

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО
КАТЕДРА “ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ”

ДОКТОРАНТСКИ ЧЕТЕНИЯ 3

РЕФОРМИТЕ В ПУБЛИЧНАТА
АДМИНИСТРАЦИЯ В ОГЛЕДАЛОТО
НА ПУБЛИЧНИЯ МЕНИДЖМЪНТ

PUBLIC ADMINISTRATION
REFORMS THROUGH
PUBLIC MANAGEMENT LENSE

ТРЕТА ЕСЕННА АКАДЕМИЯ

THIRD AUTUMN ACADEMY

София, УНСС, 27 октомври 2016 г., Малка конферентна зала

Sofia, UNWE, Small conference room, October 27, 2016

ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС
София, 2017

Публикацията е финансирана със съдействието на средства от фонд НИД на УНСС, НП – 12/2016 г.

Научен редактор:

доц. д-р Татяна Даскалова

Редакционна колегия:

проф. д-р Евгения Делчева, УНСС

проф. д-р Цветка Стоенчева, УНСС

доц. д-р Александър Вълков, УНСС

доц. д-р Деница Горчилова, УНСС

доц. д-р Евгения Пенкова, УНСС

доц. д-р Поля Кацамунска, УНСС

доц. д-р Татяна Даскалова, УНСС

проф. д-р Николай Арабаджийски, Нов български университет

доц. д-р Георги Манлиев, Технически университет – София

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

Иzp. 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

КОМПЕТЕНТНОСТНИЯТ МОДЕЛ КАТО ИНОВАЦИЯ В ЗДРАВНИЯ МЕНИДЖМЪНТ

**Светлана Съботинова, магистър по здравен мениджмънт
в катедра "Публична администрация", УНСС 5**

РОЛЯ НА КОМПЕТЕНТНОСТИТЕ ЗА ПРОЕКТНО УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНА РЕФОРМА (ПРЕЗ ПРОГРАМЕН ПЕРИОД 2014 – 2020)

Виолета Джукелова, докторант в катедра "Публична администрация", УНСС 12

ПОЛИТИЧЕСКАТА ВОЛЯ – ФАКТОР ЗА УСПЕШНО ЕЛЕКТРОННО ПРАВИТЕЛСТВО

Светлозар Тодоров, асистент в Технически университет – Габрово 30

ЕЛЕКТРОННОТО ПРАВИТЕЛСТВО И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМИ В СФЕРАТА НА ПУБЛИЧНИТЕ УСЛУГИ

Ивайло Илиев, докторант в катедра "Публична администрация", УНСС 39

УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА Е-УПРАВЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**Петър Алексиев, докторант в департамент "Администрация и управление",
НБУ 56**

ПОЛИТИКА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОФИЛАКТИКА ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ЗДРАВЕТО НА НАСЕЛЕНИЕТО В БЪЛГАРИЯ

Лъчезар Лазаров, докторант в катедра "Публична администрация", УНСС 65

КРАТЪК ПРЕГЛЕД НА МОДЕЛИТЕ НА УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ СИСТЕМИ ЗА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ НА СТРАНИТЕ ОТ ЕС

**Боян Игнатов, магистър по здравен мениджмънт
в катедра "Публична администрация", УНСС 81**

**ЗАПЛАЩАНЕ И ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО
В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

**д-р Стефан Петков, постдокторант в катедра "Публична администрация",
УНСС 90**

**ЕФЕКТИВНА КОМУНИКАЦИЯ В ПРОЦЕСА НА РАЗРАБОТВАНЕ
НА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ НА МЕСТНО НИВО**

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

**РЕФОРМИТЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ – БАРИЕРА
ИЛИ КАТАЛИЗАТОР ЗА ДОБРОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ
НА ФУНКЦИЯ СИГУРНОСТ**

Ясен Цветков, докторант в катедра "Публична администрация", УНСС..... 115

**МЕНТОРСТВОТО КАТО ИНСТРУМЕНТ
ЗА ОРГАНИЗАЦИОННО РАЗВИТИЕ
В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

**Цветелина Бельовска, докторант в катедра "Национална сигурност
и публична администрация", ЮЗУ "Н. Рилски" – Благоевград 126**

