модел на заплащане на служителите в българската държавна администрация и възможностите, които той предоставя на нормативно ниво. Изведени са неговите най-съществени характеристики, основни предимства и недостатъци. Очертани са възможности за усъвършенстване на нормативната уредба, които биха спомогнали да се разрешат някои от проблемите констатирани при практическото прилагане на модела за заплащане в българската държавна администрация.*

***Ключови думи:** държавна администрация, заплащане*

## Въведение

Един от ключовите подходи за създаване на съвременна, професионална, високо ефективна и политически неутрална държавна администрация е въвеждането на оценка на трудовото изпълнение и обвързването ѝ с възнаграждението. В тази насока през юли 2012 г. бяха направени съществени изменения в нормативната уредба. Въведе се нов модел на заплащане, обвързано с оценка на трудовото изпълнение. Това обвързване на заплащането с оценката на изпълнението е изключително актуален въпрос и в европейските държавни администрации.

Страните – членки на ЕС, използват различни модели за заплащане, но независимо от тяхното разнообразие, целите, предизвикателствата и тенденциите, които си поставят отделните страни са сходни. Все повече се утвърждава подходът „Управление на изпълнението“, което не се разглежда като техника, а като цялостна ежедневна дейност на ръководителя. Всичко това налага необходимостта всяка страна сама да избере и приложи най-подходящите за нейните условия модели на оценка и заплащане. Те трябва да бъдат избрани и приложени така, че тяхното взаимодействие да доведе до постигането на високи резултати от работата на служителите в държавната

администрация, което е един от най-важните приоритети за съвременната държавна служба.

Целта на настоящия доклад е да опише сега действащия модел на заплащане в българската държавна администрация и възможностите, които той предоставя; да изведе неговите основни предимства и недостатъци, както и основни положения от модели прилагани в други страни – членки на ЕС, и на тази база да предложи възможности за усъвършенстване на нормативната уредба.

## **1. Нов модел за заплащане на държавните служители**

С приетата от Министерски съвет „Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация“<sup>1</sup> (НЗСДА) се въведе т. нар. „нов модел“ на заплащане, който се прилага към настоящия момент в българската държавна администрация. С наредбата се определят структурата, условията и редът за определяне и изменение на заплатите на служителите в държавната администрация по служебно и трудово правоотношение, като се регламентира обвързване на възнаграждението с оценката на трудовото изпълнение. При този модел brutната заплата се състои от основна заплата и допълнителни възнаграждения. Разходите за основни заплати трябва да са в размер не по-малък от 70 на сто от разходите за заплати, възнаграждения и задължителни осигурителни вноски по бюджетите на разпоредителите с бюджетни кредити. Определянето на основната месечна заплата се прави по матрична скала, включваща 28 нива, всяко от които с по шест степени. Нивата се определят въз основа на длъжностните нива в „Класификатора на длъжностите в администрацията“, а при всяка степен е посочен минимален и максимален размер на основната заплата. Те са в сравнително широк диапазон, което дава възможност за по-голяма диференциация на основната месечна заплата както за съответното ниво, така и при конкретна степен за съответната длъжност.

Когато служител постъпва за първи път в съответната административна структура и притежава определения минимален професионален опит, основната месечна заплата се определя в рамките на 1-ва степен от съответното ниво на основна месечна заплата за длъжността. Ако притежава професионален опит, надвишаващ изискванията за длъжността, то основната месечна заплата се определя в рамките на 2-ра, 3-та или 4-та степен. За пример в таблица 1 са показани конкретните размери на основните месечни заплати по нива и степени, като са избрани само най-високите и най-ниските нива за групата на служители, заемащи ръководни и експертните длъжности, както и

---

<sup>1</sup> Приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., влязла в сила от 01.07.2012 г.

най-ниското 28-мо ниво. Максималният размер на основната месечна заплата (ОМЗ) при ръководните длъжности е по-висок спрямо максималния размер на ОМЗ за експертните длъжности, достигайки при най-високото ниво почти 25% разлика. Преди две години тази разлика е била приблизително 10%. Увеличаването ѝ смятаме за предпоставка служителите на експертните длъжности да се стремят към ръководни длъжности, водени от по-високото заплащане, като пренебрегнат условието да имат нужните умения и знания за тези длъжности.

**Таблица 1.** Матрична скала по нива и степени за основната месечна заплата

Нива на основните месечни заплати	Длъжностни нива по КДА	Наименование на длъжностните нива по КДА	Основни месечни заплати по нива и степени, в лева											
			1		2		3		4		5		6	
			минимална	максимална	минимална	максимална	минимална	максимална	минимална	максимална	минимална	максимална	минимална	максимална
1	1	Ръководно ниво 1	1000	2500	1200	2800	1400	3100	1500	3400	1600	3700	1800	4000
10	5	Експертно ниво 1А	450	1700	570	1900	730	2200	770	2500	870	2800	970	3100
18	8	Ръководно ниво 8	380	1300	450	1500	600	1800	650	2100	750	2400	850	2700
22	11	Експертно ниво 7	380	1100	380	1200	450	1500	500	1800	550	2100	650	2400
28	14	Ниво изпълнител	380	500	380	600	380	750	380	900	380	1000	450	1100

*Източник: Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация.*

Нормативната уредба на новия модел предоставя възможност за увеличение на основната месечна заплата от получената годишната оценка на изпълнението. Размерът на това увеличение е показан в таблица 2, като тези стойности се отнасят за увеличение въз основа на последната годишна оценка в рамките на същата степен на съответното ниво.

**Таблица 2.** Увеличение на основната месечна заплата

Оценка по НУРОИСДА	Увеличение на ОМЗ
„Изключително изпълнение“	до 15%
„Изпълнението надвишава изискванията“	до 10%
„Изпълнението напълно отговаря на изискванията“	до 5%
„Изпълнението отговаря не напълно на изискванията“	до 1%
„Неприемливо изпълнение“	Без право на увеличение

*Източник: Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация.*



Предвидено е и увеличение в рамките на следващата по-висока степен на същото ниво на основната месечна заплата за длъжността при получаване на 3 последователни годишни оценки на изпълнението на длъжността не по-ниски от „Изпълнението напълно отговаря на изискванията“ – до 5%. При получени две последователни годишни оценки на изпълнението на длъжността „Изпълнението надвишава изискванията“ – до 10%. При последна годишна оценка на изпълнението „Исклучително изпълнение“ – до 15%. Предоставената възможност за увеличаване на основната месечна заплата въз основа на получената годишна оценка на изпълнение на длъжността е в диапазона от нула процента до 15%. Т.е. възможно е, независимо от получената оценка, основната месечна заплата да не се увеличава.

В новия модел за заплащане допълнителните възнаграждения са единствено за:

1. нощен труд;
2. извънреден труд;
3. работа през официалните празници;
4. времето на разположение;
5. постигнати резултати.

В първите четири случая няма обвързване с оценка на трудовото изпълнение. Такова е предвидено при допълнително възнаграждение за постигнати резултати (ДВПР), което може да се изплаща 4 пъти годишно – през април, юли и октомври за текущата година и януари за предходната година. Разходите за ДВПР трябва да бъдат не повече от 30 на сто от разходите за заплати, възнаграждения и задължителни осигурителни вноски по бюджетите на разпоредителите с бюджетни кредити. Също така техният размер, който отделен служител може да получи за една година, не може да надвишава 80 на сто от начислените му за съответната година основни заплати. За разлика от основната заплата ДВПР се определя въз основа на оценка на постигнатите резултати на структурните звена в административната структура и/или на отделните служители. Оценяването на резултатите на административните звена се извършва от ръководителя на административната структура въз основа на:

- изпълнение на целите на звеното, включително на програмите или проектите, за които отговаря;
- използваните ресурси;
- други обстоятелства, повлияли върху дейността на звеното през периода.

Едно обобщение на новия модел за заплащане е направено от проф. Л. Стефанов, който е посочил най-съществените характеристики на новия модел в следните направления:

- Планиране на разходите за заплати в бюджетите на администрациите.

- Матрична скала за определяне на основните месечни заплати.
  - Правила за определяне и изменение на индивидуалните основни заплати.
  - Ново допълнително възнаграждение за постигнати резултати на база оценка на дейността на административните звена и отделните служители, което може да се изплаща четири пъти годишно.
  - Премахването на допълнителното материално стимулиране на база допълнителни приходи от такси и глоби.
  - Отпадането на допълнителното възнаграждение с постоянен характер за прослужено време т. нар. „класове“, за научна степен „доктор“ и „доктор на науките“ и включването им в основните месечни заплати.
- Друго съществено в новия модел за заплащане е:
- Премахването на допълнителните възнаграждения с постоянен характер за привличане и задържане на служители, заемащи длъжности с особено важно значение за административната структура.
  - Премахването на допълнителното възнаграждение с непостоянен характер за изключителни постижения.

Нормативната уредба на централно ниво предоставя възможност на всяка отделна административна структура да конкретизира във вътрешните правила за заплатите правилата за увеличение на основните заплати и определянето на допълнителните възнаграждения съобразно особеностите в структурата и дейността на администрацията, като се спазят регламентите определени в Закона за държавния служител, в Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация и Кодекса на труда.

По тази причина ще опишем обичаен вариант, разписан във вътрешните правила за работна заплата, който се ползва от повечето ведомства на държавната администрация. Целта е да се покаже логиката на механизма за определяне на увеличението на индивидуалните основни заплати и определянето на ДВПР, което при последното минава през оценка на резултатите от дейността на административните звена. Ще покажем обобщен вид на формулата за определяне размера на увеличението на индивидуалната основна заплата, като за краткост ще поясним, че определянето на ДВПР на структурно звено и отделен служител се прави по аналогичен начин. Тази формула има най-общо следния вид:

$$\text{УИОЗ} = \text{ИКСл} \cdot \text{ЕИК},$$

където:

**УИОЗ** е увеличението на индивидуалната основна заплата;

**ИКСл** – индивидуалният коефициент на служителя или индивидуалният коефициент на разпределение;

**ЕИК** – единицата индивидуален коефициент.

От своя страна **ИКСл** представлява произведение от индивидуалната месечна заплата (**ИМЗ**) преди увеличението (или коефициента за длъжността на служителя), умножен по коефициент, съответстващ на получената годишна оценка на изпълнението на длъжността (**КфОИ**). Другият компонент **ЕИК** се изчислява като определения лимит на увеличение на индивидуалните основни месечни заплати на звеното се раздели на сумата от индивидуалните коефициенти на служителите в него. По този начин формулата придобива следния вид:

$$\text{УИОЗ} = [\text{ИМЗ} \cdot \text{КфОИ}] \cdot \frac{[\text{лимит на увеличение}]}{\Sigma \text{КфОИ}}$$

Коефициентите, съответстващи на оценката на изпълнение, се определят с вътрешните правила. Нека припомним, че служителите, получили най-ниската годишна оценка „Неприемливо изпълнение“, нямат право на увеличение на основната заплата, затова и коефициент за него не се определя. Ръководителят на административната структура определя лимити за увеличение на индивидуалните основни месечни заплати за всяко административно звено и ако той определи лимит нула, то и **УИОЗ** ще бъде нула, т.е. няма да последва увеличение на основната заплата, въпреки получената оценка, която позволява увеличение. По този начин имаме субективно определена компонента, от която зависи увеличението на индивидуалната месечна заплата. Всичко това се отнася и при определяне на допълнителни възнаграждения за постигнати резултати на структурно звено и на отделния служител.

По отношение на определянето и изменението на брутната заплата можем да изведем следните основни предимства и недостатъци на нормативната уредба:

#### **Предимства:**

1. Предоставена възможност във вътрешните правила за заплати за определяне на конкретни правила за увеличаване на основните месечни заплати и допълнителни възнаграждения за постигнати резултати съобразно спецификата на административната структура в определени граници.

2. Определяне на съотношение 70/30 при разходите за основни заплати и допълнителни възнаграждения за постигнати резултати.

3. Висока степен на диференциация в размера на основните заплати, разделени на 28 нива и 6 степени, всяка от които с минимална и максимална стойност.

#### **Недостатъци:**

1. Предоставяне на утвърждаването на вътрешните правила за заплати и определянето на лимити и размери на сумите за увеличаване на индивидуал-

ните месечни заплати и допълнителни възнаграждения за постигнати резултати на ръководителя на административната структура, който се явява политическо лице.

2. Липса на ясни и точни критерии как се определя размерът на основната месечна заплата в предоставения минимален и максимален размер по степени.

## **2. Възможности за усъвършенстване на нормативната уредба**

На нормативно ниво България е успяла да внедри съвременен модел за заплащане на служителите в държавната администрация, обвързан с получената оценка на трудовото изпълнение. По отношение на практическото приложение на модела, който действа повече от три години, бяха констатирани сериозни проблеми. Такива се посочват в „Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.“, в годишните „Доклади за състоянието на администрацията“, в изследването „Ефективност на новата система за заплащане и оценка на изпълнението“ на Института по публична администрация, в авторовото изследване на функционалната пригодност на моделите за оценка и възнаграждение<sup>1</sup> и др. В тях се констатира неразбиране, изкривяване или неправилно прилагане на модела; сегашният модел на заплащане според изпълнението е частично работещ и не допринася за мотивацията на служителите, оценката на функционалната пригодност на модела е „недостатъчно добра приложимост“ и т. н. Като главен проблем се очертава нереалното субективно поставяне на оценките от оценяващия ръководител, което повлича след себе си повечето проблеми и предизвикателства при обвързването на заплащането с изпълнението. Именно в тази насока може да се търсят възможности за усъвършенстване на нормативната уредба.

В действащата нормативна уредба могат да се направят подобрения, които да бъдат насочени към създаване на такива правила и процедури, които при възможно най-широк кръг обстоятелства да дават възможност за обективност на оценката и едновременно с това да създадат работещ механизъм за защита от поставянето на нереална оценка. Тези промени биха довели до положителен резултат само ако паралелно и синхронизирано се осъществи

---

<sup>1</sup> Изследването е проведено в периода юли – септември 2015 г. само в централната администрация и обхваща седем министерства. Използваният метод е непредставително извадково изследване, осъществено с анкетно проучване. Данни от него са представени в доклад „Приложение на системата за оценяване изпълнението на служителите и новия модел на заплащане в централната администрация“, представен на Осма интердисциплинарна научна конференция „Авангардни научни инструменти в управлението ‘2015’ (VSIM:15).

подходящо и ефикасно обучение за повишаване на управленските умения на ръководителите, които са натоварени с практическото им приложение. По отношение на нереалното (субективно) оценяване могат да се направят следните промени:

**1) Връщане на цифровото оценяване** на степента на изпълнение на всяка една от целите в работния план на служителя, както и всяка една от изискуваните компетентности за длъжността.

**2) Задължително материално санкциониране** за неправилни, непълни и неоформени формуляри за оценка на трудовото изпълнение.

**3) Отпадане на обвързването на годишната оценка на изпълнението с основната месечна заплата.** Тази оценка може да остане само за повишаване в ранг и кариерно развитие, т.е. да остане само индиректното обвързване със заплащането.

**4) Индексация на основната месечна заплата** с годишния индекс на инфлация за страната. Дотук предложените промени не решават автоматично проблемите, а по-скоро биха спомогнали за ограничаване на формализма, нереалното субективно оценяване и неудовлетворението от дисбаланса в увеличението на основните месечни заплати от получената годишна оценка на изпълнение на длъжността. За да се осъществи мотивационната функция при обвързването на оценката с възнаграждението и да се избегнат случаите на недостиг на финансов ресурс от недобро планиране, най-удачна изглежда философията на обвързване на заплащането с оценката в Германия, която се прилага от 2005 г. В общи линии и сега действащите модели в България са със сходна философия, но е необходимо основните различия да бъдат изведени на нормативно ниво и по този начин да обхващат всички служители в държавната администрация. Има се предвид промяна в матрицата за основната месечна заплата по нива и степени и обхвата на допълнителното възнаграждение за постигнати резултати.

**5) Премахване на минималната и максималната стойност в степените на основната месечна заплата** по примера с Германия. Това означава, без да се променят 28-те нива и 6-степенни, нужно е да се премахне само минималната и максималната стойност на степените и да се посочи една фиксирана стойност, която да важи за всички служители в държавната администрация. При повишаването в длъжност, което води до увеличаване на основната месечна заплата, също са необходими промени в нормативната база. Те трябва да са в насока недопускане на заобикаляне на процедурата за провеждането на конкурс за свободна длъжност. Най-подходящо е това да се извършва централизирано от държавна институция за подбор, назначаване и обучение на служители в държавната администрация. Приоритет при материалното стимулиране трябва да се даде на допълнителното възнаграждение за постигнати резултати. В това отношение има следните възможности:

**6) Допълнителното възнаграждение за постигнати резултати да се прилага за всички структурни звена, а не само за тези, определени във вътрешните правила.**

**7) Задължително изискване за осигуряване в бюджетите на административните структури на средства от разходите за заплати и осигуровки за допълнителното възнаграждение за постигнати резултати в нормативно определен процент.**

**8) Единна скала за всички администрации при степенуването на оценките за постигнати резултати, поставяни на структурните звена и на отделните служители, както и основни критерии за оценяване на резултатите.** Такива единни оценки бяха регламентирани в Наредбата за заплати, приета с ПМС № 314 от 23.11.2011 г. и премахнати в новата наредба за заплати, приета с МПС № 129 от 26.06.2012 г.

**9) Единен алгоритъм за всички администрации при определяне на ДВПР, обвързан с получената оценка за постигнати резултати на база основна месечна заплата.**

**10) Подписване на формуляра за оценка на постигнатия резултат от служителя и запознаване на служителите с критериите, показателите и оценката за постигнати резултати на структурно звено.**

**11) Възможност за възражение на получената оценка за постигнати резултати.**

При индивидуалните оценки, поставяни на служители, които по закон не са включени в структурни звена, и на служители, изпълняващи дейности по разработване, управление и изпълнение на проекти и програми, също са необходими промени в нормативната база в насока средствата за тях да не засяга по никакъв начин средствата за основната месечна заплата и ДВПР на останалите служители.

## **Заклучение**

Възприетият модел на заплащане в България е в синхрон със световните тенденции за прилагане на подхода управление на изпълнението. В него са определени гъвкави и адаптивни нормативни правила, които дават възможност на ръководителите да повишат ефективността и ефикасността на структурните звена, както и мотивацията на отделния служител и екипа. Въпреки добре конструираната нормативна уредба, сериозни проблеми са констатирани по отношение на практическото приложение на модела, където главна роля имат оценяващият и контролиращият ръководител, както и ръководителят на административната структура. Именно за отстраняване на проблемите свързани с практическото приложение на модела може да се търсят

възможности за усъвършенстване на нормативната уредба. Голямото разнообразие от правила и процедури при определяне на възнагражденията на държавните служители в страните – членки от ЕС, предоставя богат избор на възможности за подобряване на модела на заплащане в България.

### **Литература**

1. Стефанов, Л. Нов модел за заплащане на служителите в държавната администрация. – Сп. „Труд и право“, бр. 12, 2011 г., с. 38 – 41.
2. Ефективност на новата система за заплащане и оценка на изпълнението, изследване на ИПА 2015 г.  
[http://www.ipa.government.bg/bg/publikacii\\_na\\_ipa](http://www.ipa.government.bg/bg/publikacii_na_ipa)
3. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.  
<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1152>
4. Доклади за състоянието на администрацията от 2008 до 2014 г.,  
<http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>
5. Наредба за заплатите на служителите в държавната администрация, ПМС № 129 от 26.06.2012 г.
6. Parrado, Salvador. Sustainability of Human Resources in Central Public Administration in the EU Member States (UNED-Spanish Distance Learning University). Madrid, 29 October – 2010.

**рецензент:** доц. д-р Поля Кацамунска

# ЧИТАЛИЩАТА КАТО КУЛТУРНО-ПРОСВЕТНА ИНСТИТУЦИЯ

Румина Вълкова,  
докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС

rumina\_as@abv.bg

***Резюме:** Читалището е институция със 159-годишна история и дейност. Още от самото си създаване то изпълнява мисия да обединява населението за постигане на духовен, културен и просветен напредък. Днес читалището има своето важно място в културно-просветния живот на населението и е фактор за утвърждаване на гражданското общество в България. Разнообразната дейност, множеството услуги и всеобхватно териториално разпределение са част от предпоставките читалището да има съществено място в социокултурното развитие на местните общности.*

***Ключови думи:** читалище, културно-просветни функции*

## Въведение

Читалището е уникална българска културно-просветна институция. През своята история, наброяваща над век и половина, читалищата не само да запазят своето важно обществено значение, но и да отговорят на промените в глобализацията се свят и съумяват да заемат адекватно място в наши дни. Читалището е единствената българска институция, която съхранява българския дух, традиции, обичаи и културно-образователно развитие преди Освобождението до днес, когато продължава да бъде източник на познание, обучение и развиване на човешкия потенциал.

Думата „читалище“ е привнесена от сръбските „читаоници“ от Г. Раковски<sup>1</sup>. Българските читалища са самобитни, оригинални духовни форми, непознати в други народи. Възникват, когато все още липсва българска държава, и извикват на живот културно-моралистичната традиция, която замества закона<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Драмбозов, Г. Най-първото..., „Читалище: Списание за читалищата в България и чужбина“, бр. 1 – 3, 2011 г., изд. фондация „Читалище 1870“.

<sup>2</sup> Пенчев, Гавраил. Читалищата, „Литературен форум“, бр. 9 (139) 3-9. III. 1993 г.



Първоначалната идея на създаването на читалищата е била да стимулира освободителните борби и да насърчава свободния български дух и жаждата за знание и прогрес. С течение на времето читалището придобива голяма популярност и обществен престиж и започва да изпълнява образователни и социални задачи. Видни български интелектуалци и революционери участват активно в читалищната дейност и спомагат за привнасяне на нови идеи и културно пробуждане на нацията.

Читалището запазва възрожденското си предназначение – да бъде място, което сплотява обществеността. Днес то не просто е запазило и развило тази своя роля, но в 1893 населени места в страната, читалището е единствената действаща културно-просветна институция, даваща възможност достъп до знание и култура.

Читалищата преминават през няколко етапа на своето историческо развитие:

1. **Първи етап** – Възраждане (1856 – 1878) – период преди Освобождението.
2. **Втори етап** – нова история на България (1878 – 1944).
3. **Трети етап** – най-нова история на България, разделен на 2 подетапа:
  - 1944 – 1989 г. – социалистически режим;
  - 1989 – 2015 г. – демократичен режим.

## 1. Първи етап

В средата на XIX век в редица градове в Европа и на Балканите били създавани различни клубове, наричани народни общества или дружества, книжовни дружества или литературни общества. Счита се, че те са първообраз на българското читалище.

Най-ранното писмено сведение, в което за първи път се споменава названието „читалище“, е от 23 януари 1856 г., когато се съставя списъкът на членовете, основатели на Свищовското читалище<sup>1</sup>. Дарители на средствата за изграждането му са Емануил Васкидович, Георги Владикин, Христати Филчов и Димитър Начович. Първите задачи, които учредителите поставят пред новосъздадената институция, са свързани с изграждането на библиотека, събиране на ръкописи, отпечатване на произведения на български книжовници и чуждестранни преводи и подпомагане на талантиливи и способни млади хора за получаване на добро образование в чужбина. Това е периодът

---

<sup>1</sup> Сачев, Евгений. Българското читалище: Първият европейски социокомуникативен институт, Научни трудове на Университета по библиотекознание и информационни технологии., Том 10, 2012. София, изд. „За буквите – О писменехъ”, 2013.

на Възраждането, когато българският народ води битки за пълно политическо, национално и социално освобождение. То включва борбата за образование и създаване на светски училища и читалища, за просвета и култура, за независимост на българската църква.

През същата година отварят врати и първите читалища в Лом и Шумен. Тяхната дейност започва първоначално като обществени читални, но бързо получават своето развитие и се превръщат в духовни и културни средища на обществото. Читалището е първообраз на гражданските центрове, предоставящи правото на равен достъп до услуги и равно участие.

Читалищата са били изградени на самодееен принцип, имали са устав, ръководство, което било определяно с избор и членски внос. Съдействали са за развитие на образованието с неделни училища, литературни и театрални прояви. Е. Сачев говори за основополагащата роля и дейността на читалището като компонент на други социокултурни институти – музей, библиотека, театър, опера, балет и др.: „От самото си появяване то става социокомуникативен център на обществено-политическия и културно-образователния живот на българите в епохата на Възраждането.“<sup>1</sup>

П. Лулански твърди, че създаването на читалището е важно за съхраняване на българския дух и нация в условията на турско робство: „чувството на принадлежност към народността и етноса мотивира убеждението за формирането на изначална общност от индивиди, която на базата на общностните си културни нужди организира дейност под формата на читалище.“<sup>2</sup>

В първите открити читалища са създадени първият музей и първата библиотека. Чрез тях се е осъществявала възрожденска дейност, като те са били връзката с изявени български дейци в чужбина. Развитието на читалищното дело съвпада с борбата за независима българска църква.

К. Цанев казва, че „читалището е изиграло в различни исторически етапи важна социална роля, интегрирайки, от една страна, различните социални слоеве и, от друга – вършейки благотворителна дейност“<sup>3</sup>. Според П. Лулански са налице благоприятни обществени условия за създаването на читалищата като български център за култура. Като основни условия той определя „принадлежност към идеите на хуманизма; традициите на средновековната българска култура; интензивни процеси при създаване на българските общности, които напълно съвпадат с националните интереси и интересите на

---

<sup>1</sup> Сачев, Евгений. Българското читалище: Първият европейски социокомуникативен институт, Научни трудове на Университета по библиотекознание и информационни технологии. Том 10, 2012. София, изд. „За буквите – О писменехъ“, 2013.

<sup>2</sup> Лулански, П., С. Томов. Читалището в пазарното стопанство, агенция „Социо-бизнес“. С., 1993, с. 12.

<sup>3</sup> Цанев, Константин. Българското читалище – вчера, днес и утре, Прелом – Седмичник на българския демократичен форум – година VII, бр. 39/318 от 20.XI.1997 г.

регионалните общности“.<sup>1</sup> Той говори, че идеята за възникването на читалищата се основава желанието и необходимостта от сътрудничество, взаимопомощ и сплотеност. Заможни българи по онова време – търговци, интелектуалци и др., обединени от читалището, са участвали в благотворителни дейности и са подпомагали съгражданите си в затруднено положение. Читалищата са осигурявали средства и отпусkali стипендии на млади хора от бедни семейства или сираци за продължаване на обучението им в страната или чужбина.

Г. Драмбозов разказва, че първоначално при създаване на читалищата, читалищните членове и настоятели „се делят условно на две „крила“ – просветителско и революционно“. В своята статия „Най-първото...“ той разказва, че читалищните настоятелства са изпращали младежи да учат в чужбина, надзиравали са училищата и са ги издържали материално<sup>2</sup>.

В началото на своето създаване една от основните задачи на читалищата е изграждането на библиотека и изготвяне и разпространение на български и чужди печатни издания. Това е заложено още в устава за учредяване на първото читалище в Лом през 1830 г., в който е предвидено изграждането на градска библиотека, която да предоставя книги, списания и вестници на руски, френски, гръцки, сръбски, румънски, немски и български.

По-късно в читалищата започват да се организират литературни четения, музейни и художествени изложби, групи по интереси и др. Оформят се като средища за контакт между различни дружества – женски, учителски и др. Тъй като по онова време образованието не е на високо ниво, в читалищата са се организирани срещи, на които по-будни и образовани дейци са четели и разяснявали книги, вестници и списания и по този начин и онези, които не са били грамотни, са имали възможност да се запознаят с печатните издания на български и чужди творци. В читалищата се провеждат и лекции, дискусии и беседи на различни теми. На тях взимат участие стотици хора, а информация за темите и лекторите започва да се публикува в периодичния печат. Тези срещи са били изключително важни както за развитието на устната публицистика, така и пробуждането на обществото. Легалната и регламентирана читалищна дейност започва да се примесва с нелегалната революционна дейност.

Много от действащите читалища започват да публикуват свои периодични издания. До Освобождението броят на читалищата достига 195<sup>3</sup>. От самото си създаване и до днес ключовата роля на читалищата е изграждането на граж-

---

<sup>1</sup> Лулански, П., С. Томов. Читалището в пазарното стопанство, агенция „Социобизнес“. С., 1993, с. 12.

<sup>2</sup> Драмбозов, Георги. Най-първото..., Читалище: Списание за читалищата в България и чужбина, бр. 1 – 3, 2011 г., изд. фондация „Читалище 1870“.

<sup>3</sup> Пак там.

данско самосъзнание у българския народ. И тази задача продължава да е основна в многогодишното съществуване на тази институция.

К. Цанев говори за основните дейности и функции на читалищата при тяхното създаване<sup>1</sup>. Една от основните дейности на читалищата е била сказката (публичната дискусия). Тези дискусии са били средство за въздействие върху обществения дух. Той подчертава, че „сказката е била един вид граждански форум, на който са се дискутирали проблеми за правата на човека и личната свобода, въпроси от стопанския и научния напредък“. Читалищата са имали задачата и в областта на физическото и духовно здраве на хората – да „разпространяват хигиенични познания и да полагат грижи за здравето на българина като неделима част от неговото стопанско развитие“. Тази функция е включвала и борба срещу всички телесни и духовни болести, които пречат за напредъка на обществото. Други автори обобщават, че „от най-ранния етап на съществуването си читалището започва да се възприема като устойчива културна институция със специфична мисия за съхранение и развитие на традиционните ценности на местната общност“<sup>2</sup>.

Може да се обобщи, че през първия етап на своето съществуване читалищата изпълняват следните функции и дейности:

- Библиотечна – разпространяване на местни и чужди печатни издания. Основна и особено важна дейност по това време. Сред задачите на библиотеките е било издаването на учебници, книги, периодика.
- Сказки (публични дискусии) – граждански форуми, на които се дискутират важни обществени въпроси – за правата на човека и личната свобода, от областта на стопанския и научен напредък.
- Първите музеи – музейни и художествени изложби.
- Грижи за духовното и физическото здраве на народа – разпространяване на хигиенични навици, борба срещу душевните и телесните болести, които пречат на напредъка на обществото.
- Стопански дейности – повечето читалищни дейци по онова време са били хора на стопанския живот – занаятчии, търговци, земеделци и др.
- Културно-просветни функции.
- Революционни функции.
- Функции за сплотяване, организиране и обединяване на населението.
- Литературни и театрални прояви.
- Неделни училища.

---

<sup>1</sup> Цанев, Константин. Българското читалище – вчера, днес и утре, Прелом – седмичник на българския демократичен форум – година VII, бр. 39/318 от 20.XI.1997 г.

<sup>2</sup> Сантова, Мила, Стела Ненова. Българското читалище, Български фолклор. – Списание за фолклористични, етнологички и антропологички изследвания. София, Институт за фолклор при БАН, 2006.

- Срещи, лекции, курсове, беседи, литературни четения.
- Групи по интереси.

## 2. Втори етап

До средата на XX век читалищата вече са утвърдени културно-просветни институции, дейността им е добре позната и се ползват с висок обществен престиж. Това налага натоварването им с цели и задачи, които да спомогнат за изграждане на едно общество с нравствени ценности. Читалищната дейност се разгръща и в очакванията към тях се включват занимания като организиране на курсове за майчинство за младите момичета; опазване на паметници и народни богатства; участие в спасителни акции по време на бедствия; привикване на младежите към игри и спорт и др. Също така читалищата уреждат снабдяването с книги за близки населени места, в които няма действащо читалище и библиотека.

Според Мила Сантова и Стела Ненова през XX век читалището е средище на обучение в култура, като „на практика осигурява и поддържа жизнена среда за диахронно предаване на познанието в тази култура, локалната традиционна култура на общността, превръщайки се (не на последно място) в граждански фокус на активна комуникация между поколенията“<sup>1</sup>.

На този етап читалището продължава да осъществява дейностите от периода преди Освобождението, но се развиват и следните:

- Осигуряване на мобилни библиотеки в населените места, където не е създадено читалище.
- Опазване на паметниците и народните богатства.
- Участие в спасителни акции по време на бедствия.
- Привикване на младежта към игри и спорт.
- Организиране на курсове по майчинство.

## 3. Трети етап

В периода между 1944 и 1989 г. се полагат целенасочени политически усилия за териториално разширяване на читалищната мрежа, полагат се грижи за материалното им осигуряване и поддържане. През този период читалищата се

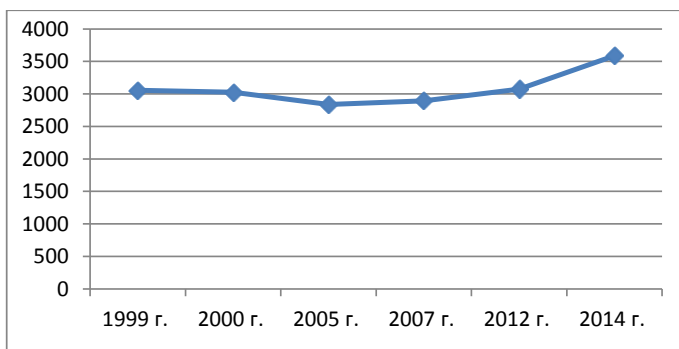
---

<sup>1</sup> Сантова, Мила, Стела Ненова. Българското читалище, Български фолклор. – Списание за фолклористични, етнологички и антроположки изследвания. София, Институт за фолклор при БАН, 2006.

използват за идеологически цели. Читалищата са обявени за органи на народните съвети и комитетите на Отечествения фронт. Те са прехвърлени на подчинение на Държавния комитет за наука, изкуство и култура.

Полагат се сериозни усилия за предоставянето и построяването на читалищни сгради. През този период са създадени приблизително 400 читалища и читалищната мрежа се разпростира в голямата част от населените места.

През 50-те години на XIX век на читалището се възлага задачата да бъде обединител на обществото и пазител на традиции и ценности. В съвременния свят читалищата преоткриват позицията си на традиционен културен и образователен център на местните общности. През дългогодишното си съществуване те нееднократно преминават през изпитания, породени от политически и икономически трансформации. Резултатно преминават през предизвикателствата на заобикалящата среда и успешно се вписват в съвременните условия и общностно развитие. В днешния свят на технологичен напредък, изпълнен с модерни информационни технологии (ИТ), читалищата ефикасно играят ролята на посредник между локалната местна общност и глобалното общество. Идеите и целите, които преследват читалищата днес, са естествено продължение на заложените при създаването им и те продължават да бъдат и в XXI век образователен и културно-просветен център на местната общност.



*Източник: по данни на Министерството на културата – електронен регистър на читалищата на дирекция „Нематериално културно наследство“.*

**Фиг. 1.** Брой на читалищата след 1999 г.

От фиг. 1 се наблюдава лека вариация в общия брой на читалищата в последните години: през 1999 г. те са 3056 и след спад през периода 2000 – 2005 г. техният брой достига 3588 през 2014 г.

**Таблица 1.** Трансформация на функциите на читалищата

Традиционни функции на читалищата	Съвременни функции на читалищата
<b>Библиотека</b>	<b>Библиотека</b> – на някои места и виртуална; издания на електронен носител; Национална библиотека за слепи
<b>Културно-просветни функции</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Литературни четения</li> <li>• Изготвяне и разпространяване на български и чужди печатни издания</li> <li>• Сказки – обмяна на опит</li> <li>• Опазване на паметниците и народните богатства</li> <li>• Клубове по интереси – женски дружества; пенсионни клубове; учителски дружества и др.</li> <li>• Лекции и беседи на различни теми</li> <li>• Музейни сбирки</li> <li>• Художествени изложби</li> <li>• Чествания на бележити дати</li> <li>• Опазване на паметниците и народните богатства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Школи – езикови, музикални, танцови, певчески, спортни, театрални, по шахмат, по изобразително и приложни изкуства</li> <li>• Музейни сбирки</li> <li>• Художествени изложби</li> <li>• Занималня за ученици</li> <li>• Уроци за ученици</li> <li>• Логопедичен кабинет</li> <li>• Организиране и провеждане на различни мероприятия</li> <li>• Чествания на бележити дати</li> <li>• Клубове по интереси</li> <li>• Кръжоци</li> <li>• Групи за пресъздаване на обичаи</li> </ul>
<b>Социално-икономически функции</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стипендии и подпомагане на способни и талантиливи млади хора за продължаване на обучението и образованието им</li> <li>• Привикване на младежите към игри и спорт</li> <li>• Курсове по майчинство</li> <li>• Грижа за духовното и физическо здраве на населението</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Благотворителни кампании за набиране на средства за болни деца или семейства в затруднено материално положение</li> <li>• Интеграция на малцинствени групи</li> <li>• Работа с деца, които имат затруднения с усвояване на учебния материал</li> <li>• Работа с хора с увреждания</li> <li>• Курсове по професионално ориентиране</li> </ul>

*Източник: Данни от проведено емпирично изследване за дейността на читалищата и трансформацията на културно-просветните им функции 2000 – 2015 г.*

Читалищата вече близо 160 години следват призива си да опазват българските ценности и духовност и да бъдат пазител на националната идентичност. Голяма част от първоначалните им функции са се запазили до днес, но са преминали през трансформация (вж. таблица 1), за да се актуализират и да могат в наши дни да отговарят на потребностите на населението, както и в годините на зараждането си.

## Литература

1. Велев, Венцислав. Обществото на знанието и хуманизмът на 21. век, Девета национална научна конференция с международно участие, 1 ноември 2011 г., изд. „За буквите – О писменехъ“. София, 2012.
2. Пенчев, Гавраил. Читалищата, Литературен форум – седмичник, брой 9 (139) 3 – 9. III. 1993 г.
3. Драмбозов, Георги. Най-първото..., Читалище. – Списание за читалищата в България и чужбина, бр. 1 – 3, 2011 г., фондация „Читалище 1870“.
4. Сачев, Евгений. Българското читалище: Първият европейски социо-комуникативен институт, Научни трудове на Университета по библиотекознание и информационни технологии. Том 10, 2012, изд. „За буквите – О писменехъ“. София, 2013.
5. Цанев, Константин. Българското читалище – вчера, днес и утре, Прелом – Седмичник на българския демократичен форум – година VII, бр. 39/318 от 20. XI. 1997 г.
6. Лулански, П., С. Томов. Читалището в пазарното стопанство. София, изд. агенция „Социобизнес“, 1993.
7. Сантова, Мила, Стела Ненова. Българското читалище, Български фолклор: Списание за фолклористични, етнологички и антропологички изследвания. София, Институт за фолклор при БАН, 2006.
8. Електронен регистър на читалищата на дирекция „Нематериално културно наследство“ към Министерството на културата.
9. [www.nsi.bg/](http://www.nsi.bg/)

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



# ИЗГРАЖДАНЕ НА КЛЪСТЕР ЗА ВАЛИДИРАНЕ НА РЕЗУЛТАТИ ОТ НЕФОРМАЛНО ОБУЧЕНИЕ

д-р Виолета Тончева-Златкова

vtoncheva@abv.bg

***Резюме:** Поставя се акцент върху институционалната координация при валидиране на резултати от неформално обучение. Специален фокус е поставен върху същността, ползите и предизвикателствата пред изграждането на клъстер, както и са очертани ролите на заинтересованите страни. Основните аспекти са разгледани в светлината на необходимите законодателни промени. Акцентът е върху значимостта на ученето и предизвикателствата по изграждането на гъвкава и отворена квалификационна система.*

***Ключови думи:** учене през целия живот, неформално образование, клъстер, институция, координация, заинтересовани страни*

Анализът на българския опит и на наличната регулация в областта на валидирането очертава ясно необходимостта да се потърси нов механизъм, чрез който всички заинтересовани страни да могат равностойно и активно да си сътрудничат за признаване на резултати от неформално обучение. Голяма част от съществуващите проблеми, пропуски и изоставане от европейската практика могат да бъдат преодолени чрез подобряване на **координацията** между отделните участници, различните нива и етапи на процеса по валидиране. Настоящото изследване предлага постигане на *взаимна обвързаност на всички дейности спрямо предварително съгласувани намерения и цели* да стане чрез изграждането на **клъстер за валидиране**.

## 1. Клъстерът като механизъм за институционална координация

В България вече има примери за изградени клъстери, обхващащи различни сфери на дейност в областта на индустрията – електромобили (ИКЕМ), зелен товарен транспорт (КЗТТ), подземна инфраструктура (ИКПИ), клъстер информационни и комуникационни технологии, клъстер „проектиране и строителство“. Клъстери се формират както на национално (културен клъс-

тер „България“), така и на регионално ниво (текстилен клъстер „Коприна“, творчески клъстер – Габрово и др.).

Поради спецификата на неформалното обучение, което покрива всякакви сектори на икономическа активност и се осъществява в различни географски, темпорални и социални контексти, приложението на клъстерния подход трябва да бъде модифицирано. Това налага изясняване на особеностите на институционалната гледна точка и на връзката ѝ с осъществяването на клъстерни инициативи.

Обвързването на интересите, правата и задълженията на множеството заинтересовани страни в процеса на валидиране не може да стане, без да се вземат под внимание фактори като нормативната уредба, наложилите се в дадена страна исторически разбирания за ролите на отделните участници, съобразяването с очакванията на международни партньори и др. Прилагането на възгледите на неоинституционализма дава възможност да се обвържат посочените елементи, без при това да се налагат готови чуждестранни модели. Изоставането на България в областта на неформалното обучение и в прилагането на концепцията за учене през целия живот е допълнителен аргумент да се потърси комплексен механизъм за координиране на усилията в това направление. Моделът, който ще бъде представен в следващите параграфи, е по-близък до формалните институции, които са „политически и икономически регламентации (конституции, закони) и формални договори“. Политическите регламентации определят политическата структура (йерархия) в държавата, органите и процедурите за вземане на решения, както и контрола над обществения дневен ред, икономическите регламентации определят имуществените права, а формалните договори – условията по индивидуални и колективни сделки. Поради липсата на работещ координационен механизъм в областта на валидирането и относително кратката практика в България, липсват т. нар. неформални институции. Те „регламентират положения, които не са покрити от формалните, възникват често спонтанно [...] и обхващат установени практики, служещи за решаване на координационни проблеми, общи норми на поведение [...] и самоналожени ограничения (принципи)...“.

Като координационна структура **кълъстерът** представлява механизъм на интеграция в институционалната среда, свързващ в едно всички правила, процеси, участници и действията им, създаващ йерархия, подреденост и зависимост помежду им, което на свой ред обуславя обществени (икономически) резултати.

На тази основа може да се въведе понятието „**кълъстер за валидиране**“: **всички взаимосвързани заинтересовани страни, които координират и осъществяват процеса по валидиране на резултати от неформално обучение.**

**Клъстерът за валидиране** представлява институционална мрежа, в която всички участници си сътрудничат на всички етапи от процеса. В този смисъл той би следвало да бъде изграден на принципите на коопериране, конкуренция и взаимозависимост на участниците в него.

## 2. Роля на участниците в клъстера за валидиране

Поради многообразието на участниците е важно да бъдат дискутирани в детайли ролите на заинтересованите страни<sup>1</sup> в процеса по валидиране на резултати от неформално обучение.

### 2.1. Централни, регионални и местни органи на властта

Определящата роля на държавата в процеса на валидиране се осъществява чрез централната изпълнителна власт в лицето на Министерския съвет (МС). Той определя държавната политика в областта на образованието, в т.ч. на професионалното образование и обучение, на заетостта и пазара на труда, и я реализира чрез отделните министерства и агенции. С отношение към клъстера за валидиране са още Министерството на образованието и науката, Министерството на труда и социалната политика и Националната агенция за професионално образование и обучение.

**Министерството на образованието и науката (МОН)** носи отговорност за валидиране на целия спектър от знания, умения и компетентности. Специализираната администрация на МОН включва следните дирекции, ангажиращи в областта на ученето през целия живот:

- **Дирекция „Формиране, анализ и оценка на политиките“**, подпомага министъра при разработването и изпълнението на държавната политика, свързана с предучилищното възпитание и подготовка, с основното и средното общо и професионално образование, с висшето образование; изработва концепции, стратегии, програми и планове, съобразени с националната и европейската практика и с приоритетите на управленската програма на Ми-

---

<sup>1</sup> Проектът ValidAid (<http://www.validaid.eu/validaidbg/images/validaidkit/validaidbookbg.pdf>) класифицира три типа заинтересовани страни: (1) същности – които допринасят за съществуването на организацията чрез работа, познания, компетентности и капитал (работници, собственици, преподаватели, специалисти по човешки ресурси, профсъюзни организации и др.); (2) договорни – лицензирани центрове за професионално обучение и консултиране, университети и висши училища, кандидати за валидиране и др.; (3) контекстуални – неправителствените организации и държавни институции, създаващи контекста за развитието на системата на валидиране. Групирането е в съзвучие с възприетия институционален подход, но разработването на клъстер за валидиране налага допълване, реструктуриране и конкретизиране на заинтересованите страни.

нистерския съвет. Дирекцията изпълнява и други функции, свързани с ученето през целия живот. Тя анализира политиката на Европейския съюз и предлага въвеждане на европейски практики в областта на образованието. Дирекцията е определена като *национална точка за качествено осигуряване в областта на професионалното образование и обучение*.

- **Дирекция „Образователни програми и образователно съдържание“**, която подкрепя министъра при изпълнението на държавната политика в областта на предучилищното възпитание и подготовка, на основното и средното общо и професионално образование, както и в областта на професионалното обучение и ориентиране; участва със свои експерти в приравняването на образователни степени и в легализацията на документи за образование и квалификация; *методически ръководи дейностите по валидиране на неформалното обучение, както и по продължаващото професионално обучение*; отговаря за разработването и въвеждането на система за професионално ориентиране и консултиране на учениците; участва в синхронизирането на националното законодателство с актовете на Европейския съюз, свързани с функционалната ѝ компетентност.

- **Дирекция „Висше образование“**, поддържаща министъра при изпълнението на държавната политика в областта на висшето образование и ученето през целия живот чрез модернизация на висшето образование; участва със свои експерти в приравняването на образователни степени и заверка на документи за образование и квалификация; участва в синхронизирането на националното законодателство с актове на Европейския съюз, свързани с функционалната ѝ компетентност.

- **Регионални инспекторати по образование (РИО) към МОН**, които участват в процеса по признаване на завършени етапи на училищно обучение (от VIII клас до XII клас) или степени на образование и професионална квалификация по документи, издадени от училища на чужди държави. Дейностите по този вид валидиране и признаване на общо образование се извършват от експертна комисия към всеки регионален инспекторат по образование. *Контролът на извършване на процедурите по валидиране* за професионалните училища, професионалните гимназии, училища по изкуствата, спортни училища и професионални колежи е възложен на РИО.

- **Центъра за контрол и оценка на качеството на училищното образование (ЦКОКУО)** към Министерството на образованието и науката, който се занимава с разработване на изпитни материали и стандартизирани тестове; проверка на качеството на тестовете (трудност, надеждност, валидност) и отделните тестови задачи спрямо приетите стандарти за тестване в образованието; организира апробирането на изпитни материали за различни видове изпити и др. На центъра са възложени и функции по организацията и про-

веждането на изпити за установяване на степента на владеење на български език при придобиване на българско гражданство по натурализация и владеењето на български език и професионална терминологија на български език од чужденците за упражнявање на медицинска професија во Република Бугарија. Макар и во ограничен мащаб, Центърът за контрол и оценка на качеството на училишното образование (ЦКОКУО) провежда определен *вид валидиране на една од клучовите компетентности* – степен на владеење на български език.

- **Националният център за информација и документација**, изпълняващ дейностите, свързани со признаването на придобитото висше образование во чуждестранни висши училища.

**Министерството на труда и социалната политика** реализира мерките за продължаващото образование и обучението во прехода към икономика на знанието чрез разработване и осъществявање на националните политики по заетоста. Со ученето през целия живот са ангажирани **дирекцијата „Политика на пазара на труда“** и **Агенцијата по заетоста**. Втората работи за заштита и запазување на заетоста, подготовка на работната сила во съответствие со потребностите на пазара на труда од квалификации, изпълнява проекти и програми во областа на заетоста, професионалното обучение, квалификацијата и социалната интеграција, финансирани од фондове на Европскиот съюз (ваучерни процедури „аз мога“ и „аз мога повеќе“).

**Националната агенција за професионално образование и обучение (НАПОО)** е специализиран државен орган към МС на Бугарија за лицензиране на центрове за професионално обучение (ЦПО) и центрове за информација и професионално ориентиране (ЦИПО), както и за координација на институциите, които имат отношение към професионалното образование, обучение и ориентиране. Тя разработва и представя на министърта на образованието државни образователни изисквания (ДОИ) за придобиване на квалификација по професии и Списък на професиите за професионално образование и обучение (СППОО), како следи тези инструменти да отговорят на нуждите на пазара на труда. Агенцијата е изградена на трипартиен принцип и поддръжа сътрудничеството на државата със социалните партньори във връзка со изпълнението на политики за развитие на учење през целия живот (УЦЖ) и продължаващото професионално обучение. Тя отговаря и за въвеждането на успешни европски практики, вклучително и *валидиране на неформалното учење*.

НАПОО учествува во разработването и координацијата на изпълнението на политически документи во областа на професионалното образование и обучение и въвеждането на европските принципи и инструменти за УЦЖ, во т. ч. и на *системата за валидиране*. Националната агенција е референтната точка за Бугарија за прилагане на The European credit system for Vocational Education and Training (ECVET). НАПОО има отговорности по отношение на

определението на методи за валидиране на базата на опита, който са натрупали експертите при разработване на ДООИ и в проектите за пилотно въвеждане на европейския инструмент за валидиране на неформално обучение. НАПОО е координатор на проект за създаване и тестване на система за валидиране, отговорна за създаването на условия за развитието на валидирането – на процедурите, принципите, подхода и институционалния дизайн на управление и функциониране на системата. Агенцията осъществява контрол по изпълнение на процедурите за валидиране от централните за професионално образование.

**Регионалните и местните органи на властта** участват във формирането и реализирането на политиките за УЦЖ на регионално ниво. Те са пряко отговорни за управлението на процесите на развитие на УЦЖ. В контекста на утвърждаване на тяхната позиция на „учещи региони“ те трябва да прилагат стратегията за УЦЖ на регионално и местно ниво и да подкрепят мерки за нейното реализиране в рамките на Регионалните планове за икономическо развитие, както и на плановете за развитие на общините и оперативните програми.

## ***2.2. Структури на бизнеса и гражданското общество***

Извън органите на централната и местната администрация се очертават още няколко групи заинтересовани страни. В първата могат да бъдат отнесени онези, които определят очакваните резултати и активно подпомагат процесите на УЦЖ, предлагат нови методи на сътрудничество и участват във формирането на политиката за УЦЖ. Това са **работодатели** (различни по размер и област на дейност бизнес структури), **работодателски организации** (браншови асоциации, национално представителни сдружения на бизнеса, занаятчийски камари), **синдикати, училищни настоятелства и други партньори**.

Най-активните участници от тази група са Българска стопанска камара, Българска търговско-промишлена палата, Конфедерация на работодателите и индустриалците в България, Асоциация на индустриалния капитал в България, както и браншови сдружения в различни области. Традиционни представители на синдикатите са Конфедерация на независимите синдикати в България и Конфедерация на труда „Подкрепа“.

Ранната идентификация на необходимите умения с цел планиране на професионалното образование и обучение е процес, в който активната страна са работодателите. Те трябва да предоставят информация за нуждите от квалифицирани работници, да съдействат за очакваните резултати от ученето, да провеждат обучение на работното място и дори да валидират специфични знания и умения, придобити в работния процес (в момента работодателите нямат нормативно регламентирано право да извършват процедури по валидиране).

Втора група са **доставчиците на услуги – институциите, които провеждат формално образование и/или неформално обучение**. Продължаващото професионално обучение (ППО) на възрастни е най-важното направление на УЦЖ. Основни институции за доставяне на услуги за професионално обучение на възрастни, лицензирани от НАПОО, са **центровете за професионално обучение и центровете за информация и професионално ориентиране**.

Съгласно съществуващата законова уредба в Република България това обучение се предлага за начална и допълнителна квалификация, както и за преквалификация на безработни и заети лица над 16-годишна възраст. Така ППО естествено се вписва във философията на ученето през целия живот. Основните задачи на продължаващото професионално обучение на възрастни са свързани с осигуряване на професионална квалификация – знания, умения и компетентности, съответстващи на динамичните потребности и актуални изисквания на пазара на труда.

Лицензираните центрове съдействат също така за повишаване на квалификацията и за придобиване на нова квалификация (преквалификация) на работниците и служителите в малки и средни предприятия, в съответствие с променящите се изисквания на трудовия процес.

Създадената в страната мрежа от доставчици (включваща ЦПО и регистрираните в Агенцията по заетостта доставчици) може да осигури достъп до учене на потребителите (учащите) във всички региони и населени места. Тези заинтересовани страни са важни, защото основно те определят качеството на професионалното обучение. Лицензираните ЦПО в края към м. януари 2016 г. са 1007 центъра<sup>1</sup>, а тези, регистрирани в Агенцията по заетостта, надхвърлят 640<sup>2</sup>.

ЦИПО извършват професионално ориентиране на всеки етап от процеса на валидиране. Ориентирането включва широк кръг от дейности (разпространение на информация, мотивиране на потенциалните кандидати, предлагане на индивидуален съвет, **ориентиране по време на целия процес от идентифициране на наученото до сертифициране**) за насочване в определена професионална област в съответствие с личностните качества и възможности. На територията на България са лицензирани двадесет и осем центъра, крайно недостатъчни за ролята, отредена на ЦИПО в процеса по валидиране.

**На последно място е необходимо да се характеризира групата на потребителите. Като потребител може да бъде идентифициран всеки български гражданин, който се включва в УЦЖ с цел овладяване на личностни и професионални компетентности, съблюдавайки индивидуалния интерес.**

---

<sup>1</sup> [http://www.navet.government.bg/bg/registar-na-tsentroвете-za-profesionalno-obuchenie/](http://www.navet.government.bg/bg/registar-na-tsentroвете-za-profesionalno-obuchenie)

<sup>2</sup> [http://az.adminsoft.bg/list\\_companies?&page=1](http://az.adminsoft.bg/list_companies?&page=1)

Броят на активните потребители в България не може да бъде точно определен поради факта, че няма достатъчно надеждна информация за преминалите през различни форми на валидиране (напр. за ключови компетентности). Прилагането на чл. 40 от ЗПОО, свързан с удостоверяване на професионална квалификация на лица, обучавани извън системата на професионалното образование и обучение може да се разглежда като основен инструмент за валидиране на професионална квалификация, придобита по неформален и самостоятелен път. Публикувани през 2012 г. данни показват, че в България удостоверяване на професионална квалификация на лица, обучавани извън системата на професионалното образование и обучение, се практикува все още много ограничено от центровете за професионално обучение. По данни на НАПОО през 2009 – 2011 г. в ЦПО. Съгласно чл. 40 от ЗПОО са издадени едва 5842 документа за професионална квалификация<sup>1</sup>. От 2011 г. до момента няма статистически данни в информационната система на НАПОО за преминалите през процедура по чл. 40 от ЗПОО.

### 3. Модел на кълъстер за валидиране

Като възможност за обединяване на всички компетентни структури и заинтересовани страни в процеса по валидиране се предлага модел на **кълъстер за валидиране**. Неговата основна задача е постигането на институционална координация на процеса по валидиране на резултати от неформално обучение. Архитектурата на кълъстера предвижда две основни ядра – независим модератор и оперативен център (вж. фиг. 1).

**Независимият модератор** осъществява координацията и се счита за един от основните фактори за успех при кълъстерния подход. Координацията в кълъстера е наложителна, тъй като той обединява страни, които обикновено не са в тясна взаимовръзка. Без гарантиране на постоянна комуникация създаването на платформа за изясняване на интересите и за дефиниране на споделени цели, отделните инициативи „от долу нагоре“ могат да останат изолирани или да са в противоречие помежду си.

---

<sup>1</sup> Николова, С., Н. Камбурова, Д. Пушкаров, М. Каменова. Наръчник за валидиране на знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално обучение и самостоятелно учене. София, 2012.