КОМПЕТЕНТНОСТНИЯТ МОДЕЛ КАТО ИНОВАЦИЯ В ЗДРАВНИЯ МЕНИДЖМЪНТ

Светлана Съботинова,
магистър по здравен мениджмънт
в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: s.sabotinova@sopharmatrading.bg

***Резюме:** Фокусирани върху постигане на финансови цели, компаниите не идентифицират рисковете при разрастване на бизнеса и необходимостта от подготвени служители, които да могат да посрецинат новите предизвикателства и по-високите стратегически цели. Навлизащите иновации във всички бизнес сфери изискват нови профили със съответните компетенции, които да покриват високотехнологичните изисквания в конкретната област.*

Окрупняването на съществуващия бизнес в областта на здравния мениджмънт и изострената конкурентна среда, както и необходимостта от подготвени кадри от гледна точка на ключови компетенции, налагат промяна в организационната култура и мислене и в начина на управление и развитие на хората в организацията. Това особено касае сферата на здравеопазването и здравния мениджмънт.

Следвайки световните тенденции, "Софарма Трейдинг" АД като водещ дистрибутор на лекарства своевременно проучва, разработва и внедрява компетентностен модел, позовавайки се на добрите практики, акцентирайки на иновация в подхода и реализацията на модела. Компанията следва собствените нужди и специфики, използвайки кръстосани подходи в дефинирането на основните компетенции в организацията.

***Ключови думи:** компетентностен модел, здравен мениджмънт, здравеопазване*

Изложение

Пътят, който извървахме, включваше анализиране на средата, идентифициране на конкретните проблемни зони при бързия растеж на организацията и необходимостта от подготвени служители. Трудностите на организацията при развитие на нови бизнеси и проекти, липсата на кадри и рисковете от

текучество на хора при неразпознаване на човешкия ресурс бяха част от мотивацията на мениджмънта се концентрира върху темата.

Анализът на този актуален въпрос включваше и какви са възможностите за развитие на компанията при внедряване на компетентностен модел. Като заключение видяхме потенциал за подобряване на ефективността на организацията чрез създаване на собствен модел на управление и развитие на служителите в нея, възможност за обективен подход при оценяването на служителите и израстване чрез създаване на кариерни пътеки, както и валидиране на споделени стандарти и ценности, компетенции и организационна култура.

Всичко това ще доведе до допълнително конкурентно предимство и широка споделеност и разбиране на поведението на всички нива в организацията.

Как бизнесът прилага компетентностния модел за управление и развитие на хора

На първо място, мениджмънтът разработва стратегическа карта на компания за тригодишен период. На тази основа следва бизнес планиране на ниво отдели за текущата година. Всеки ръководител на отдел запознава служителите с стратегическата карта и бизнес целите на ниво отдел и непосредствено след това се изготвя индивидуално планиране на индивидуалното представяне на ниво служител, измерено през конкретни резултати, компетенции и възможност за развитие.

Индивидуалното планиране е важен инструмент при управление на представянето и измерване на постигнатите цели в междинните периоди през годината. Дава се възможност за обратна връзка към служителя с дискусии: какво е постигнато като резултати; има ли необходимост от препланиране на целите; какви инструменти са нужни за постигане на съответните резултати през компетенциите на служителя; има ли необходимост от надграждане и развитие; преглед на годишна база, оценка на представянето и калибриране на постигнатите резултати, които имат пряка връзка с възнаграждението на служителите и управление на талантите. Отражено е като схема на фиг. 1:

Управление на индивидуалото представяне като интегративен и цялостен процес



Фигура 1. Схема на компетентностен модел

Текущият коучинг и обратната връзка са неразделна част от прилагането на компетентностния модел и представляват около 60% от работния ден на мениджъра в компанията. Те са изключително важен инструмент при управлението на хората в организацията.