Фиг. 1. Структура на единно координационно звено по валидиране

Задачата на независимия модератор, формиран от постоянен професионален персонал, е да гарантира:

- обмена на информация и комуникацията;
- постигането на баланс на интереси и уреждането на конфликти;
- създаването на взаимно доверие сред партньорите в кълъстера;
- подготовката на решения;
- изграждането и укрепването на общия интерес.

Ролята на независим модератор в кълъстера се поема от **единно координационно звено по валидиране (ЕКЗВ)**. По своята същност то е специално създаден междуинституционален административен орган, отговорен за създаване и прилагане на единна държавна политика в областта на валидирането на резултати от неформално обучение. Би следвало ЕКЗВ да бъде съставено от представители с доказани експертни качества, квалификация и опит от всички заинтересовани страни.

На единното координационно звено по валидиране се възлагат следните функции:

- информиране на заинтересованите страни, имащи отношение към процеса по валидиране на резултати от неформалното обучение;

- осъществяване на институционална координация за интегрирано въздействие върху системата за валидиране на знания, умения и компетентности от неформално обучение;
- обсъждане и консултиране на изпълнението на дейности за подобряване на процеса по валидиране;
- наблюдаване на напредъка на процеса по валидиране и публична оценка.

В неговата компетентност влизат, от една страна, формирането на стратегическа концепция за развитието на процеса по валидиране и, от друга – приемането на конкретни решения относно въвеждане на механизми, мерки и инструменти за прилагането на държавната политика, осъществяване на организационно-координаторска роля и връзка между всички участници.

Ключова функция на ЕКЗВ е синхронизирането на дейността на отделните министерства, държавните органи, работодателите, доставчиците на обучителни услуги в процеса на валидиране (експертно ниво), а така също отговаря за прякото сътрудничество с потребителите, тяхното ориентиране, насочване, напътстване в целия процес (оперативно ниво). ЕКЗВ се превръща в централна координационна структура на клъстера за валидиране. Този модел дава възможност съществуващите механизми за координация да се интегрират чрез институционално и експертно участие и укрепване, като на едно място се събират всички заинтересовани страни и се интензифицират техните отношения.

Функциите на ЕКЗВ включват работата по проекти в областта на валидирането. Осигуряването на финансиране е от ключово значение за реализирането на процеса по валидиране и следва да бъде приоритетна функция на ЕКЗВ с цел достъп до национални средства и до финансиране от фондовете на Европейския съюз. Моделът предлага целенасочено разпределение на ресурсите, тясно обвързано с изведените приоритети при отчитане на резултатите.

Други функции и отговорности, които може да поеме ЕКЗВ, са свързани със:

- Развитие на институционален капацитет и създаване на програма за обучение на персонала, администриращ и предоставящ услуги по валидиране.
- Координация, наблюдение и контрол върху функционирането на системата за валидиране.
- Приемането на програма за обществена информираност и публичност във връзка с валидирането.
  - Преглед и оценка на ефекта от дейността на системата за валидиране.
  - Разработване на проекти по национални, регионални, европейски и международни програми, свързани с развитието на системата за валидиране и финансиране на отделните дейности.
  - Вземане на решения по прилагането на процедурата по валидиране.

- Обсъждано и одобряване на предложения, разглеждане на сигнали, възражения и жалби.
- Утвърждаване на образци на документи, инструкции, правила и др., свързани с процедурата по валидиране.

От съществено значение за устойчивостта на клъстера по валидиране е изграждането на капацитет на ЕКЗВ. Това предполага на първо място създаване на цялостна политика по отношение на валидирането на резултати от неформално обучение. Следващ ангажимент на държавата е развитието, актуализирането и допълването на правната рамка за валидирането. Адекватен елемент е и предвиждането на обучения, обмен на опит и добри практики, участие в международни проекти и сътрудничество с експерти от европейски системи за валидиране. Необходимостта от изграждане на капацитет се подчертава от очакваното засилено участие на потребителите в процеса по валидиране и търсенето на адекватни решения за включването на все повече хора в ученето през целия живот.

Единното координационно звено по валидиране е органът, който трябва да играе ролята на информационен център, като събира и съхранява статистическа информация за участниците в процеса по валидиране – от търсене на информация, през консултиране, преминаване през система за валидиране до напускането ѝ, както и последваща информация за реализация на пазара на труда и поддържа електронна база данни (регистър).

Вторият елемент в архитектурата на клъстера за валидиране е неговото оперативно звено. Моделът предлага изграждането на **Национален център по валидиране (НЦВ)**, който да поеме оперативните функции по процеса на валидиране. Задължително е той да съсредоточава усилията на НАПОО (методики, процедури, стандарти), центрoвете за информация и професионално ориентиране, доставчиците на обучения, работодателите и синдикатите, НПО и доброволческите организации и потребителите.

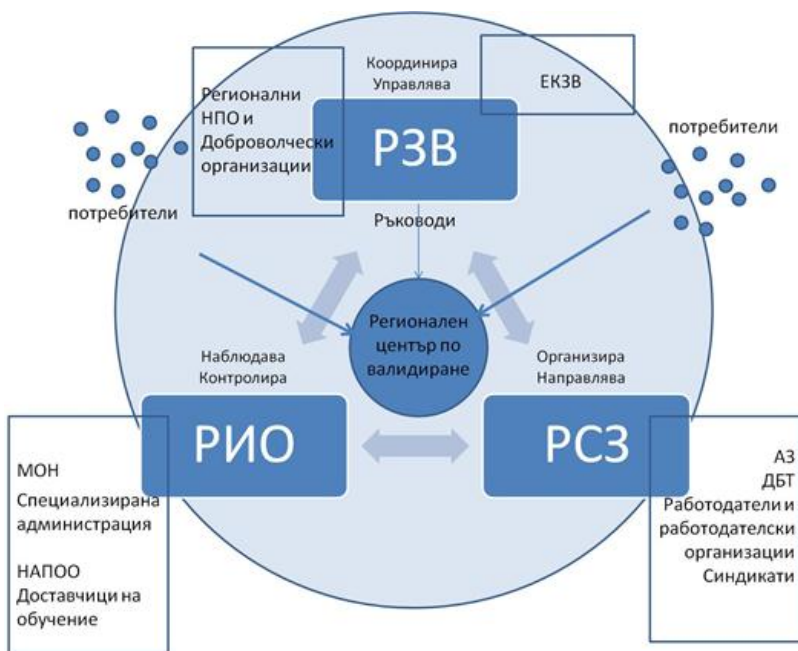
За постигане на максимална близост до потребителите и за децентрализация на дейността на Националния център по валидиране се предвижда изграждане на **регионални звена**.

Дезагрегирането на клъстера на регионално и местно ниво се улеснява от следните предпоставки:

- 1) Всеки регион има специфични особености по отношение на стопанска дейност, нужда от работна ръка с определена професионална квалификация, различни по брой и активност представители на заинтересованите страни и др.
- 2) Съществуват структури на изпълнителната власт на регионално и местно ниво, които могат да бъдат използвани за целите на процеса на валидиране.

Този подход позволява да бъде оползотворен и развит институционалният капацитет на регионално и местно ниво, както и да се осигури активно взаимодействие със заинтересованите страни.

**Регионалното звено по валидиране (РЗВ)** е главният орган за управление и координация на дейностите по валидиране на територията на региона (вж. фиг. 2). То отговаря за изграждането и ефективното функциониране на системата за валидиране.



Фиг. 2. Институционална рамка на системата за валидиране

С цел осигуряване на по-голяма ангажираност и споделена отговорност на всички заинтересовани страни, РЗВ (също като ЕКЗВ) се формира на принципа на партньорството. В него участват представители на всички заинтересовани страни на регионално ниво:

- Публични органи – Регионалната служба по заетостта, Регионален инспекторат по образованието, Съвети за сътрудничество и други.

- Областни структури на представителните организации на работодателите и на работниците и служителите, асоциации на бизнеса и предприемачите.
- Отраслови, браншови и професионални организации и съюзи.
- Юридически лица с нестопанска цел, граждански структури, академични и научни общности.
- Институции за професионално и кариерно ориентиране, институции за професионално образование и обучение.
- Други териториални структури.

РЗВ се ангажира с изпълнение на елементи от концепцията за УЦЖ, приемане на регионален план за информиране и публичност, управление на регионални центрове по валидиране, оценка на ефекта от дейността на системата за валидиране и др. РЗВ следва да дава указания на участниците в регионалната структура и да оказва съдействие за ефективното изпълнение на техните функции и отговорности. Регионалното звено докладва в ЕЗКВ и информира медиите за напредъка в изпълнението на дейностите по валидиране на територията на региона, съхранява цялата документация, свързана с процеса по валидиране.

Естествени участници в РЗВ са Регионалните служби по заетостта и техните дирекции: Бюро по труда и Регионалните инспекторати по образованието.

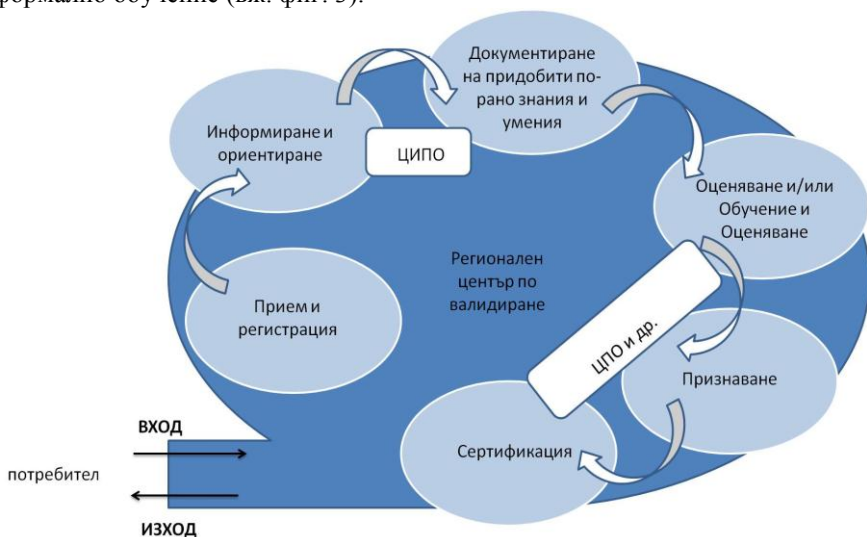
**Дирекциите „Регионална служба по заетостта“** (РЗВ) участват в разработването и изпълнението на областните стратегии за регионално развитие; взаимодействието с общините и подпомагането им при разработването и изпълнението на стратегии и планове за развитие в частта по заетостта; разработването и изпълнението на регионален план за действие по заетостта; координирането, изпълнението и контрола на програми и проекти в областта на заетостта, финансирани от международни източници.

**Дирекциите „Бюро по труда“** (ДБТ) предоставят услуги на местно ниво както за лицата, активно търсещи работа, така и за работодателите. Сред *услугите за лицата, активно търсещи работа*, са предоставяне на информация: за програми и мерки за заетост и обучение; професионално информиране, консултиране и ориентиране; професионално и мотивационно обучение; включване в програми и мерки за заетост; стипендии за обучение за придобиване на професионална квалификация. Сред *услугите, насочени към работодателите*, са предоставяне на информация за лицата, които активно търсят работа; информация за програми и мерки за запазване и за насърчване на заетостта; включване в програми и мерки за заетост; премии за обучение за придобиване на професионална квалификация и/или стажуване. Наред с това дирекциите „Бюро по труда“ участват в разработването на регионални и местни програми

за заетост и за обучение; реализирането на национални, браншови, регионални и местни програми за заетост и за обучение, включително на рискови групи на пазара на труда; проучването на потребностите от обучение.

**Регионалните инспекторати по образованието (РИО)** на Министерството на образованието и науката провеждат държавната политика в областта на професионалното образование и обучение в съответния регион, като координират взаимодействието между училищата, центровете за професионално обучение и центровете за информация и професионално ориентиране с регионалните служби по заетостта и бюрата по труда, с регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве, с органите на местното самоуправление и с регионалните структури на социалните партньори; съгласуват предложенията на училищата за държавния план-прием; участват в организирането на изпитите за придобиване на професионална квалификация.

Националният център по валидиране управлява мрежа от **регионални центрове за валидиране**, който са оперативното ниво на регионалните звена за валидиране. В тях са представени доставчиците на услугата по информиране и ориентиране (ЦИПО) и доставчиците на професионално образование и обучение (професионални училища, професионални гимназии, ЦПО и др.). По този начин потребителят може да получи комплексна услуга – от информиране и ориентиране, през процедура по валидиране, до получаването на официален документ за признати знания, умения и компетентности от неформално обучение (вж. фиг. 3).



**Фиг. 3.** Цикъл на комплексна услуга по валидиране в регионален център по валидиране

**Функцията по контрол и мониторинг** се възлага на независима експертна структура. Тя осъществява наблюдение и независима оценка на всички участници и нива в клъстера, както и на цялостния процес по валидиране. Целта е да се проследява динамиката в предоставянето на отделните видове услуги, да се регистрират успешните практики в работата на отделните институции и да се осигури своевременното идентифициране на проблеми и предприемането на съответни коригиращи действия. Контролът е необходим, за да се осигури информационна база за обективна оценка и непрекъснатото усъвършенстване на услугите за валидиране. Той би следвало да се съсредоточава върху условията и средата, в която се предлагат и осъществяват услугите, текущ контрол върху изпълнението на отделните дейности и контрол върху крайните резултати.

Естествен резултат от работата на звеното за контрол и мониторинг е да бъде разработена система по качество, включваща конкретни качествени и количествени индикатори по отношение на кандидатите за валидиране, удовлетвореност на потребителите, мерките за информация и публичност, капацитета за предоставяне на услугите, финансови показатели и др.

Функционирането на клъстера за валидиране (вж. фиг. 4) се осъществява чрез взаимното преплитане на изградените две мрежи:

- *Мрежа от координационни звена по валидиране*, в която модератор е единното координационно звено по валидиране, в постоянна връзка с регионалните звена по валидиране.

- *Мрежа от центрове по валидиране*, в чиято основа е Националният център по валидиране, обвързан с регионалните центрове по валидиране.

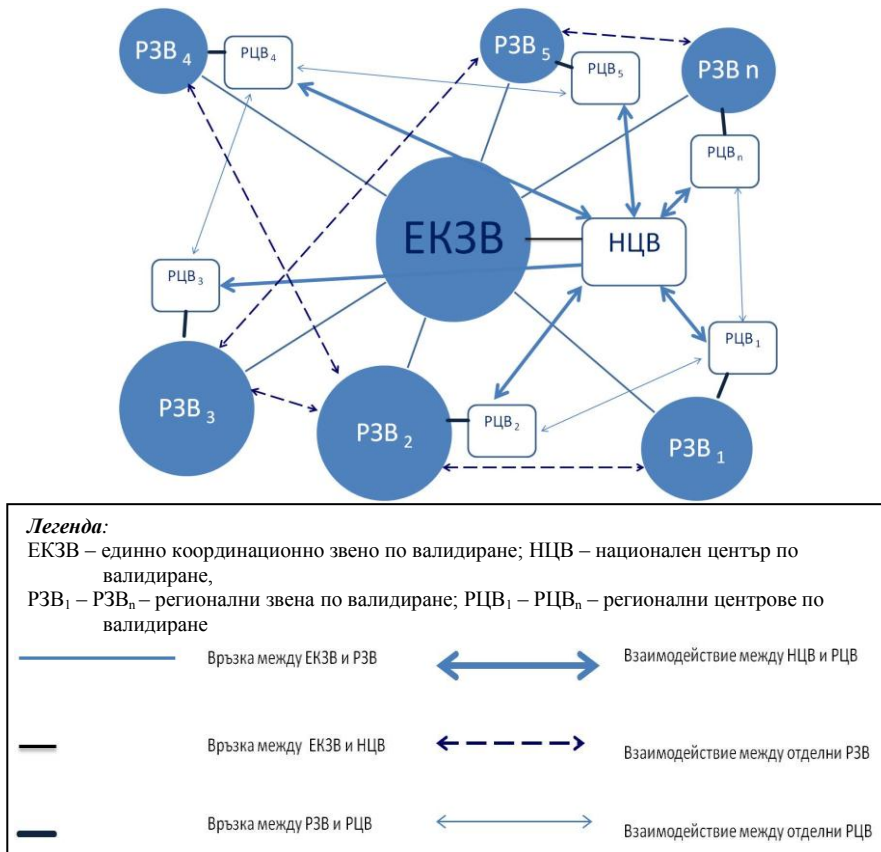
Наличието на две успоредно действащи структури позволява споделянето на усилия и отговорности в следните направления:

- 1) Комплексната услуга по валидиране се поема от регионалните центрове. По този начин търсещите възможност за валидиране на знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално обучение, получават обслужване „на едно гише“, териториално близо до тяхното местоживееие или месторабота.

- 2) Координиращите функции в отделните региони се поемат от регионалните звена. Така в съответствие със спецификите на региона е възможно осъществяване на местни инициативи по отделни икономически и социални сфери, разработване на проекти, координиране на инициативи на местния бизнес и граждански структури.

- 3) Мрежите позволяват гъвкаво сътрудничество ad hoc между методологични и оперативни структури, поместени в различни региони, по повод оперативни програми на ЕС или държавни политики, насочени към трансрегионални и трансгранични инициативи.

4) Взаимодействието между участниците в двете мрежи ускорява комуникацията, споделянето на добри и лоши практики, популяризирането на опит, създава платформа за съвместно формулиране на визия и решаване на проблеми.



Фиг. 4. Модел на клъстер за валидиране

Изложеният механизъм илюстрира същността на клъстерния подход като инструмент за институционална координация. Базирайки се на новите, променящи се роли и отговорности на участниците в клъстера, се преминава от досегашния проектен модел на валидиране чрез решения и стимули към нов модел, който разглежда валидирането като непрекъснат процес на равноправно партньорство и сътрудничество, включващ държавните институции на национално и



регионално ниво, фирмите от частния сектор, развойните и научни институти и звена, браншовите и неправителствените организации, потребители.

За функционирането на клъстера е важно взаимодействието между различните участници в него. Институционалната координация и развитието на мрежите трябва да се превърнат в основен обект на подкрепа.

#### **4. Насоки за усъвършенстване на нормативната рамка**

България няма специализиран закон, регулиращ процеса на валидиране на резултати от учене от неформално обучение и самостоятелно учене. Един обзор на нормативната уредба констатира наличието на три стратегии и един национален план за действие, пет закона, две наредби и множество други документи с отношение към валидирането на резултати от неформалното обучение. Успоредно с това през последните две години на проектен принцип беше създадена система за валидиране на знания, умения и компетентности от неформално обучение и самостоятелно учене<sup>1</sup> с фокус върху професионалната квалификация. Изграждането на национална система и въвеждането на клъстер за валидиране на резултати от неформално обучение изискват следването на общи принципи както за областта на професионалното образование и обучение, така и за общото образование. В съответствие с предлагания клъстърен модел са разписани наложителните промени в основни нормативни документи.

По отношение на общото образование в **Закона за народната просвета (ЗНП)** трябва да се разработи самостоятелен раздел за валидиране компетентности (за лица, навършили 16 години, които нямат придобито основно или средно образование) в неформалното обучение като част от широко разбирания образователен процес. По този начин ще се създаде възможност за оптимизиране на неформалната форма на обучение, наред с развитие на дистанционната форма и въвеждане на комбинирана форма на обучение. Това ще допринесе за осигуряване на повече възможности за учене през целия живот на различни категории лица и превенция на отпадането и ранното напускане.

За целите на улесняване на мобилността и за признаването на обучението и квалификациите се използва Национална квалификационна рамка, разработена в съответствие с Европейската квалификационна рамка за учене през целия живот и националните цели и стандарти. В ЗНП следва да се предостави възможност на лица, навършили 16 г., да получат документ за завършен

---

<sup>1</sup> <http://validirane.mon.bg/>

етап и/или степен на образование чрез валидиране на знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално обучение.

Резултатите от неформалното обучение и самостоятелното учене се валидират и сертифицират по определен ред от образователните институции в съответствие с държавните образователни изисквания за общообразователна подготовка и за придобиване на степен на професионална квалификация. В ЗНП следва да се дефинира същността на валидиране на резултати от ученето (или да се направи позоваване на ЗПОО).

Системата за валидиране не обхваща възможностите за валидиране на знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално обучение и самостоятелно учене във висшето образование. В **Закона за висшето образование (ЗВО)** не се съдържат текстове, които се отнасят до валидиране на знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално обучение самостоятелно учене. В него се използва терминът „обучение за повишаване на квалификацията“, който определя продължаващото обучение в сферата на висшето образование като „следдипломно обучение“. Не е изяснен нормативно въпросът за провеждането, от страна на висшите училища, на продължаващо професионално обучение, съобразно изискванията на ЗПОО и Закона за насърчаване на заетостта.

В ЗВО се предвижда единствено възможност за признаване на знания, умения и компетентности, придобити в резултат от неформално обучение и самостоятелно учене, въз основа на доказани лични постижения, в следния случай: във висшите училища, без конкурсен изпит да се приемат кандидат-студенти – лауреати на национални и международни олимпиади, носители на медали от олимпийски, световни и европейски първенства. Препоръчва се да бъде изготвена методология за валидиране на знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално образование и самостоятелно учене в областта на висшето образование, съчетано със съответни промени в ЗВО.

**Законът за насърчаване на заетостта (ЗНЗ)** урежда обществените отношения, свързани с професионално обучение на възрастни и за учене през целия живот с оглед увеличаването на заетостта и пригодността за заетост. Той дава възможност за финансиране със средствата за активна политика на пазара на труда на дейности, свързани с професионалното обучение на заети и безработни лица, насърчаването и запазването на заетостта. В този контекст следва да се третира и темата за валидирането. В ЗНЗ трябва да бъдат определени задълженията на централните и териториалните органи по заетостта, свързани с организацията и ресурсното осигуряване на изпълнението на съответните дейности по валидиране на професионални знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално обучение и самостоятелно учене.

**Законът за занаятите** урежда в специална част отношенията, свързани с необходимото обучение за упражняване на занаят. Съдържа условия и въз-

можности за неформално обучение и самостоятелно учене и признаване на придобити компетентности, включително и по реда на ЗПОО. Процедурите по провеждане на занаятчийското обучение са общи, недостатъчно ясни и трябва да се предвиди възможност за валидиране на професионални знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално обучение и самостоятелно учене.

Чрез **Закона за народните читалища** в комплекса от присъщите им дейности се регламентира дейността им за обогатяване знанията на гражданите, приобщаването им към ценностите и постиженията на науката, изкуството и културата чрез обучение и създаване на възможности за учене. Те имат голяма роля в неформалното обучение и ученето през целия живот за възрастни. В части от територията на страната читалищата са единствената институция, която може да предложи неформално обучение за деца и възрастни. Поради това във функциите им следва да се включат и дейности по разгласяване и подпомагане на дейностите по валидиране на знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално обучение.

Важни подзаконови нормативни актове, които подлежат на актуализация, са:

- **Наредба № 3 на Министерството на образованието и науката** (15 април 2003 г.) **за системата на оценяване**. С нея се определя държавното образователно изискване за системата за оценяване съгласно Закона за народната просвета, включително за организацията на изпитите за придобиване на професионална квалификация в централните за професионално обучение. Наредбата би следвало да предвиди възможност за допускане до държавни изпити за придобиване на степен на професионална квалификация или изпити за придобиване на професионална квалификация след успешно завършена процедура за валидиране на знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално обучение.

- **Наредба № 4 от 16.04.2003 г. за документите за системата на народната просвета**. Тя определя държавните образователни изисквания за документите за системата на народната просвета, предвидени в Закона за народната просвета (ЗНП). В Наредбата следва да се предвиди възможност за издаване на удостоверение за професионално обучение и свидетелство за професионална квалификация след процес на валидиране на знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално обучение. Въпрос на дискусия е дали в самия документ трябва да бъде отбелязано, че се издава въз основа на процес на валидиране. Това има отношение към признаването на документа от трети страни и неговата тежест като официален документ за квалификация.

- **Наредба за държавните изисквания към съдържанието на основните документи, издавани от висшите училища** (ПМС 151 от 09.04.1997 г.). Съоб-

разно продължителността на програмите Наредбата определя да се издават два вида документи – свидетелство за професионална квалификация – след дълготрайно обучение, и удостоверение за професионална квалификация – след краткотрайно обучение. В Наредбата да се предвиди възможност за издаване на свидетелство за професионална квалификация и удостоверение за професионална квалификация след процес на валидиране на знания, умения и компетентности, придобити чрез неформално обучение.

Вече бяха направени първите стъпки за валидиране на професионални знания, умения и компетентности от неформално обучение и може да се каже, че е налична нормативна база, която да подпомогне успешно реализиране на дейностите по валидиране. В ЗПОО ясно е описано валидирането, но не е определен редът за валидиране на професионални компетентности, придобити чрез неформално обучение.

В тази връзка може да бъдат направени допълнителни препоръки:

- Няма яснота какви ще бъдат официалните документи, които ще се издават при валидиране на резултати от неформално обучение. За документиране на резултатите от валидирането е необходимо да се разработят **образци**. Те могат да бъдат изготвени на основата на действащите документи (удостоверение за професионално образование и свидетелство за професионална квалификация) или да бъдат специални образци на документи за валидирани компетентности. Отново остава въпросът за силата и приложимостта на тези документите и в каква степен те ще са равнопоставени на документите за удостоверяване на резултатите от формално образование.

- Наложително е да се направи преглед на **кредитните системи** и тяхното прилагане да влезе в сила за процеса на валидиране.

- Не на последно място по значимост е разработването на нормативна уредба, **стимулираща работодателите, синдикатите и индивидите** (без оглед на техния конкретен образователен, професионален и трудов статус), да насърчават, участват и използват валидирането на професионални знания, умения и компетентностите като ефикасно алтернативно средство за повишаване на пригодността за заетост на работната сила, гъвкавост и мобилност на пазара на труда и достоен живот.

Промените в нормативната база трябва да предвидят и въвеждането на единна система от термини, която да бъде използвана във всички закони, подзакони, стратегически, методически, информационни документи, засягащи валидирането на резултати от неформално обучение.

В пряка връзка с проектния принцип за осъществяване на валидирането до момента в страната е необходимо да бъдат описани организацията, управлението и финансирането на процесите на валидиране на национално, регионално и местно ниво. Все още няма регламент, в който да бъдат описа-

ни изпълнителните институции, органите на управление, необходимите информационни и човешки ресурси, както и функциите на включените институции и заинтересованите страни, отговорностите, правата и задълженията и връзките между участниците в процеса.

Ангажиментите на отделните групи заинтересовани страни за развитието на клъстера по валидиране могат да се **обобщят** по следния начин:

- Държавата има водещо отношение в структурирането на регулационната рамка, координираща роля за институционалната среда и подкрепяща за сътрудничество на микро ниво.

- Администрациите на публичните институции трябва да станат по-гъвкави при изпълнението на националните цели.

- Институциите на частния сектор трябва да предложат устойчиви услуги, отговарящи на нуждите на пазара. В тази група попадат както бизнеса, така и НПО, доброволчески организации, синдикати и др.

- Задачите на бизнес сектора са основно в увеличаване на конкурентоспособността чрез инициране, финансиране и провеждане на обучения на работното място, даване на препоръки и изисквания към квалификацията на работната ръка и участие в създаване на стандарти и валидиране на резултати от учене.

Трябва да се има предвид, че каквито и да са концепциите за насърчаване на клъстера за валидиране, те трябва да бъдат съобразени с вижданията на участниците за тяхната роля. Когато има напрежение между доставчици на услуги и потребители, институции, които не си сътрудничат в достатъчна степен, както и претоварена административна структура, всички участници трябва да предефинират своите роли.

На практика в ядрото на концепцията за валидиране на знания и умения стои целта тя да бъде извадена на показ, да се превърне във видима и ясна и да валоризира цялата палитра от знания, умения и компетентности, които притежава всеки индивид, чрез което той да бъде по-адаптивен, по-гъвкав, по-конкурентоспособен в динамично променящите се условия на пазара на труда.