Същевременно направихме преглед на основните компетенции в рамките на организацията:

- Общи компетенции

ОТВОРНОСТ И ЕТИКА – ФОКУС ВЪРХУ РЕЗУЛТАТА
ОТВОРНОСТ КЪМ ПРОМЯНАТА

- Лидерски компетенции
ВЗЕМАНЕ НА РЕШЕНИЯ
УПРАВЛЕНИЕ ЧРЕЗ ЦЕЛИ
РАЗВИТИЕ НА ХОРА

- Специфични компетенции в зависимост от заеманата позиция като:
МАРКЕТИНГОВИ ИНОВАЦИИ
УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА
ПРОЕКТНО УПРАВЛЕНИЕ

Имайки предвид цялостната картина, **разработихме собствен модел, като използвахме:**

- ✓ **Кръстосване на подходи** (отдолу нагоре – оперативният персонал и отгоре надолу от мениджмънт борда)
- ✓ **Широка дискусия** и верифициране на поведението
- ✓ **Провеждане на фокус групи** (за редактиране на описанията)

- ✓ **Пилотно внедряване и обратна връзка**
- ✓ **Внедряване през практики** (подбор, оценка за развитие, кариерни пътеки, управление на представянето)

Как през внедрените иновации в компанията сме използвали компетентностния модел

При внедряване на Call center в компанията разработихме единни стандарти на поведение и ключови показатели за измерване на ефективност на различните екипи.

При създаването на собствена верига от аптеки реализирахме академия за фармацевти, включваща надграждане на ключови компетенции като: индивидуално отношение към пациента в аптеката, с индивидуална грижа за неговото здраве; познаване от страна на фармацевтите и прилагане на продуктови категории спрямо потребностите на пациентите.

При реализиране на проект за пакетни сделки за апаратура и оборудване преназначено за болници разработихме програма за развитие на таланти като нашите служители могат да предложат от изготвяне на инженерен проект за нова болница до маркетингова стратегия.

Този подход ни дава самочувствие, че сме готови да посрещнем новите предизвикателства и да отговорим на нарастващите бизнес потребности.

Работата не спира дотук – в компанията предстои да се реализират няколко проекта, свързани с развитието на компетентностния модел:

✓ **Проект за изграждане на корпоративна култура**

Проектът е следствие от скоростното развитие на компанията и от нуждата да се вгледаме в настоящата ни култура, да дефинираме желана такава и да съпоставим разликите, за да планираме с какви стъпки ще стигнем до желаната култура. В този смисъл това е най-"отвореният" проект, тъй като в него не могат да се зложат конкретни измерими резултати. Като съпътстващи и желани "артефакти" са очакваните: повишено качество на обслужване на клиентите на компанията; повишена ангажираност на служителите; лидерство, основано на коучинг подхода; насърчена иновативност и творчество в работата, от които ще следват по-високи резултати в дългосрочен план.

✓ *Лидерска програма – фокус на екипа и развитие на мениджърски умения. Обхват – ръководители, управляващи екипи на първи етап (фиг. 2).*



Фигура 2. Лидерска програма

Използваме различни инструменти за определяне на лидерските умения и тяхното надграждане с цел по-добро себепознаване и по-ефективна комуникация с членовете на екипа.

Екипната динамика е един от основните инструменти за анализ на екипни отношения и по-ефективна обратна връзка. Част от програмата е NEO (персонален тест, целящ определяне чертите на характера – интроверт, екстроверт и амбиверт) личностен въпросник, представляващ нов инструмент, който използваме за определяне на личностния профил и самоосъзнаване, което от своя страна води до по-добро екипно представяне. Коучинг програмата на група доброволци от компанията, които предават знанията си на всички колеги, проявяващи интерес, е друг използван инструмент. Така повече от служителите ще се научат да постигат по-добре личните и професионалните си цели. Последният инструмент е 360° обратна връзка, организирана като екипно занятие, спомагащо за разбирането на това как колегите ни възприемат и какво можем да подобрим в отношенията си с тях. Съществува и възможност за индивидуален коучинг (при желание), насочен към персоналното развитие на членовете на екипа, което допринася за неговото общо израстване.

Ротациите на работните места с цел по-добра перспектива на приноса на всеки от нас в общата работа на компанията са допълнителен похват за опознаване на всички нива на дейността на организацията, като целта е по-голяма толерантност и заинтересованост към взаимно свързаните отдели с различен обхват на дейност. Не на последно място е допълнителната мотивацията на служителите и споделеност на отговорностите.

✓ *Програма за развитие на таланти*

Развитието на хората в компанията е на особен фокус за следващия период на стратегическо планиране. През следващия период предстои разработване на програми както индивидуални, така и групови, ориентирани към целенасочено развиване на компетенции през различни инструменти и с постоянна обратна връзка спрямо предварително заложиени цели.

Разбирането в компанията не е елитарно, а по-скоро отговаря на принципа "всеки е талант", като, за да се осигури равнопоставеност и обективност при стартиране и протичане на програмата (Център за развитие), ще осигурим нужните поетапни оценки и диагностика.

✓ *Академия за фармацевти*

За да отговорим на растящата нужда от компетентни фармацевти, работещи в модела на новата концепция верига аптеки, създадохме академия, която да обедини усилията на екипа за осигуряване на нужната експертиза още като входно ниво (въвеждаща програма), и впоследствие – надграждане на професионални знания и умения за консултиране (по темите на Професионалната консултация). Третата насока на Академията е повишаване на мениджърските умения и развитие на фармацевтите в посока – ментор, управител или вътрешен учител.

✓ *Партньорство с водещи университети*

С водещи университети и чрез "Студентски практики" (проект на МОН за партньорство между бизнеса и университетите) бяха разработени стажантски програми, насочени към студенти в специалности, директно кореспондиращи с конкретни нужди на организацията. Като по двете програми могат да кандидатстват всички действащи студенти. Характерът на проекта е изключително важен от гледна точка на приоритетите за бизнеса, а именно – засилване на връзката между образование и практика в здравния мениджмънт. Дава възможност да компанията да открие своите бъдещи служители и на студентите да припознаят своята компания и работа по специалността.

Заклучение

Резултатите от иновативния подход, използван от "Софарма Трейдинг" АД, доведоха до оптимизиране на работата на мениджмънта; до по-добро познаване на хората в организацията и на техните таланти; до унифициран подход при измерване на резултатите и даване на обратна връзка; до възможност за развитие на вътрешни ресурси през кариерни пътеки; до намаляване на текучеството и конкурентно предимство.

Като извод можем да кажем, че оптимизирането и управлението на хората в организацията са ключови в настоящето и бъдещето на дадена компа-

ния. Грижата за образованието и израстването на съществуващите кадри с цел задържане и развитие, реализацията им все повече се осъзнава от бизнеса. Забавянето на тези процеси ще доведе до загуби и липса на конкурентно предимство и текучество на служители. Навременната инвестицията в човешкия ресурс ще има възвръщаемост, лоялност и професионализъм.

Рецензент: доц. д-р Евгения Пенкова

РОЛЯ НА КОМПЕТЕНТНОСТИТЕ ЗА ПРОЕКТНО УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНА РЕФОРМА (ПРЕЗ ПРОГРАМЕН ПЕРИОД 2014 – 2020)

Виолета Джукелова,
докторант в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: violeta_dzhukelova@abv.bg

***Резюме:** През програмния период 2014 – 2020 г. държавната администрация в България е изправена пред предизвикателството посредством европейските структурни и инвестиционни фондове на Европейския съюз да постигне целите на политиката за сближаване, като в това число съществува реформа в държавната администрация с оглед да укрепи институционалната среда за по-високо качество и ефективност на предлаганите публични услуги за гражданите и бизнеса.*

Настоящото изследване има за цел да анализира връзката между компетентностите за разработване, изпълнение и управление на проекти, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове и реализирането на реформата в държавната администрация през програмния период 2014 – 2020 г., въз основа на което да се изведат необходимите ключови компетентности за разработване, изпълнение и управление на проекти, както и перспективите за развитието на тези компетентности у проектните екипи с цел качествено изпълнение на проектите в областта на реформата на държавната администрация.

***Ключови думи:** компетентности, управление на проекти, реформи, държавна администрация*

Въведение

Модернизирането на държавната администрация е приоритет за всяка страна – членка на Европейския съюз (ЕС). През програмния период 2014 – 2020 г. съгласно "Национална програма за развитие: България 2020" един от основните приоритети на България е "укрепване на институционалната среда

за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса"¹. Този приоритет може да бъде реализиран единствено чрез комплекс от мерки, свързани с реформа в държавната администрация, за да се постигнат целите на "Стратегията за развитие на държавната администрация за период 2014 – 2020 г.", която е основният стратегически документ, очертаващ мерките и дейностите, които трябва да се реализират през периода за модернизиране на държавната администрация в България.