## Литература

1. Василева, Е. Ролята на заинтересованите страни в процеса на валидиране на знания и умения, придобити чрез неформално обучение и самостоятелно учене. – В: сборник проект ValidAid, 2012.

2. Даскалова, Т. Прилагане на методология за изработване на местни стратегии за учене през целия живот. – В: сборник „Образование, изследвания и кариерно развитие в публичната администрация“, НБУ, 2013.

3. Димитрова, Е. Първи стъпки за изграждане на система за валидиране на знанията и уменията, придобити чрез неформално обучение и самостоятелно учене. – В: сп. „Информационен бюлетин по труда“, кн. 12, 2007.

4. Драганов, Ж. (2012): Преглед на българското законодателство в областта на образованието и признаването на неформално придобитите компетентности. – В: сборник проект ValidAid.

5. Иванова, Д. (2012): Ролята на стандартите за валидирането на знания и умения, придобити чрез неформално и самостоятелно учене. – В: сборник проект ValidAid.

6. Истатков, Н. (2005): Клъстерите – инструмент на новата политика за икономическо развитие. С.

7. Касърова, В. (2012): Университетите като институция за учене през целия живот. – В: сп. „Човешки ресурси“, бр. 5/215/2012; с. 26 – 28.

8. Клъстерни практики в България (2013): Национален бюлетин „Наука & бизнес“, бр. 8, 2013, Проект „Наука и бизнес“.

9. Марков, М. (2012): Валидирането на знания, умения и компетентности, придобити чрез неформалното образование и информалното обучение – ключов аспект на всяка стратегия, насочена към учене през целия живот, ValidAid Project, Валидиране на знания и умения за укрепване на позициите на нискоквалифицирани работници на пазара на труда, Програма „Леонардо да Винчи“, 2010 – 2012.

10. Модел на система за валидиране на професионални компетентности, придобити чрез неформално и самостоятелно учене (2009), проектна документация, НАПОО

11. Седларски, Т. (2013): Нова институционална икономика. С., университетско издателство „Св. Климент Охридски“.

12. Тончева-Златкова, В. (2015): Неформалното обучение в системата на учене през целия живот. – В: сборник доклади от Първа есенна академия: Публичната администрация в европейска перспектива: проекцията на научните изследвания в обучението, 26 – 28.09.2014, Равда.

13. Colardyn, D, J. Bjornavold (2005): The learning continuity: European inventory on validating non-formal and informal learning: national policies and practices in validating non-formal and informal learning, CEDEFOP panorama series 117.

14. European Commission; Cedefop; ICF International (2014): European inventory on validation of non-formal and informal learning 2014: country report Bulgaria.

15. Rosenfeld, Stuart A. Crating Smart Systems (2002): A Guide to Clusters Strategies in Less Favored Regions. Regional Technology Strategy. Carrboro, North Carolina. USA.

16. Закон за висшето образование (1995 г., изм., ДВ, бр. 107 от 24.12.2014 г.).

17. Закон за занаятите (2001, изм., ДВ, бр. 68 от 02.08.2013 г.).

18. Закон за народната просвета (1991, посл. изм., ДВ, бр. 61/25.07.2014 г.).

19. Закон за признаване на професионални квалификации (2008, изм., ДВ, бр. 68/02.08.2013 г.).
20. Закон за професионалното образование и обучение (1999, посл. изм., ДВ, бр. 61/25.07.2014 г.).
21. Законопроект за предучилищното и училищното образование (2014).
22. Лисабонска стратегия, 2000.
23. Наредба № 2 от 13.11.2014 г. за условията и реда за валидиране на професионални знания, умения и компетентности, Обн., ДВ, бр. 96 от 21 ноември 2014 г. (по чл. 40 от ЗПОО), в сила от 01.01.2015 г. ([www.mon.bg](http://www.mon.bg)).
24. Наредба № 3 от 15.04.2003 г. за системата на оценяване.
25. Наредба № 4 от 16.04.2003 г. за документите за системата на народната просвета.
26. Национална стратегия за продължаващото професионално обучение за периода 2005 – 2010 г.
27. Национална стратегия за учене през целия живот 2007 – 2013 г.
28. Национална стратегия за учене през целия живот 2014 – 2020 г.
29. Правилник за прилагане на закон за насърчаване на заетостта (2003, изм. и доп., ДВ, бр. 87/4.10.2013 г.).
30. Ревизирана Стратегическа рамка за сътрудничество в областта на образованието и обучението до 2020 г. (2009 г.).
31. Стратегия за развитие на професионалното образование и обучение в Република България за периода 2015 – 2020 г.
32. ValidAid Project – <http://www.validaid.eu>
33. Портал на CEDEFOP – <http://www.cedefop.europa.eu/>

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

# ОБУЧЕНИЕТО ЗА ВЪЗРАСТНИ В БЪЛГАРИЯ: МЯСТО И РОЛИ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИЯ СЕКТОР

д-р Ради Куртев

radi.kurtev@gmail.com

**Резюме:** *Участието на неправителствените организации в прилагането на европейските образователни политики в сравнение с държавния и бизнес сектора се крие в специфичните особености на функциониране на всяка от трите групи. В доклада са изведени основните роли на неправителствените организации в контекста на изискванията на Европейския съюз и възможностите, които предоставя програма „Учене през целия живот“ в България. Тяхната дейност е анализирана на основата на сътрудничеството им с държавата и нейните структури и представителите на бизнеса. Формулиран е модел на взаимодействие между основните участници в процеса на прилагане на европейски образователни политики в областта на обучението за възрастни. Представени са добри практики в подкрепа на основните роли на неправителствените организации като: иноватори, вносители на добри практики, подпомагащи уязвими социални групи и обучители.*

**Ключови думи:** *бизнес, взаимодействие, възрастни, държава, европейски образователни политики, неправителствени организации, нормативна уредба, обучение, програма, проект, роли*

Образователните политики, насочени към обучението на възрастни, съдействат за постигане на цели, свързани с квалификацията и адаптирането на възрастните към динамично променящите се условия на пазара на труда, засиленото участие в процеса на учене през целия живот, стимулирането на социалното включване на определени обществени групи. Тяхното прилагане на национално ниво изисква сътрудничество между държавата, бизнеса, социалните партньори и неправителствените организации.

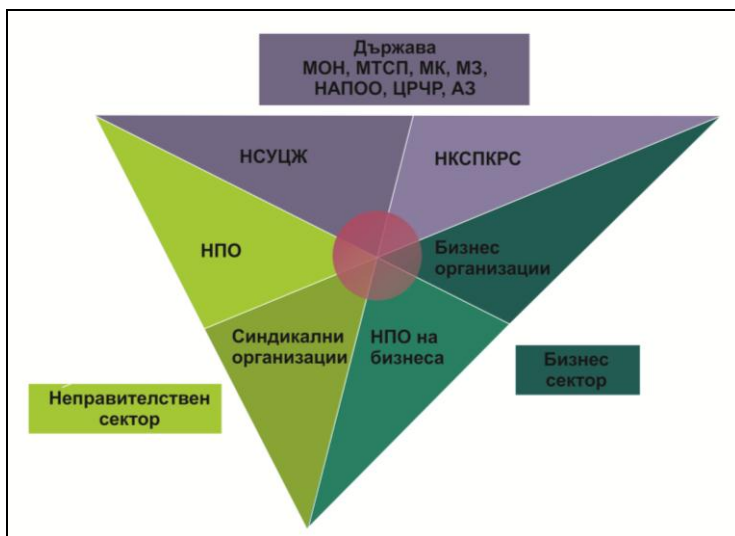
Участието на неправителствени организации в европейските образователни политики отразява особеностите в тяхното функциониране: сравнително малък мащаб на осъществяваната дейност, нестопански характер, организационни възможности за адаптация към променящата се среда и други. Те им отреждат специфична роля при взаимодействието с останалите заин-



тересовани страни при прилагането на политики, насочени към обучението на възрастни.

## 1. Участници в обучението за възрастни в България

Прилагането на образователните политики, насочени към обучението на възрастни в страната става на базата на съществуващата нормативна уредба и чрез взаимодействието между държавни структури, социални партньори, бизнес и неправителствени организации (вж. фиг. 1).



Фиг. 1. Участници при прилагането на образователни политики

Сред представителите на държавата са Министерството на образованието и науката (МОН), Министерството на труда и социалната политика (МТСП), Министерството на културата (МК), Министерството на здравеопазването (МЗ), които осъществяват цялостно ръководство по прилагане на образователни политики в сферата на обучението за възрастни в различни сектори, подпомагани от Национална агенция за професионално образование и обучение (НАПОО), Център за развитие на човешките ресурси (ЦРЧР) и Агенция по заетостта (АЗ). Националният съвет за учене през целия живот (НСУЦЖ) и Националният консултативен съвет по професионална квалификация на работната сила (НКСПКРС) реализират координационни функции

със заинтересовани страни, представители на други държавни институции, както и представители на бизнеса, социални партньори и неправителствени организации (НПО), реализиращи дейност в областта на обучението на възрастни.

Фигура 1 илюстрира и граничните участници в процесите на взаимодействие между трите сектора:

- НСУЦЖ, който осигурява сътрудничеството с частни и публични организации, работещи в сферата на ученето през целия живот;
- НКСПКРС, който координира взаимодействието с частни и публични организации в областта на професионалното образование и обучение в контекста на изискванията на бизнеса;
- синдикалните организации като защитници на интересите на професионални обединения;
- НПО на бизнеса, подпомагащи развитието на организации от частния сектор;
- НПО, действащи в защита на обществени групи със специфични интереси и социален статут (малцинства, хора с увреждания, безработни, хора в социална изолация, творчески обединения и други).

## 2. Нормативна база, уреждаща обучението за възрастни в страната

Обучението за възрастни в България и сътрудничеството между държавните органи, бизнеса, социално-икономическите партньори и НПО при реализацията на дейности в тази сфера се осъществява в съответствие с установената нормативна уредба, уреждаща обучението за възрастни в страната (вж. таблица 1).

**Таблица 1.** Нормативни актове с отношение към обучението за възрастни

Административен орган	Нормативен акт
1	2
Министерството на образованието и науката	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон за народната просвета, чл. 4</li> <li>• Закон за висшето образование, чл. 43</li> <li>• Закон за професионалното образование и обучение, чл. 23</li> <li>• Наредба № 3 от 15.04.2003 г. за системата за оценяване</li> <li>• Държавни образователни изисквания за придобиване на квалификация по професия, чл. 40 – 41, чл. 50</li> </ul>
Министерството на труда и социалната политика	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон за насърчаване на заетостта и Правилник за неговото прилагане, чл. 1</li> <li>• Кодекс на труда, чл. 7в</li> </ul>

Продължение

1	2
Министерството на икономиката и енергетиката	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон за занаятите, чл. 45 – 49</li> </ul>
Национална Агенция за професионално образование и обучение	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Правилник за дейността на НАПОО, чл. 18 – 20</li> <li>• Методика и процедури за осъществяване на последващ административен контрол на лицензираните центрове за професионално обучение, Раздел 2, т. 1</li> </ul>
Агенция по заетостта	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Указания за организиране на обучение за придобиване на професионална квалификация, Раздел 1, т. 1</li> <li>• Указания за организиране на мотивационно обучение, Раздел 1, т. 1</li> <li>• Методика за подбор на безработни лица за включване в обучение за придобиване на професионална квалификация</li> <li>• Методика за оценка на предложенията за професионално ориентиране и/или обучение на възрастни организирано и финансирано от Агенция по заетостта</li> <li>• Списък на професиите, по които се извършва квалификационно обучение на безработни лица</li> </ul>

На първо място, Законът за народната просвета определя възможностите за повишаване на квалификацията като право на всички граждани без „ограничения или привилегии, основани на раса, народност, пол, етнически и социален произход, вероизповедание и обществено положение“<sup>1</sup>. Законът урежда принципите на държавните образователни изисквания и определя тяхното разработване за професионалното образование и обучение (ПОО), придобиването на квалификации по професии и други. В Закона за висшето образование обучението за възрастни се урежда в рамките на възможностите на висшите училища да осъществяват обучения, съдействащи за повишаване на квалификацията, без те да са „основание за придобиване на образователна степен или специалност“<sup>2</sup>. В Закона за професионалното образование и обучение<sup>3</sup> се определят програмите, формите на обучение за лица над 16-годишна възраст, изискванията за реализация на дейности по обучение на възрастни, характеристиките и съдържанието на професионалното обучение, както и възможностите за валидиране на придобитите знания и умения. Законът за насърчаване на заетостта<sup>4</sup> и Правилникът за неговото прилагане уреждат професионалното обучение и ориентиране на възрастни като част от активната политика по заетостта, определят възможностите за проучване на

<sup>1</sup> Обн., ДВ, бр. 86/18.10.1991 г., посл. изм., ДВ, бр. 61/25.07.2014 г., чл. 4.

<sup>2</sup> Обн., ДВ, бр. 112/27.12.1995 г., посл. изм., ДВ, бр. 66/08.08.2014 г., чл. 43.

<sup>3</sup> Обн., ДВ, бр. 68/30.07.1999 г., посл. изм., ДВ, бр. 61/05.07.2014 г.

<sup>4</sup> Обн., ДВ, бр. 112/29.12.2001 г., посл. изм., ДВ, бр. 43/07.06.2011 г.

нуждите на пазара на труда от професионално обучение на възрастни и дейностите, свързани със стимулиране на работодателите за включване в професионално обучение. Обучението в сферата на занаятите се урежда в глава четвърта на Закон за занаятите<sup>1</sup> – занаятчийско обучение е насочено към лица, навършили 16-годишна възраст. Кодексът на труда регламентира правата и задълженията на работодателите и служителите при осъществяване на обучителни дейности за квалификация и преквалификация.

Обучението за възрастни се урежда от множество подзаконов документи. Дейността на НАПОО се урежда в правилник за дейността на НАПОО и методика и процедури за осъществяване на последващ административен контрол на лицензираните центрове за професионално обучение. В тях се определят начините за създаване на Центрове за професионално обучение и ориентиране, както и процедурите за реализиране на контролна дейност от страна на Агенцията. В Наредба 3<sup>2</sup> на Министерството на образованието и науката се уреждат изпитните форми и тяхното провеждане за валидиране на знанията и уменията придобити по време на професионална квалификация и обучение. В рамките на наредби и указания Агенцията по заетостта определя принципите за допускане до професионално обучение, оценка на обученията за възрастни, както и организацията на такива. Държавните образователни изисквания за придобиване на квалификация по професия определят необходимото ниво на знания и умения след преминато обучение, спецификата на професионалната подготовка необходима за упражняване на дадена професия и основните елементи, които да бъдат включени в професионалното обучение за придобиване на конкретни компетенции.

Качествената реализация на образователни политики в сферата на обучението за възрастни в България в съответствие с изискванията и приоритетите на Европейския съюз налага междуинституционално сътрудничество и координация между отделните нива и структури, осъществяващи дейност в тази област.

### **3. Модел на взаимодействие и роли при прилагането на европейски образователни политики в областта на обучението за възрастни**

Същността на ролята на неправителствените организации в европейските образователни политики в сравнение с държавния и бизнес сектора се крие в специфичните особености на функциониране на всяка от трите групи.

НПО се откриват с реализацията на дейности, които:

---

<sup>1</sup> Обн., ДВ, бр. 42/27.04.2001 г., посл. изм., ДВ, бр. 68/02.08.2013 г.

<sup>2</sup> Обн., ДВ, бр. 37/22.04.2003 г., посл. изм., ДВ, бр. 70/09.09.2011 г.

- не носят финансова изгода;
- са концентрирани върху осигуряване на грижа за хора и обществени групи в неравностойно спрямо останалите членове на обществото положение;
- са насочени към защита на определени интереси и социални групи;
- съдействат за разрешаване на обществени проблеми;
- често са с доброволен характер;
- са иновативни и адаптирани към динамичните промени на средата;
- са мотивирани от морални ценности.

Държавата контролира справедливото разпределение на публичните блага, реализира политики в дългосрочен план и осигурява защита на интересите на обществото като цяло. Тя обаче се характеризира със слаба гъвкавост и приспособимост към промените, бюрократичност, неспособност да задоволи интересите на малки обществени групи и други. Бизнесът се характеризира с висока степен на иновативност, ефикасност, адаптация към промените и конкурентност, която позволява бързо освобождаване от икономически неизгодните решения и насочване към печеливши сфери. Той е несигурен и нестабилен, не може да разпредели оптимално публичните блага, ориентиран е към краткосрочна печалба, създава условия за възникване на неравенство между отделните пазарни субекти.

**Таблица 2.** Качества на отделните сектори

Критерии	Държавен сектор	Пазарен сектор	Граждански сектор
Стабилност	Висока	Ниска	Средна
Способност да се справя със задачи извън основното си предназначение	Висока	Ниска	Средна
Способност бързо да реагира на променящите се обстоятелства	Ниска	Висока	Средна
Способност за иновации	Средна	Висока	Средна
Способност да повтаря успеха	Ниска	Висока	Средна
Способност да изоставя остарели или провалили се дейности	Ниска	Висока	Средна
Готовност да се поемат рискове	Ниска	Висока	Средна
Способност да се генерира капитал	Средна	Висока	Ниска
Сила на професионализма	Средна	Висока	Средна
Способност да достига различни общности	Ниска	Средна	Висока
Проява на състрадание и отговорност	Средна	Ниска	Висока
Способност да генерира доверие	Средна	Ниска	Висока

*Източник: Танев, Тодор. Анализ на публичните политики. София, „Военно издателство“ ЕООД, 2008, с. 161 – 162.*

Взаимодействието между държавата, бизнеса и гражданския сектор се основава на виждането, че „всеки от секторите има своите предимства и недостатъци ... своя област на най-голяма ефективност ... ефективността на

всеки сектор зависи от равнището, до което специфичните за него дейности са синхронизирани с другите сектори<sup>1</sup> (вж. таблица 2).

**Таблица 3.** Възможности за взаимодействие между НПО, предоставящи обучителни услуги, с държавата, бизнеса и организациите на работниците и работодателите

Взаимодействие със:	←————— Роля на НПО
<b>Държавата и нейните структури</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ НПО се явяват доставчици на обучителни услуги в сфери, до които държавното управление не достига.</li> <li>◆ НПО имат възможност да задоволяват интересите от обучение на различни социални общности на местно ниво.</li> <li>◆ НПО притежават възможности за развитие на иновации и се адаптират по-бързо отколкото институциите на държавата.</li> <li>◆ НПО притежават по-гъвкави способности за преодоляване на остарели или неефективни обучителни практики, задоволявайки по-пълноценно потребностите от обучение на определени групи.</li> <li>◆ Поради мащаба на тяхната дейност, НПО имат възможност да реализират индивидуален подход в обучението, генерирайки висока степен на доверие и създавайки нагласа за личен ангажимент при предоставяне на обучителни услуги.</li> </ul>
<b>Бизнеса</b>	<p>Предоставяне на обучителни дейности при липса на капацитет от страна на бизнеса чрез:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Участие на заети в бизнес предприятия в проекти подготвени и ръководени от НПО от страната и чужбина, което не се базира на официално партньорство заложено в проектния формуляр, а те се явяват целева група, към която са насочени определени дейности или продукти, създадени по време на различните етапи на реализация на проекта.</li> <li>◆ Съвместно партньорство в реализацията на проекти с бизнес организации.</li> <li>◆ Възможност за реализация на по-голям обем обучителни услуги в различни сфери, поради широкия обхват на тяхната дейност.</li> <li>◆ Възможност да генериране на по-голяма степен на доверие при предоставяне на обучителни услуги в сравнение с бизнеса.</li> <li>◆ Отговорност при реализиране на дейности за задоволяване на потребности от обучение, които не се осъществяват с цел печалба.</li> <li>◆ При реализиране на обучителни дейности отразяват по-пълноценно потребностите на потребителите поради по-високата способност да достигат до различни обществени групи.</li> </ul>
<b>Национално представени организации на работниците и работодателите</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Нискомащабни, динамични, локални, иновативни, ефективни дейности с допълващо значение.</li> <li>◆ Способност да отразяват специфичните интереси на малки обществени групи на местно ниво.</li> </ul>

Възможностите за взаимодействие на НПО, предоставящи обучителни услуги с държавата, бизнеса и организациите на работниците и работодателите, са представени в таблица 3.

<sup>1</sup> Танев, Тодор. Анализ на публичните политики. София, „Военно издателство“ ЕООД, 2008, с. 160 – 161.

Таблица 4 представя основните форми на въздействие, които държавата и бизнеса биха могли да окажат върху дейностите и функционирането на неправителствените организации.

**Таблица 4.** Въздействие на държавата и бизнеса върху НПО

Роля на:	Взаимодействие с НПО
<p>Държавата и нейните структури</p> <p>→</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Възможност да създаде ограничения за тяхното създаване и функциониране в образователната сфера.</li> <li>◆ Възможност да ги елиминира.</li> <li>◆ Възможност да ги постави в силно подчинена позиция и зависимост.</li> <li>◆ Възможност да прояви неутрално отношение.</li> <li>◆ Възможност да стимулира тяхното развитие и функциониране в областта на образованието и обучението.</li> </ul>
<p>Бизнеса</p> <p>→</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Възможност да поддържа дейностите на НПО чрез финансова подкрепа.</li> <li>◆ Възможност да управлява развитието на НПО чрез спонсориране на конкретни дейности и сфери на развитие в образованието и обучението.</li> </ul>

Съвместното влияние, което оказват един на друг трите сектора, позволява да се открие важността на ролята на неправителствените организации, които чрез своите специфични модели на функциониране се отличават от бизнеса и държавата и имат предимства, подпомагащи качествено прилагане на образователните политики.

Ролята на *държавата и нейните структури* в политиките за обучение за възрастни се характеризира с присъщите ѝ йерархичност, централизация, бюрократичност, ниска степен на гъвкавост и адаптивност към промени. От друга страна, неправителствените организации са доказали в световен мащаб своята функция като доставчици на иновативни и гъвкави услуги<sup>1</sup>. Развитие-то на сътрудничество между НПО и държавата, възможностите за реализиране, на което в голяма степен се свързват с децентрализацията на държавното управление. Децентрализираното държавно управление представлява стратегия за справяне с институционалните ограничения чрез усвояване на неизползван капацитет на разположение на местно ниво<sup>2</sup>. Връзката между децентрализацията и повишените възможности за влияние на неправителствени организации се подчертава в международно изследване на ЮНЕСКО, което показва, че съществува положителна зависимост между децентрализа-

<sup>1</sup> Ulleberg, Inger. The Role and Impact of NGOs in Capacity Development. From Replacing the State to Reinvigorating Education. International Institute for Educational Planning, France 2009, p. 8.

<sup>2</sup> Clayton, A. Civil Society Organizations and Service Provision. Civil Society and Social Movements. Programme Paper No. 2. UNRISD, Geneva 2000, p. 21.

цията и степента на сътрудничество между държавата и неправителствените организации<sup>1</sup>.

Възможностите за сътрудничество между *национално представените организации на работниците и работодателите* и НПО може да осигури взаимно допълване на дейностите, осъществявани от двете групи. От една страна, синдикалните организации и организациите на бизнеса реализират дейност на национално ниво, която е обект на силен публичен контрол и се подчинява на определени изисквания за защита на интересите на големи обществени групи и задоволяване на потребности в конкретни браншове. От друга страна, НПО развиват дейности с различен обхват и степен на влияние. Действията им често са определяни като нискомащабни, динамични, локални, иновативни, ефективни<sup>2</sup> с допълващо значение към дейностите на публичните институции и организации. В този смисъл неправителствените организации са по-приспособими към специфични политически, икономически и социални промени.

Местните неправителствени организации осигуряват защита на специфични интереси на малки обществени групи и съдействат за решаване на проблеми, които изискват малки по обхват интервенции. Поради това НПО могат да допринесат за по-широкото представителство на интереси и да развият нетрадиционни обучителни практики, които не влизат в обхвата на практиката на национално представените организации.

По отношение на *взаимодействието на НПО с бизнеса* липсата на достатъчна квалификация на мениджърите по човешки ресурси неминуемо дава отражение върху практиките за обучение на заетите и тяхното качество. Възможностите за сътрудничество между неправителствените организации и бизнеса се определят именно в случаите на недостатъчни ресурси на бизнес организациите за провеждане на обучения за служители.

В такива случаи следва да бъдат реализирани практики за повишаване на квалификациите и обогатяване на знанията и уменията на служителите от бизнес организациите в България, свързани с участие на заетите в проекти, подготвени и ръководени от неправителствени организации от страната и чужбина. Бизнес организациите могат да обучават своите служители в рамките на партньорства (предоставяйки част от финансовите ресурси) или при проектни предложения с преки бенефициенти НПО, но изискващи участието

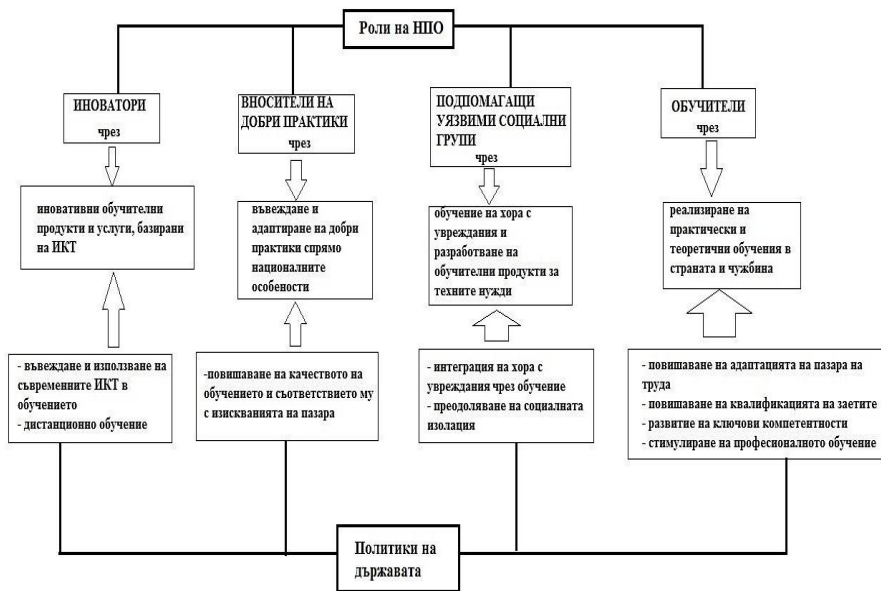
---

<sup>1</sup> UNESCO. Special Session on the Involvement of Civil Society in Education for All. 46<sup>th</sup> Session of the International Conference on Education, IBE, GENEVA, 5 – 8 September 2001 – електронен документ взет от [www.unesco.org](http://www.unesco.org), последно проверен на 06.11.2014.

<sup>2</sup> Ulleberg, Inger. The Role and Impact of NGOs in Capacity Development. From Replacing the State to Reinvigorating Education. International Institute for Educational Planning, France 2009, p. 12.



на представители от бизнес организации. Подобни практики носят както предимства, така и недостатъци за ползвателите на разработените продукти. От една страна, положителен аспект представлява възможността участващите лица, заети в една или повече бизнес организации, да придобият специфични знания и умения и да се възползват от разработени иновативни продукти в рамките на проектния цикъл, както и впоследствие да ги интегрират трайно в системите за обучение в своите организации (при наличието на такива). От друга страна, разработените в рамките на такива проекти обучителни продукти, модули и материали се характеризират с насоченост към определена целева група (например служители в малки и средни предприятия над 50-годишна възраст), но те не биха могли да задоволяват специфични потребности на заетите, произлизащи от условията на работа в конкретна организация.



Фиг. 2. Роли на неправителствените организации

#### 4. Роли на неправителствените организации: добри практики

Осъществяваните дейности от неправителствени организации при прилагането на европейски образователни политики позволява обособяването на четири техни **основни роли**: (1) *роля на иноватори*; (2) *роля на вносители*

на добри практики; (3) роля на подпомагащи уязвими социални групи и (4) роля на обучители (вж. фиг. 2).