Дейностите за постигане на целите на "Стратегията за развитие на държавната администрация" ще бъдат финансирани със средства от държавния бюджет и от оперативни програми на ЕС, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) и по конкретно от Европейския социален фонд (ЕСФ). За да бъде законосъобразно финансирането на тези дейностите по оперативните програми, съфинансирани от ЕСФ, задължително условие е отговарящите администрации за изпълнението им да разработят проекти, с които да кандидатстват за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Проектите са с ключово значение за изпълнение на заложените дейности, които допринасят както за постигането на целите на Стратегията, така и на заложените в нея очаквани резултати. Посредством тези проекти България като държава – членка на ЕС, ще има възможността да извърши административната реформа в държавната администрация, което, от една страна, е предизвикателство пред страната ни да осигури необходимия административен капацитет за разработване, изпълнение и управление на проекти с цел те да бъдат изпълнени качествено, като се постигне максимална ефективност и ефикасност и се гарантира спазването на националното и европейското законодателство при усвояване на средствата от ЕСИФ. Ето защо от ключово значение е тези проекти да бъдат разработвани и управлявани от екипи, притежаващи необходимите знания, умения и професионален опит, т.е. имащи необходимите професионални компетентности и опит за качествено им изпълнение.

Настоящото изследване има за цел да анализира връзката между компетентностите за разработване и управление на проекти и реализирането на реформата в държавната администрация през програмния период 2014 – 2020 г., въз основа на което да се изведат необходимите ключови компетентности за разработване и управление на проекти, както и перспективите за развитието на тези компетентности у екипите с цел качествено изпълнение на проектите в областта на реформата на държавната администрация.

¹ Национална програма за развитие: България 2020, Република България, 2014, с. 9.

Предметът на настоящото изследване са компетентностите за разработване и управление на проекти у проектните екипи. Обектът на изследването са проектите в областта на реформата на държавната администрация.

Задачите на изследването са:

- да се анализира връзката между реформата в държавната администрация и проектите, съфинансирани от ЕСФ през програмен период 2014 – 2020 г. за изпълнението ѝ;
- да се обсъди ролята на компетентностите за разработване и управление на проекти при изпълнението на "Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020";
- да се изведат необходимите ключови компетентности за разработване и управление на проекти;
- да се разкрият перспективи пред развитието на компетентностите за разработване и управление на проекти с цел качествено и ефективно осъществяване на реформата в държавната администрация.

1. "Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020" и ролята на проектите, съфинансирани от ЕСФ за изпълнението ѝ

Модернизирането на държавната администрация е приоритет за всяка страна – членка на ЕС. През програмен период 2014 – 2020 г. съгласно "Националната програма за развитие: България 2020" един от основните приоритети на България е "укрепването на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса"¹. Този приоритет може да бъде реализиран единствено чрез комплекс от мерки, свързани с реформата в държавната администрация с цел постигането на:

- ефективно управление и върховенство на закона;
- партньорско управление с гражданите и бизнеса;
- открито и отворено управление;
- професионално и експертно управление².

Именното това са четирите основни стратегически цели на "Стратегията за развитие на държавната администрация за период 2014 – 2020 г.", която е основният стратегически документ. Той очертава мерките и дейностите, които трябва да се реализират през периода за модернизирането на държав-

¹ Национална програма за развитие: България 2020, Република България, 2014, с. 9.

² Работим за хората: Стратегия за развитие на държавната администрация (2014 – 2020 г.), Република България, с. 39.

ната администрация в България. За постигане на стратегическа цел 1 – "Ефективно управление и върховенство на закона", е планирано изпълнението на конкретни действия, групирани в следните мерки:

- създаване на устойчива нормативна рамка;
- засилване на контрола за изпълнение на законите и ограничаване на средствата за нерегламентирани и корупционни практики;
- усъвършенстване на планирането и на програмирането и ориентирано към резултатите бюджетиране;
- подобряване на институционалната структура;
- подобряване на координацията и структурата на администрацията на местно ниво;
- подобряване на работата на контролните, регулаторни и приходни органи;
- въвеждане на системи за управление и контрол на качеството, обвързани със системи за финансово управление и контрол в публичния сектор.