Ролята на неправителствените организации в обучението за възрастни се вижда в различни аспекти: от подготовката на иновативни инструменти за обучение до провеждането на практически и теоретични обучителни дейности. Сред основните **резултати на НПО от проекти** са:

- иновативните продукти за обучение, базирани на съвременните ИКТ като интернет сайтове, електронни платформи, портали и другите софтуерни продукти;
- наръчниците за обучение, справочници с добри практики и информационни материали;
- документалните обучителни филми;
- разработените и приложените обучителни методологии;
- базата данни в сферата на обучението за възрастни;
- новите учебни материали и обучителните програми;
- проучванията и анализите за потребностите от обучение, които допринасят за повишаване на съответствието между изискванията на пазара на труда и предоставяните обучителни услуги;
- семинарите, конференциите и др.;
- практическите и теоретичните обучения в други европейски държави;
- обменът на добри практики с цел повишаване на качеството на професионалното образование и обучение;
- подобряването на авторитета и привлекателността на професионално образование и обучение;
- иновативните подходи и методи за обучение, утвърдени в други държави;
- развитието на чуждоезиковите умения, уменията за работа в мултикултурна среда за участниците в проекти;
- повишаването на достъпа до професионално образование и обучение;
- развитието на професионалната квалификация на възрастните;
- повишаването на адаптацията на пазара на труда и възможностите за намиране на работа или стартиране на самостоятелен бизнес на участниците;
- подпомагането на професионалната реализация чрез обучение на хора с увреждания и хора в социална изолация и разработването на специфични обучителни инструменти спрямо техните нужди;
- повишаването на възможностите за професионална реализация на възрастните участници в проекти;
- стимулирането на сътрудничеството в международен план с институции и организации, работещи в сферата на образованието и обучението;

- налагането на стандарти за качество, утвърдени в други европейски държави.

Основните **целиви групи** в рамките на осъществените проекти са:

- възрастните обучаващи се;
- възрастните на пазара на труда;
- възрастните над 50 години;
- заетите;
- учителите в сферата на професионалното образование и обучение;
- лицата, занимаващи се с политиките за обучение на възрастни;
- служителите, които работят в сферата на обучението за възрастни;
- родителите;
- консултантите в сферата на образованието и обучението и др.

Поради широкия обхват на дейността на НПО, който позволяват техните устройствени актове и спецификата на изискванията на програмата „Учене през целия живот“ по отношение на сферите на въздействие на реализираните проекти, е необходимо да се уточни, че в много случаи всяка от ролите има допълващо значение към останалите. Затова те следва да се разглеждат като различни аспекти от цялостната дейност по прилагане на образователни политики, насочени към възрастни, чиято директна изява е програмата „Учене през целия живот“.

Като **иноватори** неправителствените организации трансферират и разработват иновативни обучителни продукти, базирани на съвременните информационни и комуникационни технологии. Осъществените проекти в тази сфера се реализират в рамките на 12 до 24 месеца. Като иноватори неправителствените организации осъществяват дейности, свързани с дефиниране на потребностите от обучение на специфични целиви групи, обособени по различни критерии – възраст, заетост, сектор на икономиката и др. В зависимост от анализирания изисквания за обучение се осъществява проучване и подбор на иновативно обучително съдържание, неговата адаптация спрямо особеностите на целевите групи и интеграция в обучителни методологии и инструменти. Сред разпространените практики на неправителствени организации е трансферът на иновации в нови сектори или обучителни системи.

*Пример* за такъв проект е осъщественият от фондация „Тайм“ по секторна програма „Леонардо да Винчи“, дейност „Трансфер на иновации“ *проект „Ecotips 2.0 – Подпомагане на малкия бизнес да намали екологичния си отпечатък“*. Сред основните целевите групи са представители на: доставчици на професионално обучение; университети; консултанти; социално-икономически партньори; предприятия и др. В рамките на проекта е разработен иновативен обучителен пакет – електронна платформа – [ecotoolkit.eu](http://ecotoolkit.eu), която се състои от три модула: за осъществяване на анализ на екологичното

въздействие; калкулатор за екологичния и въглероден отпечатък, както и база данни с над 200 специфични съвета за 8 икономически бранша, която предоставя обучителни материали за специфични екологични аспекти и проблеми, които са били идентифицирани посредством първите два модула<sup>1</sup>.

Друг пример по програма „Леонардо да Винчи“, насочен към повишаване на знанията и уменията на консултантите и педагогически съветници в сферата на образованието и обучението, е проект „Е-портфолио за вашето бъдеще“ на студентско общество за компютърно изкуство. В рамките на проекта са разработени обучителна среда на основата на компютърна игра компютърна игра; интерактивен уеббазиран инструмент за самооценка и определяне компетенциите; уеббазиран интерактивен тест, измерващ риска от ранно напускане на училище; инструмент за създаване на електронното портфолио; ръководство за кариерно развитие; маркетингов инструмент за намиране на работа и др.<sup>2</sup>

В сферата на валидирането на резултатите от учене е осъществен проект „Валидиране на самостоятелното учене и трансфер на кредити в областите уебдизайн и компютърна анимация (CREATE)“. Проектът е насочен към обучение на специалисти в областта на професионалното образование и обучение и включва създаването на методи и инструменти за валидиране на постиженията от самостоятелно учене в сферата на уебдизайна и компютърната анимация и създаване на обучителни интерактивни инструменти за валидиране<sup>3</sup>.

Ролята на неправителствените организации като иноватори допринася за прилагането на образователни политики, насочени към обучението за възрастни, основно в областта на разширеното използване на съвременни ИКТ в обучението. Чрез разработените иновативни обучителни продукти:

- се улеснява достъпът на представители на различни целеви групи до обучение по дистанционен път;
- се повишава качеството на обучителните дейности;
- се осъвременяват обучителните практики;
- се повишава включването в процесите на учене през целия живот.

Ролята на неправителствените организации като **вносители на добри практики** се състои във възможностите им да реализират обмен със специалисти и организации от други държави. Трансферирането на добри практики в сферата на обучението за възрастни включва адаптирането и прилагането на успешно работещи чуждестранни обучителни инструменти и практики. НПО обменят опит, практики и методи, които съдействат за опознаване на

---

<sup>1</sup> <http://ecotoolkit.eu/>, последно проверен на 11.03.2015.

<sup>2</sup> [my-eportfolio.org](http://my-eportfolio.org), последно проверен на 11.03.2015.

<sup>3</sup> <http://scas.acad.bg/>, последно проверен на 11.03.2015.

европейското разнообразие в културен, социален и икономически аспект и обогатяват познанията на специалисти в специфични области, представляващи интерес за организациите сътрудници.

В рамките на секторна програма „Грюндвиг“ е реализиран *проект „Развитие на умения за учене на лица с дислексия“* от асоциация „Дислексия“ – Русе. Основната цел на проекта е осигуряване на инструменти за развитие на уменията за учене на лица с дислексия, както и обмен на добри практики и опит между специалисти в сферата на преподаването на хора със специални нужди. В резултат проектът е съдействал за широк обмен и дискусии между експерти за обединяване на знания и опит за реализиране на висококачествена подкрепа на обучаващите се лица с дислексия. Разработени са наръчник, интернет страница, електронни обучителни материали, матрици за развитието на учения за учене и др.<sup>1</sup>

Друг пример за успешно реализиран обмен на добри практики е *проектът „Стратегия за взаимно учене между партньори, приложена от движението за майчини центрове“* на асоциация „Интегро“ – Разград. Проектът е насочен към развиване на капацитета на майчините центрове в сферите: овластяване; равенство; интеграция; межкултурен диалог; гражданска активност; мениджмънт. Изпълнението на проекта включва посещения на специалисти в Холандия, Испания и Австрия за обмен на добри практики и опит, разработване на обучителни материали. Оказана е административна и управленски подкрепа на центрове в Сандански, Симитли, Разград и Провадия<sup>2</sup>.

В рамките на *проект „Образователни наставници и треньори за мултикултурна Европа“* на сдружение „Клуб на историка“ е осъществен обмен на добри практики и е разработено ръководство за супервайзъри, обучители и консултанти за работа в мултикултурни групи. В допълнение са проведени работни ателиета, семинари, снимани са филми и др. „В резултат от партньорството, всички участващи организации са предвидили внедряване на опита, дизайна и методите от това обогатяващо обучително пътуване в своите образователни програми и обучителни дейности, като по този начин ще разпространяват ползотворните ефекти от партньорството и ще го предадат на своите студенти“<sup>3</sup>.

Обменът на добри практики и внасянето на чуждестранен опит от страна на НПО обогатява работата на организациите, предоставяйки им перспектива за развитие, основаваща се на вече утвърдени и изпитани модели в други държави. Реализирането на ролята на вносители на добри практики съдейств

---

<sup>1</sup> <http://dyslexia-bg.org/>, последно проверен на 11.03.2015.

<sup>2</sup> [www.integrobg.org](http://www.integrobg.org), последно проверен на 11.03.2015.

<sup>3</sup> Програма „Учене през целия живот“. Секторна програма „Грюндвиг“. Успешни проекти 2007-2013. ЦРЧР. София, 2013.

ва за повишаване на приемствеността на подходите за обучение на възрастни. Чрез тази роля неправителствените организации съдействат за прилагане на политики, насочени към повишаване на качеството на обучението за възрастни. Чрез своята дейност те отговарят на специфичните нужди на определени целеви групи, предоставяйки им възможност за усвояване на знания и умения, предоставят актуално учебително съдържание и създават възможности за учене извън традиционно установените области.

Изпълнението на **ролята на подпомагащи уязвими социални групи** включва дейности, насочени към обучението на хора със специални потребности. Те съдействат за обогатяване на техните знания и умения чрез разработване на специализирани учебителни програми и инструменти, съобразени с възможностите на целевите групи. Проектите в тази сфера допринасят също така за по-пълноценното интегриране на уязвими социални групи чрез разработването на специфични инструментариуми за признаване на техните знания и умения с оглед на тяхната адаптация на пазара на труда.

Сред успешните практики на НПО в тази сфера е *проект „Валидиране на менторството 2“* на асоциация „Мария Кюри“ по секторна програма „Леонардо да Винчи“. Проектът е насочен към хора с увреждания и лица в неравностойно положение на пазара на труда. Той включва разработване на системи за валидиране на постигнатите резултати от неформално обучение. Сред основните продукти са формуляри за ментори, система за самооценка, наръчник за промоутъри на менторинг програми и кодекс за приложение на менторинг програмите. Трансферирани са нови менторинг програми, които съдействат за повишаване на капацитета на работещите специалисти в тази сфера<sup>1</sup>.

Друг успешен проект по секторна програма „Грюндвиг“, дейност „Партньорства за познание“ на фондация за деца с интелектуална недостатъчност „Детски желания“, гр. София – *„Обединение на родители на децата със синдром на Даун“*, е насочен към обучение на родители, възпитатели и терапевти на деца със синдром на Даун. Проведени са съвместни обучения на родители и физиотерапевти за използване на новаторски методи за лечение на деца със синдром на Даун. Разработени са учебителни материали<sup>2</sup>.

Проект *„Обучение на възрастни със сензорни увреждания за устойчив и екологичен начин на живот“* на сдружение „Възможности без граници“ по секторна програма „Грюндвиг“ е насочен друг типичен случай. В рамките на едноседмичен семинар в България са обучени възрастни с увреждане между 20 – 63 години от Кипър, Италия, Литва, Великобритания, Турция, Румъния, Полша, Унгария и Хърватия, както и техните асистенти. Проектът създава

---

<sup>1</sup> [www.marie-curie-bg.org](http://www.marie-curie-bg.org), последно проверен на 11.03.2015.

<sup>2</sup> Програма „Учене през целия живот“. Секторна програма „Грюндвиг“. Успешни проекти 2007-2013. ЦРЧР. София, 2013.

условия за улеснен достъп до информация на тема екология и енергийна ефективност и съдейства за развитието на умения за реализиране на устойчиви екопрактики от страна на обучаемите<sup>1</sup>.

Проектът „Да насърчим виртуалното европейско сътрудничество“ на фондация „Изкуство и Култура – Севлиево“ (секторна програма „Грюндвиг“, „Партньорства за познание“) насърчава межкултурния диалог с имигранти и други малцинства и тяхната социална интеграция, както и обмена на опит и инструменти в областта на неформалното обучение за възрастни. В резултат от реализираните международни обучения по проекта са повишени възможностите за културно осъзнаване и изразяване на участниците, социалните и гражданските компетенции, както и възможностите им за комуникация на английски език и работа с ИКТ<sup>2</sup>.

В ролята на подпомагащи уязвими социални групи неправителствените организации съдействат за тяхната интеграция в обществото. Чрез реализиране на обучения, разработването на обучителни програми и инструменти, насочени към хора с увреждания и други уязвими обществени групи и специалистите работещи с тях, те допринасят за прилагането на политики насочени към тяхната интеграция чрез обучение и преодоляване на социалната изолация.

Реализирайки **ролята на обучители**, неправителствените организации провеждат широк кръг от дейности, свързани с подготовката и прилагането на програми за обучение, както и организирането на практически и теоретични обучения с международен характер. В изпълнение на тази роля НПО създават условия за разширено участие на възрастни в обучителни дейности, реализирани в други държави, опознаване на други култури, споделяне на наблюдения и развитие на компетенции по теми от общ за обучаемите интерес.

Пример за реализиране на ролята на НПО като обучители е *проектът „Красота на Долината на розите през фотообектива“* на сдружение с нестопанска цел „В долината на розите“ гр. Казанлък по секторна програма „Грюндвиг“ – „Работни ателиета“. Проектът се състои от провеждане на обучение за възрастни по фотография и дигитална обработка на снимки, което да съдейства за тяхната творческа и професионална реализация в областта на фотографията. Сред основните ефекти от проекта на проекта са: повишен достъп до знания и създадени умения на възрастни в сферата на фотографията, засилена информираност относно културно-историческото наследство в района на Казанлък<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://infopass.eu/>, последно проверен на 11.03.2015.

<sup>2</sup> [www.f-art-cult-sv.com](http://www.f-art-cult-sv.com), последно проверен на 11.03.2015.

<sup>3</sup> Програма „Учене през целия живот“. Секторна програма „Грюндвиг“. Успешни проекти 2007-2013. ЦРЧР. София, 2013.

*Проектът „L3 – мрежата „Уча се да уча“ за нискоквалифицирани възрастни учещи“* на фондация на бизнеса за образование (секторна програма „Леонардо да Винчи“ – „Мобилност“) е насочен към възрастни с ниска квалификация. Дейностите са ориентирани към разработване и прилагане на обучителна мултимедия за обучаващи, иновативни учебни програми, ИКТ базирано учебно съдържание, съдействащи за включването на наети и безработни възрастни в процеса на учене през целия живот<sup>1</sup>.

*Проектът „Чрез театър към талант“* на сдружение „Обединени младежки съвети“ цели „подобряване уменията на професионалисти, работещи в сферата на социалната интеграция на хора с ментални и физически увреждания чрез използване на театрални методи и подходи в процеса на тяхната рехабилитация“<sup>2</sup>. Проектът включва организирането на международни работни ателиета и дискусии между специалисти от различни държави с цел трансфер на знания и опит в работата с хора с увреждания.

Чрез осъществяване на дейности като обучители неправителствените организации отговарят на специфични потребности и предоставят актуални обучителни практики – резултат от международно сътрудничество. Чрез ролята си на обучители НПО съдействат за прилагане на политики, насочени към адаптация на пазара на труда чрез обучение, повишаване на квалификацията на заетите, развитие на ключовите компетентности и професионалното обучение.

Стимулирането на ученето през целия живот, създаването на икономика на знанието и нарастващата роля на неправителствените организации са сред тенденциите в развитието на Европейския съюз през последното десетилетие. Ролята на НПО в образователните политики се обуславя от приоритетите на Европейския съюз за прилагане на системата за учене през целия живот и необходимостта от пълноценното интегриране и адаптиране на човешките ресурси на пазара на труда. Принципите на добро управление предполагат разширяване на участието на организации от неправителствения сектор при формулиране, прилагане, мониторинг и контрол на политиките. На етапа на прилагането на политиките неправителствените организации допринасят със своите възможности да осъществяват дейност в интерес на конкретни целеви групи с малък мащаб и иновативен характер.

При прилагането на европейски образователни политики в България неправителствените организации играят ролята на иноватор, вносител на добри практики от други европейски държави, подпомагач уязвими социални групи и обучител. Ролята на неправителствения сектор се предопределя от особенос-

---

<sup>1</sup> [www.fbo.bg](http://www.fbo.bg), последно проверен на 11.03.2015.

<sup>2</sup> Програма „Учене през целия живот“. Секторна програма „Леонардо да Винчи“. Успешни проекти 2007-2013. ЦРЧР. София, 2013, с. 83.



тите на изграждащите го организации и се реализира при взаимодействие с държавата и бизнеса.

### **Литература**

1. Програма „Учене през целия живот“. Секторна програма „Грюндвиг“. Успешни проекти 2007 – 2013. ЦРЧР. С., 2013.
2. Програма „Учене през целия живот“. Секторна програма „Леонардо да Винчи“. Успешни проекти 2007 – 2013. ЦРЧР. С., 2013.
3. Танев, Тодор. Анализ на публичните политики. С., „Военно издателство“ ЕООД, 2008.
4. „Final report – analysis of the problems which affect workers over 50“, [www.voip-project.eu](http://www.voip-project.eu) (последно проверен на 11 юни 2013).
5. Clayton, A. Civil Society Organizations and Service Provision. Civil Society and Social Movements. Programme Paper No. 2. UNRISD. Geneva, 2000.
6. Ulleberg, I. The Role and Impact of NGOs in Capacity Development. From Replacing the State to Reinvigorating Education. International Institute for Educational Planning, France, 2009.
7. UNESCO. Special Session on the Involvement of Civil Society in Education for All. 46<sup>th</sup> Session of the International Conference on Education, IBE. Geneva, 5 – 8 September 2001 [www.unesco.org](http://www.unesco.org) (последно проверен на 06.11.2014).
8. <http://ecotoolkit.eu/> (последно проверен на 11.03.2015).
9. [my-eportfolio.org](http://my-eportfolio.org) (последно проверен на 11.03.2015).
10. <http://scas.acad.bg/> (последно проверен на 11.03.2015).
11. <http://dyslexia-bg.org/> (последно проверен на 11.03.2015).
12. [www.integrob.org](http://www.integrob.org) (последно проверен на 11.03.2015).
13. [www.marie-curie-bg.org](http://www.marie-curie-bg.org) (последно проверен на 11.03.2015).
14. <http://infopass.eu/> (последно проверен на 11.03.2015).
15. [www.f-art-cult-sv.com](http://www.f-art-cult-sv.com) (последно проверен на 11.03.2015).
16. [www.fbo.bg](http://www.fbo.bg) (последно проверен на 11.03.2015).

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

# НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАТО ДОСТАВЧИЦИ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ

Мирослава Даковска,  
докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС

mira\_dakovska@yahoo.com

**Резюме:** Докладът представя законовите възможности за развитие на социални услуги от неправителствени организации. В изложението са анализирани добри практики за предоставяне на социални услуги от неправителствени организации. Очертани са и пречките пред неправителствените организации да бъдат доставчик на качествени социални услуги.

**Ключови думи:** неправителствени организации, социални услуги, юридически лица с нестопанска цел, деинституционализация на социални услуги за деца

Неправителствените организации изпълняват ключова роля в осъществяването на принципите за демократично участие в процеса на социализация и деинституционализация на социалните услуги. Характерен белег, определящ облика на тези организации, е тяхната независимост от държавния и от други обществени сектори. Освен независимост неправителствените организации притежават разнообразен и траен опит в области, нужни за осигуряване на „екологично-безопасно“ и „социално надеждно“ устойчиво развитие.

Индикатор за демократичността на една държава е признаването на неправителствените организации (НПО) като равностойни партньори във взаимоотношенията между институциите и в изграждането на гражданското общество. Тези организации се нуждаят от широка обществена подкрепа, за да изпълнят своята отговорна мисия за постигане на съгласие между хората по изключително важния въпрос – как може да се предоставят социални услуги? Тези и други характерни черти на неправителствените организации като доставчик на услуги дават основание тяхното съществуване и дейност да бъдат изследвани и анализирани, когато става дума за реализацията на концепцията за предоставяне на социални услуги в една страна или в едно общество. В настоящия доклад се разглежда функцията на неправителствените организации да организират дейността си към социалнозначими каузи чрез предоставяне на качествени социални услуги.

Според Закона за социално подпомагане доставчици на социални услуги могат да бъдат: държавата, общините, физическите лица, регистрирани по Търговския закон (еднолични търговци), и юридическите лица – търговски дружества, кооперации, читалища, юридически лица с нестопанска цел и др. Доставчиците на социални услуги, които са частноправни субекти (физически лица, регистрирани по Търговския закон, и юридически лица), могат да предоставят социални услуги само след вписване в регистъра към Агенцията за социално подпомагане. Когато се предоставят социални услуги за деца под 18-годишна възраст, същите доставчици трябва да притежават лиценз от Държавната агенция за закрила на детето и след това – вписване в регистъра към Агенцията за социално подпомагане (АСП).

Юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) се явяват естествения партньор на държавата и общините при социалното договаряне и децентрализацията на социалните услуги по редица причини, сред които:

- тяхната дейност по осъществяване на идеалните им цели е тясно свързана със социалните проблеми на обществото;

- те познават спецификата на региона, в който работят и нуждите на местните хора, защото в дейността си са близо до тях;

- могат да привличат допълнителен финансов ресурс чрез проекти или кампании, което от своя страна е потенциална възможност за разширяване на обема на социалните услуги и повишаване на качеството им;

- биха могли да ангажират доброволчески труд, което води до понижаване на цената на предлаганите социални услуги, а същевременно кадрите им имат опит в дейността, която извършват;

- по-малко бюрократични изисквания, което осигурява по-лесен достъп до услугите;

- ЮЛНЦ са равнопоставени доставчици на социални услуги наред с другите юридически лица и физическите лица, регистрирани по Търговския закон, държавата и общините. Действащото законодателство не предвижда запазване на определени дейности в областта на социалните услуги за отделни доставчици, например държавата, общините или ЮЛНЦ. Всеки от доставчиците може да предоставя всички видове социални услуги.

Пример за добра практика при предоставянето на социални услуги от страна на НПО е **кризисният център „Самарянска къща“**<sup>1</sup>. Центърът е предназначен за деца и жени, преживели насилие, жертва на трафик или останали без подкрепа от близки хора. Той предоставя комплекс от краткосрочни социални услуги, предоставяни в общността, в среда близка до семейната, на деца от 0 до 18 години и жени, преживели насилие, жертви на трафик или останали без подкрепа от близки хора. Услугите са насочени към задоволяване на ежеднев-

---

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

ните им потребности, осигуряване на социално-психологическа подкрепа за възстановяване и интеграция. Предоставяните (за период до 6 седмици) услуги са: временен подслон за детето или жената (с нейните деца), осигуряване на храна и облекло съобразно индивидуалните нужди, осигуряване на храна и облекло съобразно индивидуалните нужди, психологическо консултиране, юридическо консултиране, медицинска помощ.

Друг пример за добра практика е социалната услуга **наблюдаваното жилище**<sup>1</sup>:

➤ Наблюдаваното жилище е социална услуга за подкрепа и консултиране на лица, навършили 18 години, които напускат специализирана институция, преходно жилище или защитено жилище и им предстои да водят независим начин на живот, както и с цел превенция на настаняването им в специализирана институция;

➤ Цели на услугата – подпомагане на социалната реализация и професионалната интеграция на младежи в неравностойно положение и работа с младежи под супервизия;

➤ Целеви групи – младежи от 18 до 25 години в риск в общността, които не получават подкрепа от своите семейства и които се нуждаят от подкрепа за социална интеграция и професионална реализация при прехода им към самостоятелен живот;

➤ Основни дейности – изработване на индивидуален план за работа с младежите и определяне на персонален съветник – ментор (член от екипа на услугата) за работа с младежа;

➤ Задачите на ментора са: консултиране (психологическо); социално консултиране (изследване на професионалната реализация и възможности); информирание и дейности за подкрепа и разширяване на социалната мрежа на младежите;

➤ Екип – ръководител, социален работник и психолог;

➤ Материална база – младежите се настаняват в апартаменти от по четирима, съобразно стандарти за предоставяне на социални услуги в общността;

➤ Партньори – дирекция „Социално подпомагане“, дирекция „Бюро по труда“, домове за лица, лишени от родителска грижа, НПО.

Тези и други анализирани добри практики позволяват да се направят изводи в няколко направления:

1. Децентрализацията дава възможност държавата да делегира права за предоставяне на социални услуги на трети лица, представители на нестопан-

---

<sup>1</sup> Услугата се предоставя от сдружение „Самаряни“ от 2010 г. насам с общинско финансиране от републиканския бюджет чрез община „Стара Загора“.

ския сектор и бизнеса. Предоставят се услуги в общността и социални услуги, които се предоставят в специализирани институции;

2. Социалните услуги предоставят възможност на лицата да водят самостоятелен начин на живот;

3. Неправителствените организации имат по-голяма ефикасност в предоставянето на социални услуги, благодарение на използването на доброволчески труд и поради по-гъвкавата си управленска структура;

4. Съществува естествена връзка между целите на неправителствените организации и дейностите в социалната сфера;

5. Неправителствените организации осъзнават по-добре местните социални нужди от развитие и предоставяне на определен тип социална услуга в общността.

За да се наложат като доставчик на социални услуги в общността, неправителствените организации трябва да се справят със следните **трудности**:

*1. Липса на социални услуги, отговарящи на различните и променящи се нужди.* Според направените промени в социалното законодателство - Закон за социалното подпомагане (ЗСП) и Правилник за приложение на закона за социалното подпомагане (ППЗСП), социалните услуги трябва да се предоставят според личния избор на всеки, който има нужда от тях, като изцяло отговарят на неговите потребности. Това означава те да бъдат гъвкави и разнообразни, така че да могат да обхванат максимално широк кръг от изисквания. Законодателят е предвидил и възможността, когато в резултат от конкретна нужда е необходимо да се разкрие социална услуга, да могат да се използват т. нар. алтернативни услуги (извън списъка на „традиционните“ услуги, изброени в ППЗСП). На практика обаче алтернативни услуги почти не се разкриват или, ако такива има, тяхното финансиране е от външни донори, което е за сметка на дългосрочната устойчивост на услугите. Също така в практиката прави впечатление фактът, че социалните услуги, които се развиват в общността като алтернатива на институциите, като краен резултат не обхващат най-нуждаещите се целеви групи, поради липса на реална оценка на потребностите. Общинските стратегии се изготвят на много места формално, без да отчитат реални нужди. Достига се до парадокса, че не се реформират или закриват съществуващи услуги, които не са ефективни, и едновременно с това се разкриват социални услуги в общността, зад които не стоят реални потребители. Тази тенденция е налице и по отношение на институционалната грижа.

*2. Предоставяните социални услуги не са ориентирани към потребителите.* В регламентацията на социалните услуги не е доразвит докрай принципът, че потребителят следва да бъде активен участник в процеса на предоставяне на услугата и в оценката на неговите реални потребности. Българското социално законодателство предвижда изготвяне на индивидуален план

за предоставяне на социални услуги в институции и за социални услуги, които се представят дългосрочно в общността, но тази правна регламентация не стимулира активната роля на потребителя. На практика доставчикът е активен в изготвянето на индивидуалния план и контролиране на изпълнението му. В разпоредбата на чл. 40г, ал. 5 от ППЗСП е заложена възможност за един конфликт на интереси, а именно, че доставчиците на социални услуги сами оценяват изпълнението на плана на всеки 6 месеца и при необходимост го актуализират. В този текст се губи ролята на потребителя като субект на услугата. Съществуват нагласи както у потребителите, така и по отношение на доставчици на услуги, че съдържанието на услугите, включително услугите в общността, се фокусира основно върху самата грижа, без да се изисква участие на самия потребител. Третирането им като обекти на услугата, а не като субекти, които участват активно в процеса на предоставянето ѝ, води до липса на напредък на тяхната интеграция в общността и след извеждането от институцията.

3. *Дава се приоритет на услугите в общността* с подчертана достъпност на услугите да се предлагат там, където живеят потребителите, близо до техните семейства и приятели. По този начин се създава национална система от социални услуги, базирани в общността като алтернатива на институционалната грижа. При изменението на социалното законодателство през 2003 г. бе възприет принципът социални услуги в специализирани институции да се предоставят като краен вариант след изчерпване на възможностите за предоставяне на услуги в общността. В хода на активната деинституционализация (подкрепяна и от много донорски програми) общинските администрации демонстрират нагласа всички нови социални услуги в общността да се разкриват като „делегирана държавна дейност“ заради осигуреното финансиране от републикански бюджет. Не е реално да се очаква, че всички социални услуги в общността ще се финансират централизирано от републикански бюджет. На практика в рамките на различни проекти НПО (доставчици на социални услуги) разкриват и закриват социални услуги, местните им партньори (общинските администрации) и АСП нямат цялостната представа за тези услуги, нито дали може по-ефективно да бъде използван техният ресурс (включително и като бъдат подкрепени по-дългосрочно), създавайки по този начин локални мрежи от социални услуги. Така спорадичното и хаотично на места разкриване на социални услуги в общността до голяма степен затруднява успешната деинституционализация.

4. *Недобра регламентация на стандартите за качество* на отделните социални услуги, включително отделно за услугите в общността и в специализираните институции, както и на измерими индикатори (критерии) за качество. При анализ на действащата нормативна база се налага изводът, че в България стандартизирани индикатори за качество на социалните услуги има

разработени предимно по отношение на услугите за деца. Действащото законодателство за социални услуги за деца прави разлика между стандарт за качество на услугата и индикатор за измерване. Критериите и стандартите за социални услуги за възрастни са регламентирани общо за социални услуги, предоставяни в институции и социални услуги, предоставяни в общността по отделни компоненти: изисквания за местоположение и материална база; изисквания за хранене; изисквания за здравни грижи; изисквания за образователни услуги и информация; изисквания за организация за свободно време и лични контакти на потребителите; изисквания за обслужващ персонал. Наред с това в нормативната база относно стандартите за социалните услуги, включително тези за деца, няма регламентирана оценка на ресурса, който се инвестира, за да се постигне определено качество на услугата. В случая под ресурс се разбират не само финансовите средства, но и квалификацията и капацитет на работната сила, както и нейната цена. Контролът на качеството на услугите, се съсредоточава основно върху формалните критерии за материални потребности, регламентирани законово и начина на разходване на средствата за издръжка на услугата от счетоводна гледна точка и спазване на изискванията за разходване на бюджетни средства. Действащото българско законодателство не съдържа регламент, който да урежда контрола върху качеството на предоставяните социални услуги отчитайки измерването на следните показатели: полезност на разходвания ресурс (разходваните финансови средства, физическият и човешкият ресурс и оборудване при извършване на услугата гарантират ли адекватен обем и качество на услугата; по какъв начин е възможно да се оптимизира услугата, за да се повиши качеството при инвестиране на същия ресурс); влияние на предоставяната социална услуга върху качеството на живот на потребителя. Това води и до невъзможността органите, които следят за спазването на качеството на услугите, при установена недобра грижа, дори и при спазени стандарти за материална база, да дадат предписания или да наложат санкция, т.е. налице е неефективност на контрола.

5. *Неефективни контролни механизми.* АСП е водещият орган с контролни правомощия за спазването на утвърдените критерии и стандарти за извършване на социални услуги, както и по отношение на регистрирането на доставчиците на социални услуги. Агенцията изготвя обобщени годишни отчети и анализи за дейността по социално подпомагане в страната, които представя на министъра на труда и социалната политика. Специализираният контрол, включително по спазването на критериите и стандартите за извършване на социални услуги, се осъществява от инспектората. На практика по-голяма част от дейността се върши планирано и няма мащабна контролна дейност по отношение на частните доставчици – в повечето случаи се проверяват или по сигнали, или такива, които изпълняват проекти със сред-

тва само от фонд „Социално подпомагане“. Най-често налаганата мярка са задължителните предписания и в много по-редки случаи актове за административни нарушения. По отношение на контрола върху качеството на социалните услуги за деца са предвидени два контролни органа – инспекторатът към АСП и Държавната агенция за защита на детето (ДАЗД). Тези органи имат ясно уредени (законодателно) правомощия, но липсва добре разписан механизъм на взаимодействие между тях, както и случаите, в които това се налага. В резултат от това контролът може да бъде неkoordinиран, нееднозначен и противоречив. По отношение на двата контролиращи органа – АСП и ДАЗД – следва да се обобщи, че са им вменени сериозни и дори твърде амбициозни контролни правомощия – на ниво закон се предполага, че те следва да контролират качеството на социалните услуги, предоставяни от всички доставчици. Това обаче не е обезпечено нито със сериозен човешки капацитет (наистина към АСП има отделен инспекторат, но броят на кадрите, работещи в него, е твърде малък в сравнение с потенциалните обекти на контрол), нито с необходимия за една контролна дейност финансов ресурс.

*б. Неравнопоставеност на доставчиците, както по отношение на достъпа до публични средства, така и по отношение на контрола върху тяхната дейност.* Според българското законодателство доставчиците на социални услуги в България са: държавата, общините и т. нар. частноправни доставчици. Предвидените в социалното законодателство регистрационен и лицензионен режим се отнасят само до групата на частноправните доставчици на социални услуги. Държавните и общинските структури не следва да се регистрират или лицензират при предоставянето на социални услуги. По този начин липсва публична информация за качеството на социалните услуги, предоставяни директно от общините, и на практика се прилагат двойни стандарти при упражняването на контрол. Принудителните административни мерки, които инспекторите могат да прилагат при констатирани нарушения са регламентирани в чл. 34 от ЗСП. Заличаването на регистрацията може да се приложи като мярка само по отношение на частноправните доставчици на социални услуги и представлява мярка със сериозни правни последици, която на практика лишава доставчика от възможност законосъобразно да продължи да предоставя социални услуги, преди да отстрани нарушението, и съответно се регистрира отново по съответния ред. Докато на общини и държавни структури, директни доставчици на социални услуги, когато услугите са местна дейност, могат да се налагат само другите две принудително-административни мерки: (1) даване на задължителни предписания за отстраняване на допуснати нарушения и (2) спиране на изпълнението на неправомерни решения, но по същество тези мерки не водят до преустановяване на директното предоставяне на социални услуги, макар и те да не отговарят на стандартизираното качество. Действащото законодателство предполага и още



една неравнопоставеност по отношение на чуждестранните доставчици - само чуждестранните доставчици, регистрирани като търговци, могат да предоставят социални услуги в България. По силата на тази разпоредба организации с нестопанска цел, регистрирани в чужбина, са напълно изключени от тази сфера на дейност (освен ако не регистрират българско юридическо лице с нестопанска цел). Това е в противоречие с европейската практика (във всички европейски страни преобладаващ е броят на доставчиците – организации с нестопанска цел).

Неравнопоставеност във връзка със статута и правомощията на различните доставчици е налице по отношение на общините във връзка с достъпа до публични средства. Те могат да бъдат едновременно и доставчик, и възложител. Това води до смесване на ролите и предполага неравнопоставеност на доставчиците. Наблюдава се стремеж от страна на местните власти да постигнат децентрализация на права и отговорности от страна на централната власт към тях, но веднъж получили права да вземат решения за понататъшна децентрализация, те са склонни да запазят за себе си управлението на финансовия и човешкия капитал, както и статуквото по отношение на съществуващите социални услуги. Кметът по никакъв начин не е стимулиран (или пък задължен) да търси по-доброто и ефективно управление на услугите и да предложи извършването на услугите на частни доставчици, които в условията на състезателност да предложат нещо повече. На практика местната власт е привилегирован доставчик – априори има достъп до осигурени финансови ресурси (републиканския бюджет или местните бюджети), има изключителни правомощия (управлява самостоятелно дори и делегираните държавни дейности) и не е длъжна да се регистрира и лицензира наред с другите доставчици.

*7. Липса на публичност на информацията за социалните услуги.* Често явление е потенциалните потребители на социални услуги да не разполагат с коректна и пълна информация. Системата на социални услуги в България разчита на „самооценката“ на потребителя, който съгласно действащото законодателство инициира процедурата по предоставяне на социални услуги, подавайки молба до съответния орган или доставчик без външно консултиране или подкрепа. Социалните услуги се предоставят съобразно желанието и личния избор на лицето, но до голяма степен потребителят е оставен сам при избора на социална услуга. На практика този пасивен подход в редица случаи води до ограничаване на достъпа до услуги на лицата в неравностойно положение, защото твърде често именно хора с особено тежки проблеми и сериозни потребности нямат сами ресурса и информацията да преценят дали имат нужда от услуги, коя услуга би отговорила в най-пълна степен на техните потребности и съответно да подадат молба за предоставяне на тази услуга.

8. *Обществен контрол без прякото участие на неправителствените организации.* На национално и на местно ниво са предвидени различни органи, които имат функции, свързани с консултиране на съответните държавни органи при реализиране на социалната си политика, както и да осъществяват обществен контрол върху нейното изпълнение. Във всички консултативни органи (Съвет за социално подпомагане, Национален съвет за закрила на детето, обществени съвети, съвети на потребителите, комисии за закрила на детето) е предвидено в състава им да могат да бъдат включени представители на граждански организации, работещи в социалната сфера.

Уредбата на консултативните органи на национално ниво е много обща, тяхната дейност е слабо развита и относително неефективна. Обикновено в тях участват организации, които не са припознати от останалите представители на неправителствени организации като представляващи интересите на сектора. По отношение на консултативните органи на местно ниво – регламентацията им е по-ясна и подробна, но само в много редки случаи те могат да бъдат полезни с капацитета си на местната власт или да служат като независим обществен регулатор за социалните услуги на местно ниво. Често те не са представителни по отношение на гражданското общество в конкретната община. В такива случаи в тях се включват на формален принцип организации, които не са припознати от останалите организации и местни доставчици като представители на местната общност.

Социалните услуги, които се развиват в общността като алтернатива на институциите, като краен резултат не обхващат най-нуждаещите се целеви групи, поради липса на реална оценка на потребностите. В регламентацията на социалните услуги, независимо че се поставя най-общо акцент върху интересите на потребителя, не е доразвит докрай принципът, че потребителят трябва да бъде активен участник в процеса на предоставяне на услугата и в оценката на неговите реални потребности.

### **Литература**

1. Агенция Социално подпомагане – [http://www.asp.government.bg/ASP\\_Client/jsp/main.jsp](http://www.asp.government.bg/ASP_Client/jsp/main.jsp)
2. Държавна агенция закрила на детето – <http://sacp.government.bg/>
3. Закон за социално подпомагане, Обн., ДВ, бр. 56 от 19 май 1998 г., изм. и доп., ДВ, бр. 8 от 29 януари 2016 г.
4. Министерство на труда и социалната политика – <http://www.mlsp.government.bg/>
5. Сдружение „Самаряни“ – [www.samaritans.bg](http://www.samaritans.bg)
6. Център за нестопанско право – <http://www.bcnl.org/>

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

# МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ ПРИ ПРЕДОТВРЯВАНЕ НА БЕДСТВИЯ И КРИЗИ

Ясен Цветков,  
докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС

yasen.tsvetkov@abv.bg

***Резюме:** Настоящата разработка разглежда институционалната организация за взаимно подпомагане на страните от Европейския съюз при овладяването на бедствия и кризи. Разгледана е структурата за поделение на отговорностите по реагирането при бедствия между националните служби, регионалните им подразделения и местните власти. Особено внимание е обърнато на ролята на местното самоуправление при предотвратяване и овладяване на бедствия, което е израз на европейските политики и тенденции за децентрализация и включване на местните общности във формирането на политиките по опазване на населението и защитата при бедствия и кризи. Разгледан е процесът по създаване и поддържане на общински доброволни формирования за овладяване на бедствия, пожари и кризи и справяне с последствията от тях.*

***Ключови думи:** бедствия, кризи, управление при кризи, местно самоуправление, доброволни формирования*

## **Въведение**

Бедствията, катаклизмите, природните катастрофи, хуманитарните кризи – това са сред най-големите по мащаб предизвикателства, с които човечеството се сблъсква в последните десетилетия. Държавното управление на всички нива следва да заложи в своите политики, механизми и способности за реакция, превенция и възстановяване след все по-често проявяващите се подобни „необичайни“ събития. Обективната оценка на процесите от края на миналия век до наши дни ясно свидетелства за необходимостта от промяна в институционалната среда, но и в сферата на управленската наука и теория, която да повиши гъвкавостта и способността на институциите за адекватен отговор на тези събития.

## 1. Европейски модел на институционална организация за предотвратяване на бедствия и кризи

Процесите, които протичат в глобален и регионален аспект в последните десетилетия на XX век и началото на XXI век, променят управленските и научните разбирания за функциите на публичната администрация. Това е период на сериозни геополитически трансформации, които моделират нов световен ред, което от своя страна стимулира предприемането на реформи на управлението в много страни. От друга страна, човечеството се сблъсква с огромните мащаби на негативните последици от собствената си дейност. След две столетия на индустриализация (XIX и XX век) без щадене на природата и природните ресурси човечеството все по-ясно осъзнава новите проблеми като глобалното затопляне и климатичните промени, все по-често се сблъсква с различни по сила и интензитет природни стихии, на фона на една мрачна тенденция – появата на необичайни климатични събития.

Още от 70-те години на XX век ООН<sup>1</sup> започва провеждане на периодични заседания, конференции и други събития, посветени на новия глобален проблем. Подписаните декларации, конвенции и други документи постепенно се ратифицират от много страни по света, които поэтапно започват да полагат усилия в тази посока. През 1995 г. България ратифицира „Рамкова конвенция на Обединените нации по изменение на климата“<sup>2</sup>, с което се ангажира да прилага ясна и последователна политика по опазване на климата, за да изпревари природните бедствия и катаклизми.

Усилията, полагани на глобално ниво (чрез структурите на ООН и други международни организации), се оказват крайно недостатъчни за преодоляване на проблема. Необходимо е те да бъдат разпространени и прилагани в политиките на отделните страни и геополитически формации. След присъединяването на България към Европейския съюз (ЕС) започва процес на реформиране на структурите в посока на синхронизиране с останалите държави членки и интегриране на страната ни в общите механизми за реакция и взаимопомощ при възникване на бедствия и кризи.

---

<sup>1</sup> Конференция на ООН от юни 1972 г. приключва с обща декларация за насърчаване на опазването на околната среда // Stockholm 1972 – Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment – United Nations Environment Programme – 21st plenary meeting – 16 June 1972.

<sup>2</sup> Рамкова конвенция на Обединените нации по изменение на климата – ратифицирана със Закон, приет от 37-то НС на 16.03.1995 г. – ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г. Издадена от Министерството на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 68 от 19.08.2005 г., в сила от 10.08.1995 г.

За да идентифицираме структурите на ЕС (а в следствие да се планира техния капацитет) за справяне с бедствия през призмата на отделна страна членка, можем да изберем един от двата подхода:

➤ **аналитичен**, който задава посоката на идентификация от „общото“ към „частното“ и

➤ **синтезиращ**, който разглежда структурите в посока „отдолу на горе“ или „от индивидуалното към общото“.

И при двата подхода може да се **обобщи европейският модел на институционална организация за справяне с природни бедствия**. Той очертава ясна пирамидална архитектура на разпределяне на отговорностите при спазване на принципите на отчетлива децентрализация и балансирано разпределяне на отговорностите, но при ясно разбран ангажимент за взаимопомощ:

**(а) Комисарят по „хуманитарна помощ и управление при кризи“** на Европейската комисия стои на върха на „институционалната пирамида“. Това е структурата, която разработва и прилага общите европейски политики по реакция при бедствия и подпомага последващото възстановяване. Те могат да бъдат насочени към:

- предоставяне на помощ извън границите на ЕС<sup>1</sup>;
- подпомагане на страна/страни членки в рамките на ЕС.

ЕС не разполага със свои собствени спасителни служби и би могъл да оказва помощ не с физическа сила и техника, а с финансови средства. Разработеният европейски механизъм за гражданска защита обаче предвижда освен възможността за предоставяне на материална помощ от отделните страни членки и другите страни, включени в него<sup>2</sup>, да може да бъде поискана и помощ от спасители и други специалисти.

**(б) Националните служби** са следващото ниво в йерархията на службите за реакция при бедствия и кризи. Те са с различни наименования в отделните страни, но с относително сходни ангажименти. В България например това са главна дирекция „Пожарна безопасност и защита на населението“ (ГДПБЗН), национална служба „Полиция“ и др.

**(в) Регионални/областни подразделения на националните институции**, носещи отговорност на поднационално ниво в зависимост от административно-териториалното устройство на страната. У нас това са областните

---

<sup>1</sup> По данни на Евростат ЕС оказва помощ на повече от 120 млн. души годишно. ЕС и неговите страни членки заедно са най-големият донор на хуманитарна помощ в света. Въпреки това на помощта на ЕС се пада по-малко от 1% от общия годишен бюджет на Съюза – малко повече от 2 евро на гражданин на ЕС.

<sup>2</sup> Европейският механизъм за гражданска защита улеснява сътрудничеството при бедствия между 32 европейски държави – 28 държави – членки на ЕС, Бившата югославска република Македония, Исландия, Лихтенщайн и Норвегия.

дирекции на Министерството на вътрешните работи, областните дирекции „Пожарна безопасност и защита на населението и други“ (ОДПБЗН).

**(г) Местни/общински администрации.** За първи път в началото на XXI век на местното самоуправление са възложени немалко отговорности по овладяването и реакцията при бедствия и кризи.

**(д) Неправителствени организации (НПО), физически лица, юридически лица, граждански организации, доброволни формирания, локални сдружения, фирми и др.**

На практика общата европейска защита при бедствия се формира от способността на отделните национални системи за адекватна реакция при извънредни ситуации. Те от своя страна разпределят ресурсите и отговорностите на регионалните и местни структури. Последните формират основата на институционално-административния капацитет за превенция, реакция при бедствия и последващо възстановяване на засегнатите територии. Така създаденият модел отрежда ключова роля на местното самоуправление при овладяването на бедствия и кризи. Това в общи линии очертава пътя на отговорността и ангажимента по превенцията и реагиране при бедствие от отделния гражданин или личност през местните власти по институционалната пътека до формиране на общите европейски политики и механизми за реакция, иначе казано, как отделният човек може да влияе на света около себе си в контекста на природните бедствия и кризи.

## **2. Българските институции при овладяването на бедствия и ролята на местното самоуправление**

Основният нормативен документ, който урежда въпросите, касаещи реакцията при възникване на бедствия в България е Законът за защита при бедствия (ЗЗБ), приет през 2006 г., допълван и изменян неколкократно впоследствие<sup>1</sup>.

Този закон регламентира „защитата на живота и здравето на населението, опазването на околната среда и имуществото при бедствия“ (ЗЗБ, гл. I, чл. 1) и очертава институционалната рамка за реакция при бедствия, като в него са разписани конкретните задължения на различните представители на изпълнителната власт.

Координацията и ръководството на действията на звената, службите и структурите при възникване на бедствие са организирани в т. нар. „единна спасителна система“ (ЕСС).

---

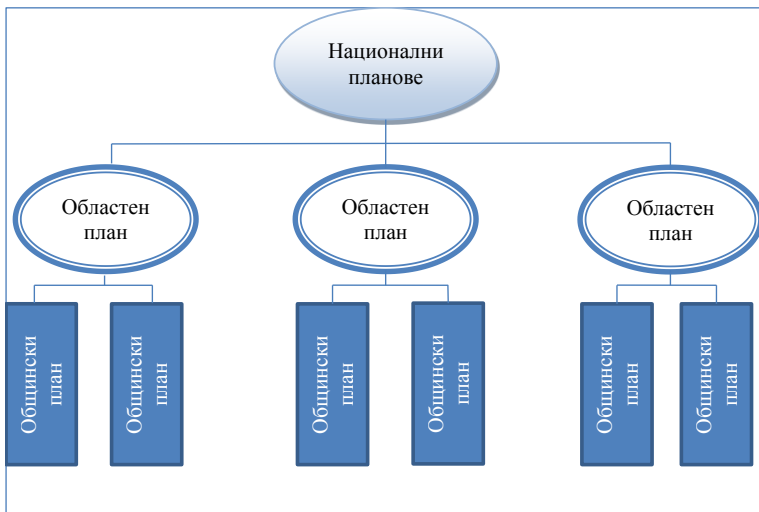
<sup>1</sup> Закон за защита при бедствия, обн., ДВ, бр. 102 от 19.12.2006 г.; изм., бр. 8 от 25.01.2011 г., в сила от 25.01.2011 г., доп., бр. 39 от 20.05.2011 г.

Дейностите се изпълняват от звена, служби и други оперативни структури на: министерства и ведомства, общини, търговски дружества и еднолични търговци, центрове за спешна медицинска помощ на лечебни или здравни заведения, неправителствени организации, въоръжени сили. Координацията на съставните части на ЕСС се осъществява чрез оперативните и комуникационно-информационни центрове на МВР, областните и общинските оперативни центрове, които са натоварени с функциите на управлението при кризи.

Управлението при кризи е комплекс от дейности на компетентните органи, насочени към предотвратяване възникването и развитието на кризи и тяхното овладяване. То включва планиране и превантивна дейност, прогнозиране на развитието на кризи, ранно предупреждение, анализ на кризи и определяне на алтернативи за реагиране, подготовка и утвърждаване на планове за управление при кризи, провеждане на дейности при кризи, установяване на състояние на стабилност и възстановяване. ЕСС осигурява действията по предотвратяване, овладяване, преодоляване на последиците от кризи на територията на страната или извън нея – при изпълнение на задължения, произтичащи от международни договори, по които България е страна. ЕСС прилага дейности по анализ и оценка на риска от възникване на кризи, готовност за действие при кризи, обмен на информация в реално време, ефективно използване на наличните ресурси, координация на действията на силите за реагиране при кризи при запазване на институционалната им принадлежност. Единната спасителна система се изгражда на териториално и централно ниво.

В чл. 6, точка 4 от ЗЗБ се посочват за първи път задължения по осъществяването на превантивни дейности, които се отнасят конкретно до местното самоуправление. Сред тях са създаване на градоустройствени и териториално-устройствени планове съгласно нормите за безопасност; изграждане и поддържане на системи за наблюдение, ранно предупреждение и оповестяване; осигуряване на колективни и индивидуални средства за защита; обучение и практическа подготовка на централните и териториалните органи на изпълнителната власт, силите за реагиране и населението.

В чл. 9, ал. 1 е посочен ангажиментът на всички нива на администрацията (включително на местното самоуправление) по подготовката за реагиране при бедствия: „Планирането на защитата при бедствия се извършва на общинско, областно и национално ниво“ (вж. фиг. 1).



**Фиг. 1.** Структура на планирането и привеждането в действие на планове за реакция при бедствия

От посоченото става ясно, че институционалната и в частност общинската подготовка за реагиране при бедствия започва още с благоустрояването на дадена територия, което трябва да бъде внимателно планирано и съобразено с рискове, които могат да възникнат в бъдеще.

На местните администрации са вменени и функциите по обезпечаване на населението със средства за защита. Те се делят на:

➤ **Колективни** средства за защита. Това са инженерни съоръжения – скривалища и противорадиационни укрития, които са предназначени за осигуряване на защита на населението при въздушно нападение от бойни и промишлени отровни вещества, радиоактивни вещества и биологични агенти. Колективните средства за защита са публична държавна, публична общинска или частна собственост и се поддържат и управляват от ведомствата, на които са предоставени, от кметовете или от собствениците им (ЗЗБ, чл. 12, ал. 1 и 2).

➤ **Индивидуалните** средства за защита са предназначени за предпазване на дихателните органи, очите и кожата от отровни и радиоактивни вещества, пари и аерозоли, от високи температури и изгаряния, от взривове и други механични въздействия. Запасите от индивидуалните средства за защита се създават, съхраняват, обновяват, поддържат, предоставят и отчитат от кметовете на общините – за служителите от общинските администрации и за населението в общината (ЗЗБ, чл. 13, ал. 1, ал. 2, т. 2).



Общинските администрации имат ангажимент по осигуряването на възможности за обучение на населението за правилно поведение и предприемане на необходимите защитни мерки при бедствия (ЗЗБ, чл. 17).

В ЗЗБ се обобщават ролята, функциите и задълженията на общинските кметове по овладяване на бедствия:

- организира и ръководи защитата при бедствия на територията на общината;
- организира разработването и внася за утвърждаване от общинския съвет общински план за защита при бедствия;
- провежда превантивни мерки за недопускането или намаляването на последиците от бедствия;
- осъществява своевременно оповестяване и информиране на населението при заплахата от възникване или за възникнало бедствие;
- планира в проекта на общинския бюджет финансови средства за осигуряване на дейностите по плана за защита при бедствия в общината, както и резерв за неотложни и непредвидени разходи, свързани със защитата на населението.

При възникване на бедствена ситуация кметът трябва да:

- координира спасителните и неотложните аварийно-възстановителни работи;
- създава щаб за координиране на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи;
- обявява бедствено положение на територията на общината;
- привлича юридически и физически лица за предоставяне на лична или материална помощ в съответствие с възможностите им;
- включва в дейностите по защитата и създадените доброволни формирования;
- организира и координира временното извеждане и предоставя неотложна помощ на пострадалите лица;
- урежда и съгласува предоставянето на възстановителна помощ на населението при бедствия;
- ръководи извършването на неотложни възстановителни работи при бедствия.

Съгласно чл. 44, ал. 1, т. 4 от Закона за местното самоуправление и местната администрация<sup>1</sup> кметът изпълнява също така функции по опазването на обществения ред, като за осигуряването му издава писмени заповеди, задължителни за началниците на съответните полицейски служби. Съответно в

---

<sup>1</sup> Закон за местното самоуправление и местната администрация, обн., ДВ, бр. 77 от 17 септември 1991 г.; изм. и доп., ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г., изм., ДВ, бр. 53 от 27 юни 2014 г.

т. 11 и т. 12 е допълнено, че кметът организира и ръководи управлението при кризи в общината, като също така председателства съвета по сигурността. Аналогични са задължения и на кметовете на райони.

От гледна точка на управленската функция сигурност местното самоуправление изпълнява редица важни дейности. Паралелно с процеса на административно-териториално устройство на страната е необходимо да се направи **подробен и задълбочен анализ на рисковите фактори за поддържането на обществения ред и предпоставките за възникване на природно или социално бедствие**. Всяка община като териториално-пространствена и административна единица се характеризира с особености по отношение на сигурността на населението. Това изисква специфичен подход при определяне на структурите в общинската администрация, които ще бъдат заети в тази сфера. Ръководителите на общинските администрации (кметовете) трябва да подберат високопрофесионален и квалифициран персонал. Следващата стъпка е да се подготвят нормативни документи – планове за действие – при различни видове извънредни ситуации. Плановете трябва да бъдат проигравани от служителите и населението на общината. За да бъдат плановете за действие адекватно кореспондиращи на обективната действителност, е необходимо тя да се анализира внимателно и да се покажат слабите страни или по-точно рисковите компоненти в системата за опазване на реда на местно ниво. Самата система за сигурност в страната е редно да бъде плод на внимателно изготвен анализ, който да обединява и обобщава анализите на административно-териториалните единици. Системата за сигурност функционира на принципа на йерархичност и допълняемост от ниво местно самоуправление през областно управление до национално управление или политика по сигурността на страната. Анализът трябва да разгледа особеностите на местната сигурност, как тя се вписва в особеностите на областната сигурност (заедно с другите общини в областта) и накрая областната/регионалната сигурност как би се вписала в системата за национална сигурност. Местното самоуправление е важен елемент на системата за опазване на сигурността. Той в съвременната действителност е ключов елемент от държавното управление. Анализът е важен и поради пъстрата картина на българските общини от гледна точка на територия, население и др. Той обхваща всички аспекти на икономическия, социалния и културния живот.