За постигане на стратегическа цел 2 – "Партньорско управление с гражданите и бизнеса", е планирано изпълнението на конкретни действия, групирани в следните мерки:

- ефективен диалог с гражданите, техните организации и средствата за масово осведомяване;
- подобряване на процесите по предоставяне на услуги;
- партньорство за по-добра регулаторна среда.

За постигането на стратегическа цел 3 – "Открито и отворено управление", е планирано изпълнението на конкретни действия, групирани в следните мерки:

- подобряване на обмена на данни и информираността на обществото, отваряне на данни;
- усъвършенстване на мониторинга и оценка на провежданите политики;
- засилване на отговорността на ръководителите и служителите и спазване на етични стандарти;
- инициативи за екологично отговорна администрация.

За постигането на стратегическа цел 4 "Професионално и експертно управление" е планирано изпълнението на конкретни действия, групирани в следните мерки:

- оценка и планиране на потребностите от служители;
- подобряване на подбора;
- политики за кариерно развитие;
- подобряване на уменията;

- подобряване на капацитета за участие в процеса за вземане на решения в ЕС и изпълнение на ангажиментите на България;
- развитие на звената за човешки ресурси и въвеждане на нови технологии в работата.

Дейностите за постигане на целите на "Стратегията за развитие на държавната администрация" ще бъдат финансирани със средства от държавния бюджет и от оперативни програми на ЕС, съфинансирани от ЕСФ. Съгласно Пътната карта за изпълнението на стратегията за период 2015 – 2020 г. не са предвидени допълнителни финансови ресурси от държавния бюджет и 194 710 000 лева ще бъде финансирането от оперативни програми. 191 710 000 е финансирането от оперативна програма "Добро управление" 2014 – 2020 г. (ОПДУ) и 3 000 000 лева е финансирането от оперативна програма "Развитие на човешките ресурси 2014 – 2020 г." (ОПРЧР). От определения бюджет по оперативните програми е видно, че с ключово значение са проектите, които ще се разработват и изпълняват по ОПДУ, тъй като 98,46% от определения бюджет за изпълнението на "Стратегията за развитие на държавната администрация" са финансова помощ от съответната програма. За да бъде законосъобразно финансирането на дейностите от "Стратегията по оперативните програми", задължително условие е отговарящите администрации за изпълнението на конкретните дейности да разработят проект/и, с които да кандидатстват за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. И по двете оперативни програми, съфинансиращи изпълнението на Стратегията, е планирано през период 2014 – 2020 г. да бъдат отворени процедури за кандидатстване като държавната администрация ще има възможността да подаде проекти за одобрение и финансиране. Обобщено може да бъде направен изводът, че изпълнението на "Стратегията за развитие на държавната администрация" и осъществяването на административната реформа за постигане на целите ѝ основно зависи от проекти, които ще бъдат разработени и изпълнени по оперативните програми. Проектите ще бъдат с ключово значение за постигането на целите и очакваните резултати на Стратегията. Посредством тези проект България като държава – членка на ЕС, ще има възможността да извърши административната реформа в държавната администрация, което, от една страна, е предизвикателство да се осигури необходимият административен капацитет за разработване и управление на проекти. Целта е бъдат изпълнени качествено, като се постигне максимална ефективност и ефикасност и се гарантира спазването на националното и европейското законодателство при усвояване на средствата от ЕСИФ.

2. Ролята на компетентностите за разработване и управление на проекти при изпълнението на "Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020"

Българската администрация е изправена пред предизвикателството да осигури необходимия административен капацитет за разработването и управлението на проектите. Тя трябва да притежава способността да изпълнява определените ѝ нормативно функции, да разработва и управлява проекти, съфинансирани от ЕСИФ, като постига предварително определените резултати и индикатори съгласно нормативните изисквания и стратегическите цели за развитие на България като държава – членка на ЕС. За да бъде осъществено, на първо място, тя трябва да разполага с човешки ресурс, който да притежава необходимите знания, умения и качества за разработване и управление на проекти¹. Обобщено – администрацията трябва да разполага с компетентен проектен екип за разработване и управление на проекти в областта на развитието на държавната администрация. Изпълнението на реформата в администрация посредством проектите, които са разработени и изпълнени за постигане на целите на "Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020" е в ръцете на тези проектни екип и именно затова притежаваните от тях компетентности са с ключово значение.