Териториалните и природни особености обуславят различни видове опасности – например от възникване на пожари, лавини, наводнения и други. Налични ли са планински масиви или големи водни басейни (за плажуване или плаване), които привличат хора с цел почивка, туризъм, търговия и др. Намира ли се общината в зони на сеизмична активност. Трябва да се обърне внимание на икономическото развитие и по-конкретно отраслите, в които работят предприятията, разположени на територията на общината –

има ли опасни производства, при които би могло да се получи тежка промишлена авария, замърсяване на околната среда и жертви. Привлекателна ли е територията на общината и би ли могла да стане обект на прекалена имиграция от други части на страната или чужбина или обратното – допуска ли се масово напускане на работоспособно население. В културен аспект е важно има ли в общината етнически различия и конфликти; намира ли се тя в гранична територия – граничеща с чужда територия или територия, в която върлува епидемия или епизоотия, както и притежава ли обекти от национално или регионално значение за науката, туризма и т. н. Развит ли е добре спортът в общината и наблюдават ли се чести гостувания и сблъсъци на агитки от фенове на различни отбори? Как е изградена инфраструктурата и готова ли е тя да се справи с нуждите на града от паркиране, предвижване и почивка и забавление? Гамата от елементи на културния и икономическия живот, които биха могли да окажат влияние върху местната сигурност, са изключително много. Това са на практика всички възможни процеси и действия, които могат да възникнат от човешка дейност или природни стихии. Затова е важно при изготвянето на анализите на рисковите фактори в общината да вземат участие специалисти и граждани, които познават територията, културните и икономическите ѝ особености. Трябва да се вземат и добри практики от други места, но да бъдат прилагани само и единствено пречупени през призмата на местната действителност. Общинската администрация трябва така да структурира своите отдели, че те да могат да посрещат ежедневно нуждите на обществото от опазване на реда и защитата на населението от природни и социални бедствия.

Изброените фактори ясно подчертават необходимостта от включването на общините в структурата на Единната спасителна система.

### **3. Доброволните формирования при овладяването на бедствия – предизвикателство пред местното самоуправление**

Усилията на местното самоуправление в посока адекватно включване в мероприятията по овладяване на бедствията включват създаването на доброволни формирования. Тази практика е силно развита в някои страни от Западна Европа, но е изцяло нова за нашата страна. Общините в зависимост от броя на населението си трябва да създават, обучават и поддържат в готовност своите отряди от полупрофесионални доброволци, които да действат в помощ на спасителните служби при нужда. Идеята е спасителните служби да разполагат с резерв от добре обучени и подготвени хора, които да могат да се включат в мероприятията по овладяване на бедствия. Постоянното поддържане на подобен брой на личния състав е прекалено скъпо и неуместно.

Далеч по-малка инвестиция са обученията и периодичните тренировки на доброволците. Те са един вид „спасители на повикване“. По данни на ГДПБЗН към януари 2015 г. 170 общини разполагат с доброволни формирования, а в техните редици членуват около 2500 души. Тези формирования са съставна част на Единната спасителна система по места и са включени в националната система за оповестяване при бедствия, както и във всички планове.

Процедурите по създаване и поддържане на доброволни формирования са разписани в *Наредба за реда за създаване и организиране на дейността на доброволните формирования за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях*<sup>1</sup>.

Доброволните формирования се създават на териториален принцип, за самостоятелни действия и/или за подпомагане на основните съставни части на ЕСС, като изпълняват следните основни дейности по защитата на населението:

1. спасителни операции;
2. ограничаване и ликвидиране на пожари;
3. операции по издирване и спасяване;
4. извършване на неотложни аварийно-възстановителни работи;
5. оказване на първа помощ на пострадалите при пожари, бедствия и извънредни ситуации;
6. други операции, свързани със защитата.

Доброволците могат да извършват дейности съобразно завършените курсове за обучение и придобитата квалификация. След решение на общинския съвет доброволното формирование може да изпълнява и дейности по носене на дежурства. Дежурствата може да бъдат самостоятелни или съвместни с териториалните органи на ГДПБЗН, като трябва да са съгласувани от кмета на общината.

Стандартите за численост на доброволците за всяка община се определят с решение на Министерския съвет съобразно броя на населението и на населените места в нея и отдалечеността ѝ от местоположението на основните части на ЕСС.

Доброволец може да е всяко дееспособно, навършило 18 години, физическо лице, което е клинично здраво, не страда от психично заболяване и не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер, освен ако е реабилитирано. Налице е обаче ограничение за служители на МВР и военнослужещи да членуват в доброволните формирования.

Съгласно нормативната уредба доброволецът има право на неплатен отпусък за участие в обучение и за изпълнение на задачи, застраховка, осигуря-

---

<sup>1</sup> Обн., ДВ, бр. 50 от 3 юли 2012 г.; изм. и доп., ДВ, бр. 74 от 5 септември 2014 г.

ване за всички осигурени социални рискове, възнаграждение при участие в дейности по предотвратяване или овладяване на бедствия от бюджета за извънредни ситуации на страната, както и да ползва помещения, специализирана техника и оборудване.

Кметът на общината осъществява общото ръководство и определя пряк ръководител на доброволното формиране. Могат да се обособяват групи по видове дейност, които се формират според квалификацията, професионалният опит и предпочитанията на доброволците. Формирането на Столична община например се състои от 69 души (към януари 2015 г.) при максимален допустим брой по закон от 264 души. Участниците са разпределени в следните групи по приоритизиране и прецизиране на подготовката и участието в овладяването на бедствия:

- I група – оказване на първа долекарска медицинска помощ;
- II група – оказване на първа долекарска медицинска помощ;
- III група – извършване на пожарогасене;
- IV група – извършване на пожарогасене;
- V група – работа с моторен трион;
- VI група – работа с моторни помпи;
- VII група – общо спасяване (вкл. водно спасяване);
- VIII група – общо спасяване (вкл. водно спасяване).

В България има следните видове доброволно формиране:

➤ Формиране за участие в дейности при пожари, бедствия и други извънредни ситуации, което не разполага с пожарен автомобил и/или спасителен автомобил.

➤ Формиране от смесен тип за подпомагане дейността на районни служби „пожарна безопасност и защита на населението“ (РСПБЗН) или на участъците „Пожарна безопасност и защита на населението“ (УПБЗН) с възможност за осъществяване на съвместни дейности с териториалните звена на ГДПБЗН – МВР.

➤ Самостоятелно действащо доброволно формиране.

Кметът на общината осигурява за доброволните формирования безвъзмездно използване на сграден фонд, защитно облекло и екипировка, а в рамките на наличния финансов ресурс – и специализирана техника, оборудване и комуникационни средства за поддържане на връзка с доброволците. Защитното облекло и екипировката на доброволците следва да отговарят на изискванията на Наредбата за съществените изисквания и оценяване съответствието на личните предпазни средства, приета с Постановление № 94 на

Министерския съвет от 2002 г.<sup>1</sup> като минимално включват: защитно облекло за пожарогасене и/или за спасителна дейност, защитна каска, предпазни ръкавици, защитни ботуши/обувки, колан, маска или целолицева маска с филтър и др.

Създаването и поддържането на доброволни формирования е нова управленска функция за местните власти у нас. Тази практика дава възможност за привличане и използване на широк спектър от участници при овладяването на бедствия и кризи, за по-добра ефективност при разходването на средствата от бюджетите за извънредни ситуации и защита на населението. Освен това играе много важна социална и психологическа роля като привлича голям брой хора към разрешаването на проблемите по превенцията и овладяването на бедствия и не на последно място създава и утвърждава здрави връзки и доверие между гражданите и специализираните и местните институции.

### **Заклучение**

Институциите осъзнават все по-ясно нуждата от адекватна реакция на заобикалящата ни действителност на все по-честа проява на бедствия, кризи и извънредни ситуации. Местното самоуправление като форма на управление, стояща най-близо до хората, трябва да започне да играе ключова роля при формирането и провеждането на политиките в тази област. Тази концепция е сравнително нова в общоевропейската управленска практика и е необходимо да бъдат положени усилия за доусъвършенстването ѝ, както и за качествено ѝ прилагане по места и общо за Съюза като цяло. Местното самоуправление разполага с възможността да създава и поддържа свои средства за справяне с локални проблеми, като в наши дни е възможно активното включване и на граждани, доброволци и техните организации. Те биха могли да изиграят ключова роля при изграждането на една ефективно действаща система за предотвратяване на бедствия и кризи.

### **Литература**

1. Закон за защита при бедствия – Обн., ДВ, бр. 102 от 19.12.2006 г.; изм. бр. 8 от 25.01.2011 г., в сила от 25.01.2011 г., доп., бр. 39 от 20.05.2011 г.
2. Закон за местното самоуправление. Обн., ДВ, бр. 77 от 17 септември 1991 г.; изм. и доп., ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г., изм., ДВ, бр. 53 от 27 юни 2014 г.

---

<sup>1</sup> Постановление № 94 на Министерския съвет от 7 май 2002 г. за приемане на наредба за съществените изисквания и оценяване съответствието на личните предпазни средства, ДВ, бр. 48 от 14.05.2002 г.

3. Наредба за реда за създаване и организиране на дейността на доброволните формирования за предотвратяване или овладяване на бедствия, пожари и извънредни ситуации и отстраняване на последиците от тях – в сила от 03.07.2012 г. Приета с ПМС № 123 от 25.06.2012 г., ДВ, бр. 50 от 3 юли 2012 г., ДВ, бр. 74 от 5 септември 2014 г.

4. Декларацията на Конференцията на Организацията на обединените нации по околната среда на човека – приета на 16 юни 1972 г. в Стокхолм, – Stockholm 1972 – Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment – United Nations Environment Programme – 21st plenary meeting – 16 June 1972.

5. Рамкова конвенция на Обединените нации по изменение на климата - ратифицирана със закон, приет от 37-то НС на 16.03.1995 г., ДВ, бр. 28 от 28.03.1995 г. Издадена от Министерството на околната среда и водите, обн., ДВ, бр. 68 от 19.08.2005 г., в сила от 10.08.1995 г.

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

# ДИНАМИКА НА ЗДРАВНИТЕ РАЗХОДИ В БЪЛГАРИЯ

инж. Боян Игнатов,  
специалност „Публична администрация“  
със специализация „Здравен мениджмънт“, УНСС

boyan.ignatov@abv.bg

***Резюме:** На фона на потвърдени зависимости между богатството и здравните резултати докладът очертава динамиката на здравните разходи в страната през последните 10 години. Извеждат се ескизно някои насоки на здравната реформа.*

***Ключови думи:** БВП, здравни разходи, здравни резултати*

## 1. Зависимости

В един разговор за здравните разходи са важни преди всичко резултатите. Международните сравнения, които осигуряват данните на OECD и базата данни на Garminder.com, са показателни за някои ключови зависимости, за мястото и ролята на здравната система за социалното благополучие на обществото. Те могат да бъдат обобщени така:

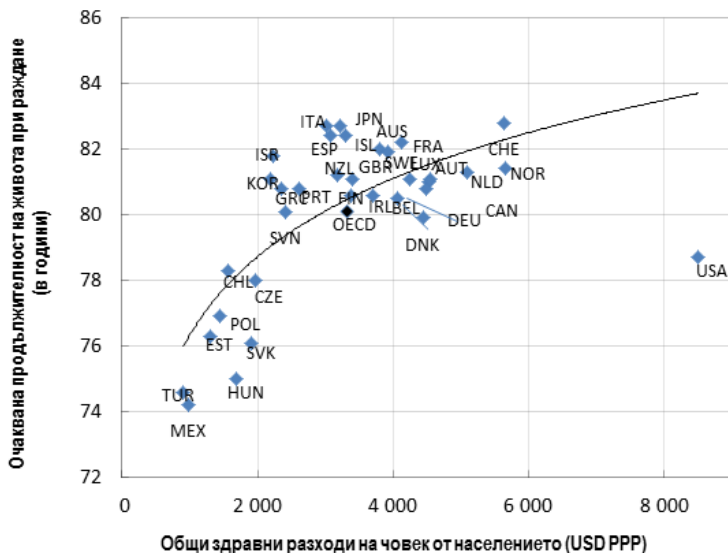
➤ Налице е силна статистическа връзка (вж. фиг. 1) между равнището на здравните разходи (за сравнимост данните за здравните разходи са показани в USD по паритет на покупателната способност), т.е. между ресурсите и очакваната продължителност на живота при раждане в години, т.е. резултатите (Life Expectancy at Birth – LEB). Тази зависимост се проявява по-силно в по-ранните статии на икономическия растеж, след което „забогатяването на страните все по-малко допринася за доброто здраве“. Както твърдят Р. Уилкинсън и К. Пикет, „зависимостта между здраве и икономически растеж се е изчерпала“, а „народите от богатите страни са стигнали до края на едно дълго пътуване“<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Уилкинсън, Р., К. Пикет. Патология на неравенството. Защо равенството прави обществата по-силни. С., Изток-Запад, 2014, с. 25.



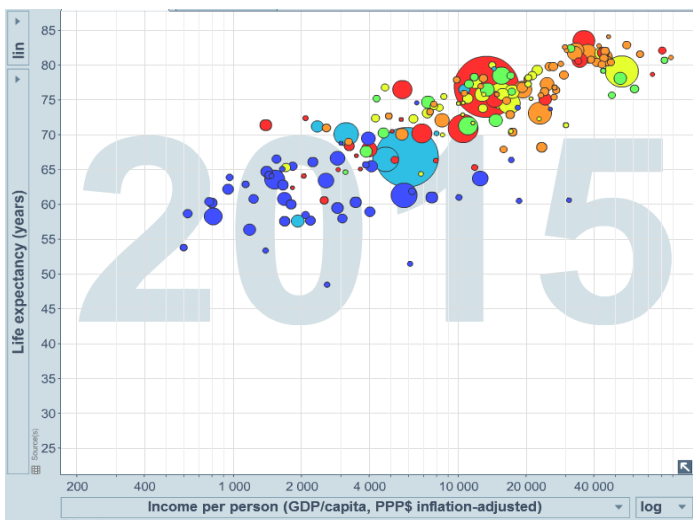
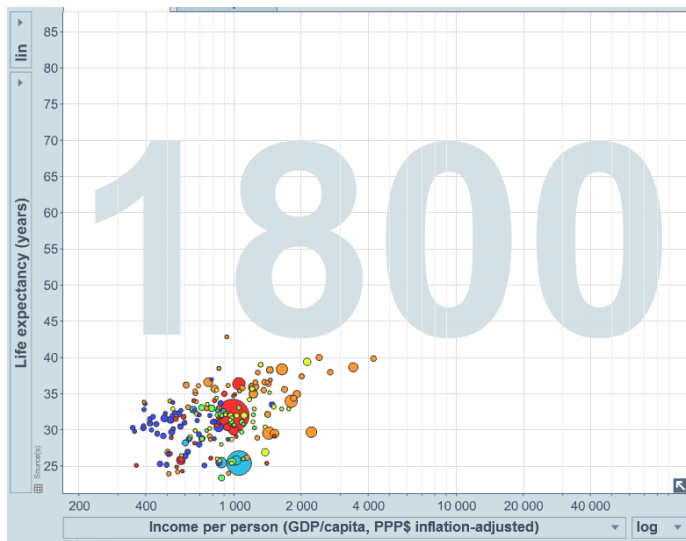
Очевидно е, че ресурсите не са единственият значим фактор, доколкото страните, които показват най-висок резултат (ЛЕВ), който варира от 80 до 82 години, показват широк размах на здравните разходи (от 2500 – 6000 USD по PPP).



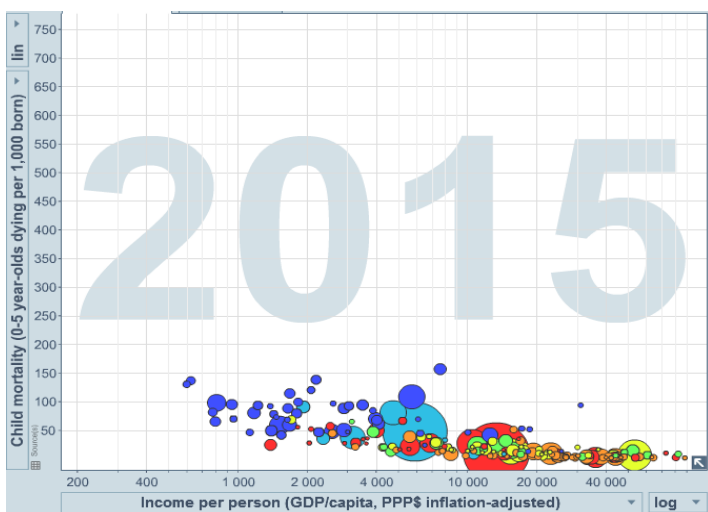
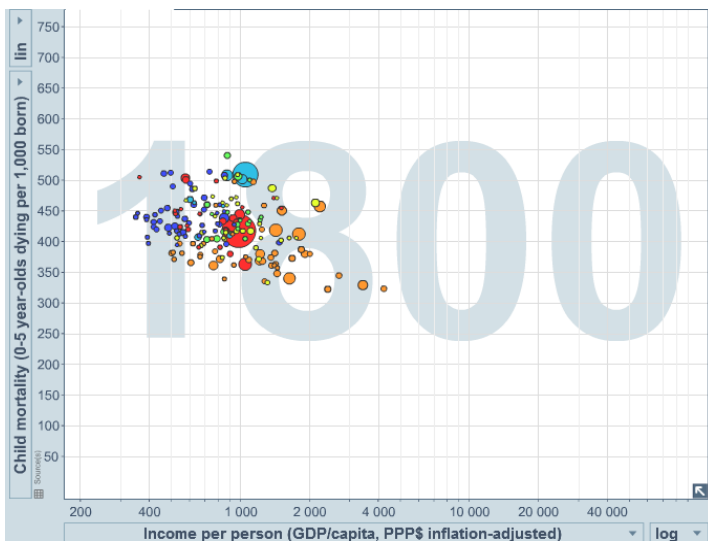
Източник: *Government at a Glance, 2013.*

**Фиг. 1.** Здравни разходи на човек от населението и очаквана продължителност на живота при раждане (2011 г.)

➤ Панелите на фиг. 2(а/б) и 3(а/б) отразяват в исторически план силната свързаност между здравните индикатори и икономическото богатство, както и неговото разпределение.



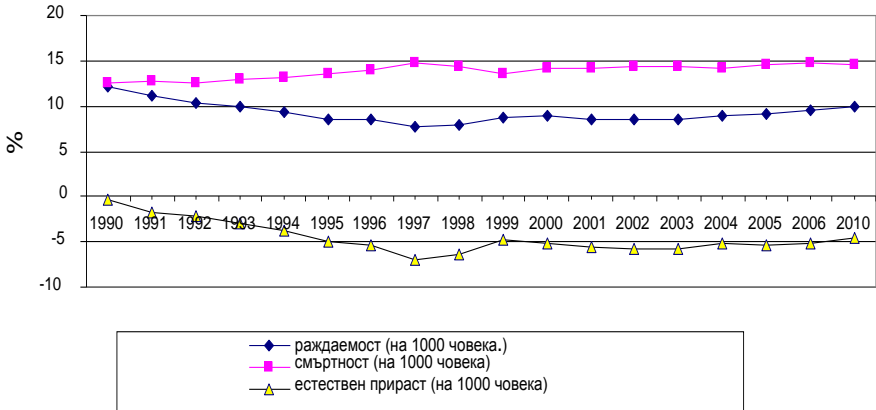
**Фиг. 2 (а/б).** БВП на човек от населението и очаквана продължителност на живота при раждане (1800 г. и 2015 г.)



**Фиг. 3 (а/б).** БВП на човек от населението  
и детска смъртност  
на 1000 раждания (1800 г. и 2015 г.)

## 2. Тренд

В последните години се наблюдават редица фактори, които водят до нарастване на нуждите на гражданите от здравни услуги. От една страна, това са застаряването на населението (вж. фиг. 4), което е свързано с повишената заболяемост, влошаването на здравния статус на големи групи хора в резултат от съвременния начин на живот, както и влошената покупателна способност, която прави повече хора зависими от услугите, покривани от Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). При запазване на тенденциите през 2025 г. според прогнозите на НСИ повече от един на всеки петима българи ще бъде над 65 г., което е определящо за ръста на здравните разходи.



Източник: НСИ, 2014.

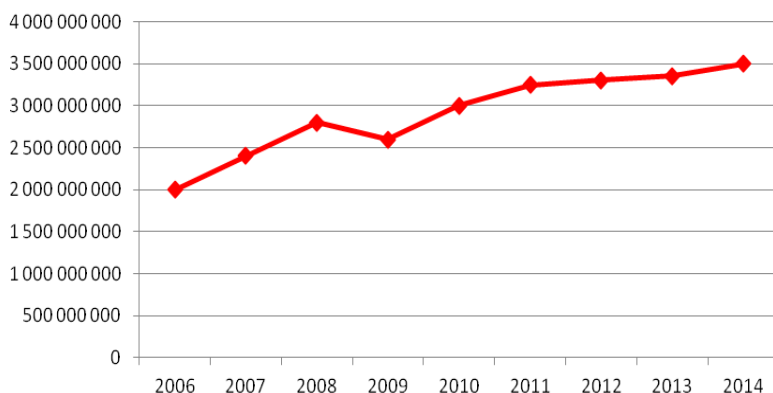
Фиг. 4. Демографски тенденции в България (1980 – 2010 г.)

От друга страна, развитието на здравните технологии и по-добрата информираност на пациентите увеличават търсенето на по-ефикасни здравни услуги. Именно конфликтът между нарастващо търсене на здравни грижи, от една страна, и задържането на общите публични разходи за здравеопазване, от друга, води до непропорционално увеличение на разходите за медицински технологии и превръща медицинския персонал в заложенници на здравната система поради намаляващите ѝ възможности да им осигури адекватно възнаграждение.

Във всички развити държави има тенденция към увеличаване на разходите за здравеопазване както от публични, така и от частни източници. Основна причина за това е въвеждането на нови здравни технологии, които дават по-

големи възможности за лечение на населението. Резултатите от това са налице както по общи демографски показатели (продължителност на живота), така и по отношение на отделни заболявания, които доскоро се считаха за фатални (онкологичните заболявания, СПИН-ът, репродуктивните проблеми). Увеличаването на частните разходи (чрез различни видове здравни осигуровки или пряко финансиране) е лесно разбираемо поради стремежа на всеки човек да подобри своето здравно състояние. Увеличаването на публичните разходи обаче е въпрос не само на политически решения под натиска на обществото, а и на разбирането, че здравните разходи са инвестиция, която се възвръща чрез преки икономически резултати, водещи до подобряване на благосъстоянието на цялото население.

България като член на ЕС не прави изключение от тази тенденция. Макар и много плахо и крайно недостатъчно, разходите за здравеопазване в България през последните години нарастват в абсолютен размер (фиг. 5).



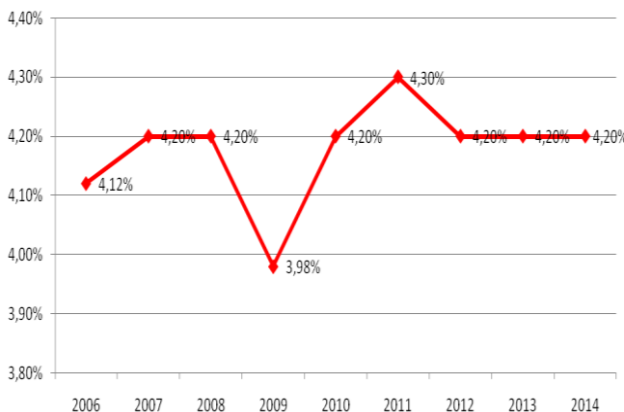
Източник: МФ и НЗОК.

**Фиг. 5.** Публични разходи за здравеопазване )  
в Р България (2006 – 2014 г.), в лева

Обществен приоритет ли е здравната система? Отговор на този въпрос дава съотношението между публичните разходи за здравеопазване и БВП (фиг. 6а/б). Структурата на разходите по функции в консолидираната фискална програма като дял в БВП показва, че дялът на разходите за здраве нараства с 1 пр.п. (до 4,5% през 2013 г.).

Разходите за здравеопазване като процент от БВП е основен показател за държавната политика по отношение на собственото си население е готовността да се заделят повече средства за здравеопазване. Дори една страна да

не е много богата от начина, по който финансира здравеопазването си, се вижда доколко то е приоритет при разпределение на наличните средства.

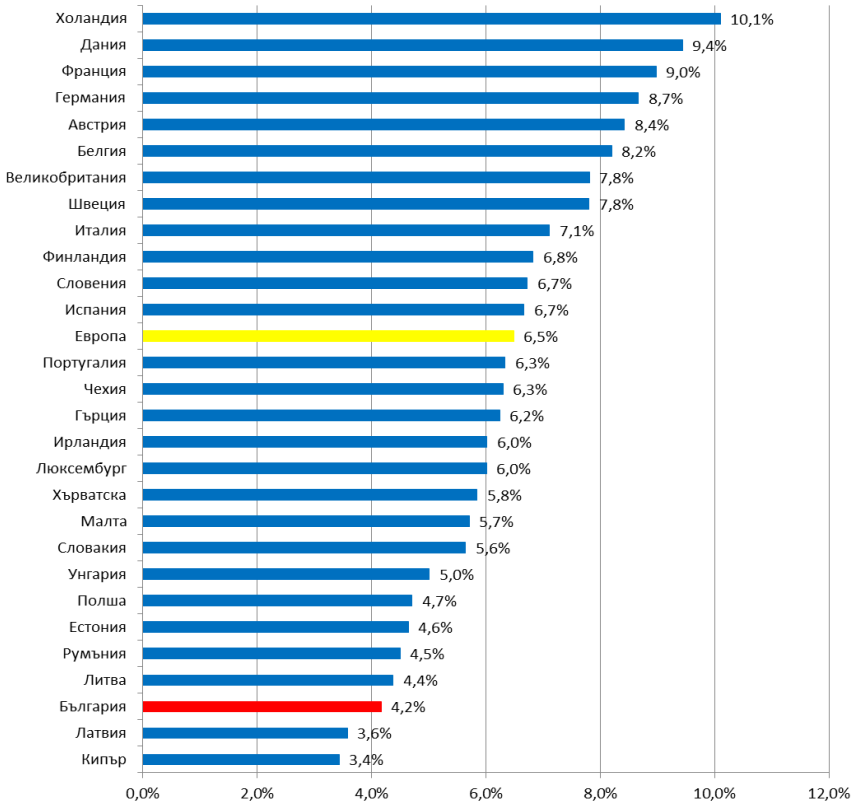


Източник: НСИ и МФ.

**Фиг. 6 (а/б).** Публични разходи за здравеопазване в България, % от БВП

### 3. Позиции

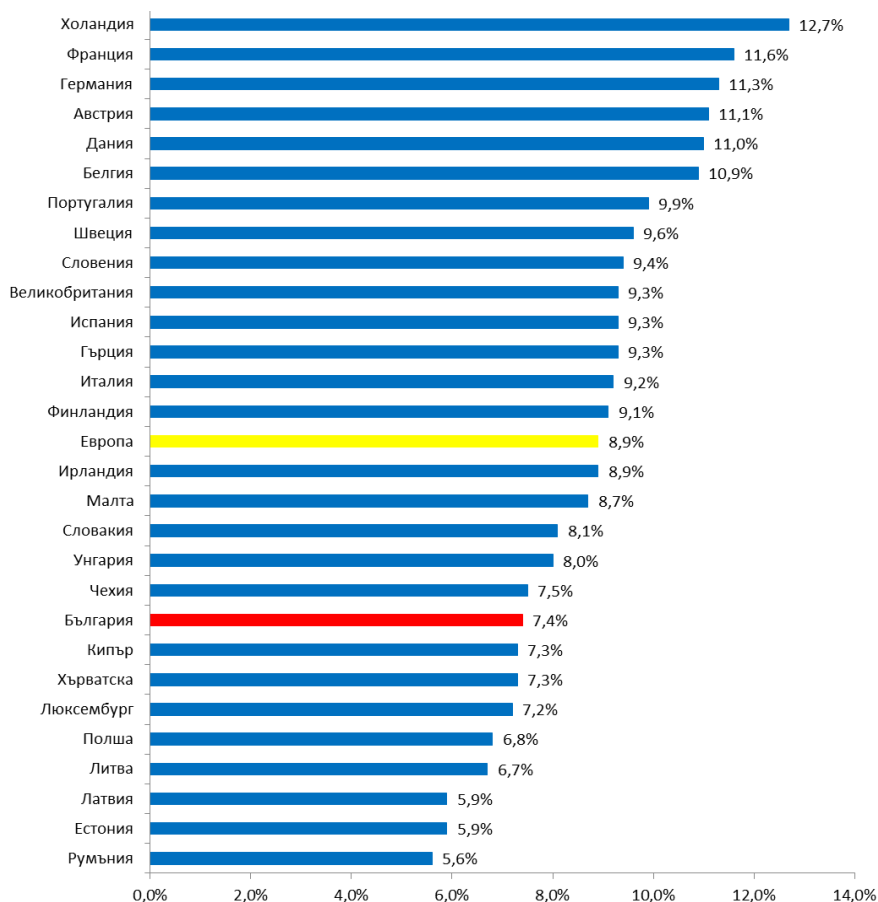
Ако се направи преглед на общите разходи за здравеопазване, лесно може да се види, че страната ни е на едно от последните места на континента. На фиг. 7 са включени само публичните разходи. Това означава, че здравеопазването в България не може да се похвали с добро финансиране, особено като се има предвид, че страната е с най-ниския БВП в Европейския съюз.



Източник: WHO, 2015.

Фиг. 7. Публични разходи за здравеопазване като процент от БВП през 2012 г.

Вижда се, че общите разходи за здравеопазване в България са далеч от тези в повечето европейски страни. Ако вземем под внимание, че и покупателната способност на страната е доста ниска, нещата изглеждат наистина застрашително.



Източник: WHO, 2015.

**Фиг. 8.** Общи разходи за здравеопазване като процент от БВП през 2012 г.



Отделянето на около 4% за от БВП обрича българското здравеопазване не само на застой, но дори и на влошаване. Цените на съвременните здравни технологии растат непрекъснато, макар и бавно възнагражденията в сектора също да се покачват. В условията на криза и намаляване на покупателната способност на населението ролята на публичните разходи се увеличава.

Не по-различно стоят нещата, ако разгледаме общите разходи за здравеопазване като процент от БВП. Благодарение на факта, че в страната ни имаме едни от най-високите разходи за здравеопазване в ЕС, вече не сме съвсем в дъното на класацията по общи разходи (вж. фиг. 8).

#### 4. Спешни мерки

Можем да обобщим, че се наблюдават някои тенденции, които налагат преосмисляне на отношението към здравния сектор и предприемане на спешни мерки, а именно:

- здравната система в България страда от остър финансов недостиг;
- имаме очевидна неравнопоставеност на пациентите у нас спрямо пациентите в други държави от ЕС със сходни икономически и демографски показатели;
- липсата на грижа за здравето на нацията има негативно отражение върху благосъстоянието на държавата и на отделния индивид в дългосрочен план.

Доколкото всяка реформа е все пак свързана с финансови средства, възможни източници на такива за здравеопазването биха могли да бъдат:

- намаляването на броя на здравно неосигурените лица – в момента те са около 1,5 млн. души, които не плащат никакви здравни вноски;
- повишаване на осигурителната база – тук усилията трябва да са основно в посока на намаляване на „сивия“ сектор и изваждане на всички доходи на „светло“;
- европейско финансиране – основно за закупуване на нова и модерна апаратура и ремонт на сградния фонд.

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

# РАЗВИТИЕ НА ЗДРАВНОТО ОСИГУРЯВАНЕ В БЪЛГАРИЯ ЗА ПЕРИОДА 2009 – 2014 Г.

Лъчезар Лазаров,  
докторант в катедра „Публична администрация“, УНСС

united69@abv.bg

**Резюме:** В доклада се разглеждат демографската ситуация в България, бюджетът на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и на частните здравноосигурителни компании. Посочени са причините за ръста на здравните разходи, а така също и за несъстоялия се модел на задължително, допълнително и доброволно здравно осигуряване.

**Ключови думи:** здравно осигуряване, здравноосигурителни плащания, частни здравноосигурителни дружества

## 1. Институционална рамка на здравното осигуряване

Здравното осигуряване е вид обществено осигуряване. Правно-нормативната рамка, регулираща системата се очертава от следните нормативни актове: Конституцията на Р България, Закон за здравното осигуряване, Закон за лечебните заведения, Закона за здравето, Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, Закона за бюджета на НЗОК и Закона за съсловни организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина.

Здравното осигуряване в България може да се определи като система за социална здравна закрила на населението, която гарантира предоставяне на необходима и достатъчна медицинска помощ на нуждаещите се. Тя се реализира чрез съвкупност от институции и правила, които определят условията за осъществяване на здравна закрила на гражданите, за предотвратяване и отстраняване на заболяванията. Чрез него се извършват фактически, а не правни действия, които винаги са свързани със здравето на осигурените лица. Може да се обобщи – системата за здравно осигуряване е социална, което означава, че тя е свързана с интересите на отделната личност, защитавани във и чрез обществото. В системата за здравно осигуряване всички осигурени лица участват еднакво в набирането на средствата, с еднакъв размер на осигурителните вноски, които след това се разходват за конкретни нужди на дадено лице.

Здравното осигуряване в България е два вида: задължително и доброволно. Задължителното здравно осигуряване (ЗЗО) предоставя основен пакет от здравни дейности, гарантиран от бюджета на НЗОК. Доброволното здравно осигуряване (ДЗО) е дейност по поемане на рискове, свързани с финансовото обезпечаване на определени здравни услуги и стоки осъществявана от лицензирани по ЗЗО здравноосигурителни дружества срещу заплащане на здравноосигурителни премии въз основа на здравноосигурителни договори. Чрез ДЗО се обезпечават предоставянето на здравни услуги и стоки извън обхвата на Закона за здравното осигуряване, но няма нормативна пречка на нуждаещите се да се осигуряват и за здравни услуги и стоки, които са в обхвата на задължителното здравно осигуряване. ДЗО се извършва въз основа на договор за медицинска застраховка по смисъла на чл. 222а от Кодекса за застраховането.

Правният режим на ДЗО се съдържа основно в глава трета на Закона за здравното осигуряване (чл. 81 – 99н от ЗЗО), а така също и в Кодекса за застраховането (чл. 7), Закона за Комисията за финансов надзор като основен контролен орган, включително и върху тази дейност. А във връзка с възникването и функционирането на самите здравноосигурителни дружества, които се създават само като акционерни дружества – чл. 158 – 161 от Търговския закон, чл. 2, 3, 83, 91 – 99 и 101 от ЗЗО, както и чл. 87 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

## **2. Основни параметри на демографската ситуация в България**

Не е тайна, че здравноосигурителната система е с ниска ефективност, което се изразява в непрекъснато повишаващите се разходи за здравеопазване на фона на все повече влошаващи се показатели за здраве. Темповете на нарастване на разходите за здравеопазване изпреварват темповете на нарастване на БВП. Това означава, че обществото не може да задели повече средства за здравеопазване и проблемът с тяхното ефективно разходване става все по-актуален.

Демографското състояние на населението е фундаментален фактор за развитието на здравното осигуряване. Демографската ситуация у нас е с много лоши и смущаващи показатели, което от своя страна рефлектира върху разходите за здраве и върху резултатите от работата на здравната система като цяло.

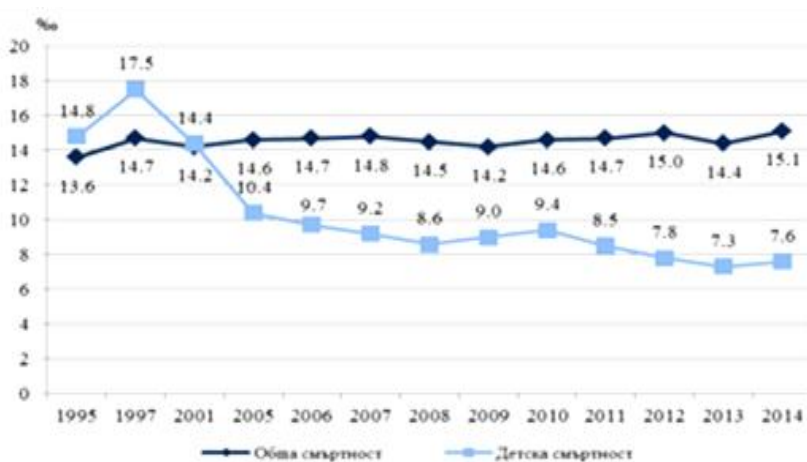
- Към 31.12.2014 г. населението на България е 7 202 198 души. Демографската картина в страната може да се опише така: депопулация, застаряващо население и устойчиво високо равнище на общата и детската смъртност.

**Таблица 1.** Брой на населението в страната по години 2009 – 2014 г.

	Години					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Всичко	7 563 710	7 504 868	7 327 224	7 284 552	7 245 677	7 202 198
Мъже	3 659 311	3 629 809	3 566 767	3 545 073	3 524 945	3 502 015
Жени	3 904 399	3 875 059	3 760 457	3 739 479	3 720 732	3 700 183

Източник: НСИ, 2015.

- Броят на умрелите през 2014 г. е 108 952 души, а коефициентът на обща смъртност – 15,1%. Спрямо предходната година броят на умрелите се увеличава с 4607 случая, или с 4,4%. Нивото на общата смъртност продължава да е твърде високо.



Източник: НСИ, 2015.

**Фиг. 1.** Обща и детска смъртност (1995 – 2014 г.)

- Като положителни тенденции могат да се отбележат увеличаването на броя на живородените деца и нарастваща продължителност на живота. През 2014 г. в страната са регистрирани 68 083 родени деца, като от тях 67 585 са живородени (или 99,3%). В сравнение с предходната година се увеличава броят на живородените (с 1007 деца, или с 1,5%) и нараства средната продължителност на живота на населението (за 2014 г. тя е 78,30 г. за жените и 71,2 г. за мъжете).

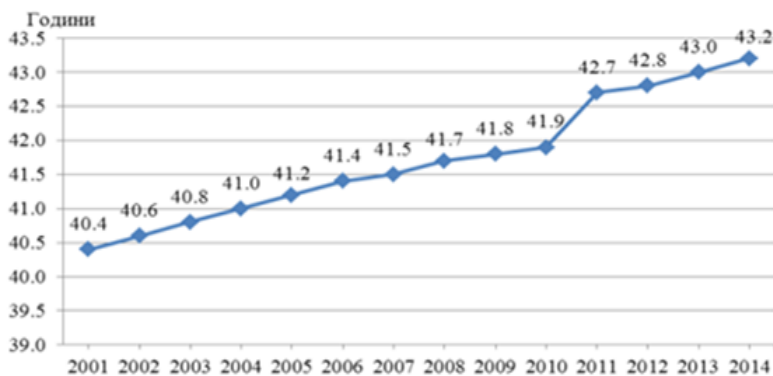
- Продължава процесът на остаряване на населението. В края на 2014 г. лицата в надтрудоспособна възраст са 24,1% от населението на страната. В сравнение с 2013 г. делът на населението в тази възрастова група нараства с 0,4%.

**Таблица 2.** Възрастова структура на населението, в % (31.12.1990 – 31.12.2014 г.)

	Години											
	1990	1995	2001	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Население под трудоспособна възраст	21,6	19,1	16,3	14,8	14,5	14,5	14,5	14,6	14,3	14,4	14,6	14,8
Население в трудоспособна възраст	55,5	56,6	59,2	62,4	63	63,2	63,1	62,7	61,7	61,8	61,7	61,1
Население в надтрудоспособна възраст	22,9	24,3	24,5	22,8	22,5	22,3	22,4	22,7	24	23,8	23,7	24,1

Източник: НСИ, 2015.

Налице е устойчива дългосрочна тенденция за нарастване на средната възраст на населението – от 40,4 години през 2001 г. на 43,2 г. през 2014 г.



Източник: НСИ, 2015.

**Фиг. 2.** Средна възраст на населението (2001 – 2014 г.)

Посочените данни рефлектират върху здравната и здравноосигурителната система, характеризиращи се с повече разходи за болнична и извънболнична медицинска помощ.

### 3. Приходи на НЗОК

НЗОК е единственият задължителен здравноосигурителен фонд, осъществяващ финансирането на дейностите по отношение на задължителното здравно осигуряване. Анализирането на приходите и разходите е от съществено значение, за да се видят тенденциите в развитието на здравноосигурителната система.

**Таблица 3.** Отчетени приходи по бюджета на НЗОК по видове за периода 2009 – 2014 г.

(в млн. лв.)

Показатели	Години					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Общо трансфери и приходи	2 200,80	2 576,00	2 624,00	2 678,10	2 765,70	3 142,00
Трансфери от РБ за безработни пенсионери и деца до 18 години	664,6	941,1	941,1	941,1	941,1	1 200,30
<b>Общ размер на приходите, в т.ч.:</b>	<b>1 536,20</b>	<b>1 634,90</b>	<b>1 682,90</b>	<b>1 737,00</b>	<b>1 824,60</b>	<b>1 941,70</b>
приходи от ЗОВ	1 526,00	1 619,00	1 666,30	1 727,80	1 803,60	1 927,90
дял на приходите от ЗОВ (%)	99,3	99	99	99,5	98,8	99,3
неданъчни приходи	10,2	15,9	16,6	9,2	21	13,8
дял на неданъчните приходи (%)	0,7	1,0	1,0	0,5	1,2	0,7

Източник: НЗОК, 2015.

Приходите на НЗОК се осигуряват от осигурителни вноски на работодатели, служители по трудови правоотношения, самосигуряващи и наети по извънтрудови правоотношения. За пенсионери, безработни и деца до 18 г. средствата се финансират от Републиканския бюджет (РБ) като трансферни плащания. Неданъчните приходи са основно са от глоби на контролните органи на касата, вследствие извършен контрол на медицинските заведения. За разглеждания период 2009 – 2014 г. увеличението размера на приходите се дължи главно на по високия осигурителен доход, върху който се изчисляват осигурителните вноски.

Въпреки увеличаващия се брой пенсионери трансферът от РБ за периода 2010 – 2013 г. запазва своя размер – 941,10 млн. лева, което може да се оцени като недостатъчно. Това е причината за наличието на хроничен недостиг на

средства за издръжка на лечебните заведения, за лекарства и за лечение на обществено значими заболявания.

#### 4. Разходи на НЗОК

Основен дял в разходната част на бюджета на НЗОК заемат здравноосигурителните плащания, които отчитат ръст всяка година, като най-голям дял имат разходите за болнична медицинска помощ.

**Таблица 4.** Здравноосигурителни плащания (ЗОП) по изпълнението на бюджета на НЗОК за периода 2009 – 2014 г.

(млн. лв.)

Видове здравноосигурителни разходи	Години					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Извънболнична медицинска помощ	256,7	315,8	321,5	354,7	360,6	376,1
Дентална	77,5	97,3	97,1	104,6	112,7	114
Медико-диагностична дейност	57,1	61,9	65,5	70,7	68,7	69,8
Лекарства за домашно лечение	325,6	366,1	524,5	484,1	629,9	629,2
Болнична медицинска помощ	941,9	1084,9	1216,1	1448	1547,9	1526,6
Други ЗОП	2,2	16,1	15,2	37,2	21	61,6
Медицински изделия	0	0	0	0	0	96,8
Лекарствена терапия при злокачествени заболявания	0	0	0	0	0	220,7
<b>ВСИЧКО</b>	<b>1661</b>	<b>1942,1</b>	<b>2239,9</b>	<b>2499,3</b>	<b>2740,8</b>	<b>3094,8</b>

Източник: НЗОК.

Основни причини за ръста на стойността на отчитаната дейност от изпълнителите на болнична медицинска помощ са следните:

1. Лицензирането от Министерството на здравеопазването на нови лечебни заведения, отделения и дейности предимно за извършване на диагностика и интервенционално лечение и съответно отчитане на по-големи обеми дейност и повече поставени медицински изделия;
2. Повторна хоспитализация за продължаване на лечението и насочване на лечението по клинични пътеки с по-висока цена;
3. Завишено потребление на по-скъпи лекарствени продукти, одобрени с протокол на онкологичен комитет, при лекарствената терапия на злокачествените заболявания;
4. Нарастване на броя на договорени клинични пътеки и клинични процедури;

5. Липсата на механизъм за ефективно разпределение на здравни ресурси и точен регламент за разкриване на болнични лечебни заведения предоставят възможността за всяко новоразкрито лечебно заведение да договори дейности, както и за всеки стар договорен партньор да договори нови дейности;

6. Промените в медицинските стандарти, при които са изменени изискванията за квалификация на лекарите и броят на специалистите, дават възможност на практика почти всички лечебни заведения да хоспитализират болни, без да се гарантира необходимият обем и качеството на болничната медицинска помощ. В медицинските стандарти не се посочват нормативи за броя легла и пациенти, които следва да се обслужват от медицинския персонал – лекари със и без специалност и специалисти по здравни грижи;

7. В разрешенията за дейност не се посочва броя на леглата, които една болница може да разкрие по специалности, като по този начин лечебните заведения за болнична помощ неконтролируемо и нерегулирано разкриват и преструктурират все повече нови и нови легла;

8. НЗОК не разполага с възможности за предварителен контрол по установяване на отчетени дейности и лекарствени продукти по клинични пътеки, включени едновременно и в клинични изпитвания, което предполага дублирано заплащане за една и съща дейност;

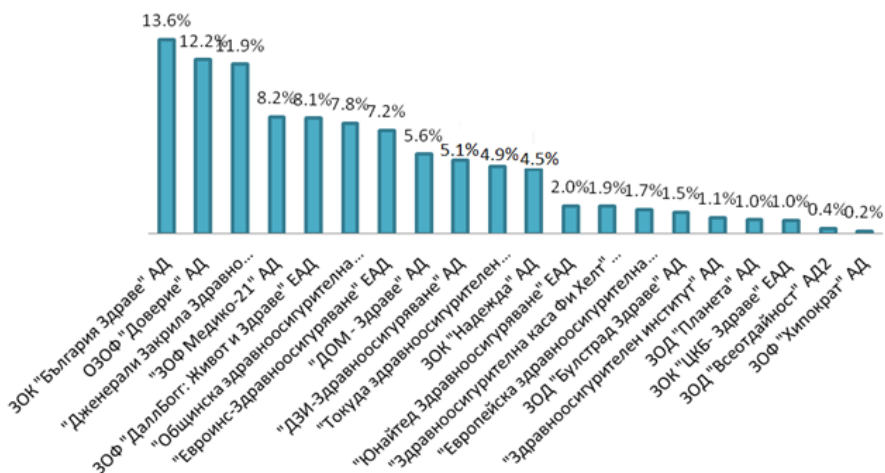
9. Липса на хоризонтална и вертикална интеграция, липса на диагностично-лечебни алгоритми или правила за добра медицинска практика в извънболничната помощ;

10. Населението се обръща в по-голямата част от случаите директно към болничната медицинска помощ, поради неудовлетвореност от ефикасността на извънболничната медицинска помощ.

## **5. Дейност на частните здравноосигурителни дружества**

Доброволното здравно осигуряване започна своето развитие в България от 2001 г. В края на 2003 г. на този осигурителен пазар има шест акционерни дружества. През периода 2003 – 2006 г. броят на участниците на този пазар се удвоява (акционерните дружества са 13 през 2006 г.). В края на 2011 г. броят на дружествата вече е 20, първите пет от които държат повече от 50% от пазара (вж. фиг. 3).





Източник: КФН, 2012.

**Фиг. 3.** Пазарен дял на дружествата за доброволно здравно осигуряване (към 30.11.2011 г.)

На здравноосигурителния пазар в страната се предлагат всички основни видове продукти, които са налице и в НЗОК. Сред предлаганите здравноосигурителни пакети преобладават доболничната медицинска помощ, други здравноосигурителни пакети, болничната медицинска помощ и профилактиката – подобряване на здравето и предпазването от заболявания (ПЗПЗ). Преобладават краткосрочните договори със срок до 1 година.

През 2013 г. бяха извършени законодателни промени в областта на ДЗО. Според тях с решение на КФН дружествата се прелицензираха като общозастрахователни по следните застраховки: „заболяване“ и „злополука“. В ЗЗО здравноосигурителният договор се променя на здравноосигурителна полица. Приета бе нова дефиниция за ДЗО – дейност по поемане на рискове, свързани с финансовото обезпечаване на определени здравни услуги и стоки срещу заплащане на премии въз основа на договори за медицинска застраховка, уредени в Кодекса за застраховането. Разпоредбите, регламентиращи дейността на здравноосигурителните дружества, са отменени. В Кодекса за застраховане (КЗ) е създаден нов раздел „Здравно (медицинско) застраховане“, включващ уредба на договора за медицинска застраховка и договора за постоянна здравна застраховка. Основните нови моменти са, че се допуска договорът да бъде безсрочен, като в този случай застрахователната премия

няма да може да се увеличава вследствие от възрастта на застрахованото лице или на влошаване на здравословното му състояние.

С договора за постоянна здравна застраховка застрахователят се задължава да извършва редовни плащания на застрахованото лице за компенсиране загуба на доход вследствие на злополука или заболяване. Обезщетението по постоянна здравна застраховка се изплаща до пълното възстановяване на застрахованото лице, до придобиването на право за получаване на пенсия за осигурителен стаж и възраст.

Премийният приход на дружествата по ДЗО за посочения период е следният:

**Таблица 5.** Начислен премиен приход по ДЗО (застраховане) за периода 2009 – 2014 г.

	Години					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Премиен приход, млн. лева	38,3	42,2	40,4	44,9	34,0	43,8

*Източник: КФН, 2015.*

Премийният приход на здравноосигурителните компании за разглеждания период е около 43 пъти по-малък от този на НЗОК. Това е показател за слабо присъствие на здравноосигурителния пазар. Основните причини са:

- липсата на традиции и нагласа за ползване на доброволно здравно осигуряване не позволява да се разшири обхватът на осигурени лица;
- ограничените финансови възможности на преобладаващата част от населението затрудняват хората в решението им да заплатят още една осигурителна вноска за едни и същи здравни услуги;
- директните плащания в лечебните заведения са предпочитани пред доброволното здравно осигуряване от населението и от самите лечебни заведения;
- здравноосигурителните компании не се конкурират по разнообразие на здравни пакети и по предлагане на високо качество на обслужване, а се конкурират в стремежа да се сключват договори на ниски цени за здравните услуги (особено при обществените поръчки);
- голяма част от общия премиен приход е в резултат от договори с големи фирми, банки и финансови институции за сметка на здравното осигуряване в многобройните малки и средни фирми.

## 6. Изводи

Големите очаквания, с които беше натоварено българското общество за здравната реформа и ново здравеопазване, не бяха удовлетворени. И пациентите и медицинските специалисти са недоволни от изградената система на здравеопазване. Основният пакет на здравни услуги (заплащан от бюджета на НЗОК) е свръхразширен и не е обезпечен с достатъчно ресурси на здравната система – най-вече с финансови средства. Всяка следваща година се включват нови болнични дейности. Това е проява на изключително вреден популизъм от страна на хората, занимаващи се със здравна политика – теоретично всички здравноосигурени лица имат право едва ли не на всичко, но никой не признава, че всъщност на практика това право не е обезпечено с финансови средства. Това от своя страна води до принуда върху пациентите до нерегламентирани плащания и широка корупционна практика, която се превърна в неписан, но реално действащ закон. Основният пакет услуги дори не е остойностен по икономически елементи на дейностите, независимо от приеманата всяка година методика на остойностяване. Посочената методика не се базира на актюерски разчети за оценка степента на риск. В националната статистика липсват или са силно деформирани данните за видовете и обема дейности, финансирани чрез НЗОК, които са основата за изчисляване степента на риска при здравното осигуряване. Задължителното здравно осигуряване на практика не управлява, а само разпределя средства, утвърдени от парламента по отделните направления на основния пакет здравни услуги. Това разминаване с концепцията за здравно осигуряване не позволява да се правят изводи за необходимите средства, с които може да се гарантира основният пакет здравни услуги. Основното предимство на осигурителната система е, че тя финансира дейности и „парите следват пациента“, но в българския вариант не се знае за какво се дават пари.

От друга страна, в последните години се наблюдава процес на одържавяване на системата на задължително здравно осигуряване. Последствията от този процес са:

1. НЗОК да изгуби публично-правния си характер на институция и да се превърне в държавно-административна;
2. Държавата използва личните здравноосигурителни вноски чрез резерва на НЗОК като част от консолидирания фискален резерв на държавата – и по решение на правителството може да ги насочи за други дейности, различни от тези за здраве;
3. Държавата участва в управлението на здравното осигуряване непропорционално на своето финансово участие. Държавата плаща три пъти по-малко на осигурените от нея лица (децата и пенсионерите), а трябва да бъде

точно обратното, защото работещите ползват най-малко здравни услуги, а осигурените от държавата най-много.

Нарушен е солидарният модела на финансиране на здравната система за сметка на високите лични разходи на гражданите за здравеопазване.

За съжаление, изграждането на модел (задължително здравно плюс допълнително задължително плюс доброволно здравно осигуряване) не се състоя. Независимо от реализирания висок приход пазарът на ДЗО все още остава незначителен за мащабите на Р България. Той би бил важно средство на създаване на ефективно финансиране на здравната система. Така би се създала ефективна пазарна среда на дружествата за ДЗО и тяхното свободно избиране/напускане от осигурените. Така би се подобрил контролът върху изразходваните средства и едновременно с това би се постигнало желаното повишение на качеството на здравните услуги. Реализираната печалба от ДЗЗО през първите 2 години да се реинвестира в инфраструктурата и информационните системи на дружествата.

Изграждането на такъв модел би било от полза както за осигуреното лице, така и за работодателя.

Ползи за осигуреното лице:

- то самостоятелно избира здравноосигурителни пакети в зависимост от неговото здравно състояние и финансови възможности;
- осигурява спокойствие и сигурност за ежедневието;
- чакането пред кабинети е сведено до минимум;
- то получава това, за което заплаща;
- контролира лимита за ползваните от него услуги;
- правата му на пациент в здравните заведения се защитават от дружеството, с което е сключил договор;
- ползва по избор и предпочитаните модерна техника и обслужване от добри специалисти;
- дружеството е заинтересовано от бързо решаване на здравословния проблем на осигурения;
- данъчни преференции – съгл. Закона за данъците върху доходите на физически лица (ЗДДФЛ) до 10% от дохода за лица на трудов договор, свободни професии, доходи от договори за управление и контрол.

Ползи за работодателя:

- подобрява се здравето на служителите, което се превръща във фактор за повишаване на качеството и ефективността на тяхната работа;
- намаляват се отпуските по болест и неprisъствените дни;
- при осигурителен случай се разчита на бърза реакция, без да се губи работно време;
- мотивиране и грижа за персонала;

- възможност за ранно диагностициране на заболявания – профилактика;
- възможност за служителите да осигурят своите семейства на преференциални цени;
- ползване на данъчни преференции, като вноските за допълнително здравно осигуряване за сметка на работодателя се определят като разход за дейността на фирмата, който не подлежи на данъчно облагане.

\*\*\*

Българската здравна система се нуждае от развитие, което трябва да се планира в стратегически порядък, а не като отделни и несвързани помежду си политически решения и практически стъпки. Засилването на ролята на законовите легитимни източници на финансиране ще доведе до възстановяване на доверието на българското общество в здравноосигурителната система, основаваща се на демократичните принципи на солидарност, равнопоставеност и свободен избор. Това ще допринесе за повече ефективност на средствата за здраве, което ще окаже позитивно влияние за подобряване на здравето на нацията.

### **Литература**

1. Димитров, Г. (2009). Здравно осигуряване. ВУЗСФ.
2. Отчети на НЗОК (2009 – 2014 г.).
3. Отчети на Комисия за финансов надзор (2009 – 2014 г.).
4. Комитов, Г., С. Генов. (2014). Здравното осигуряване в България. Реалност и перспективи. Форум Медикус.

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

## **ДОКТОРАНТСКИ ЧЕТЕНИЯ 2**

научни изследвания

**КОЛЕКТИВ**

Коректор Жулиета Витова  
Художник на корицата Истилиян Божилов  
Предпечатна подготовка Жулиета Витова

Дадено за печат на 27.07.2016 г.  
Формат 16/60/84. ПК 8. Тираж 50  
ISBN 978-954-644-890-3

**ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС**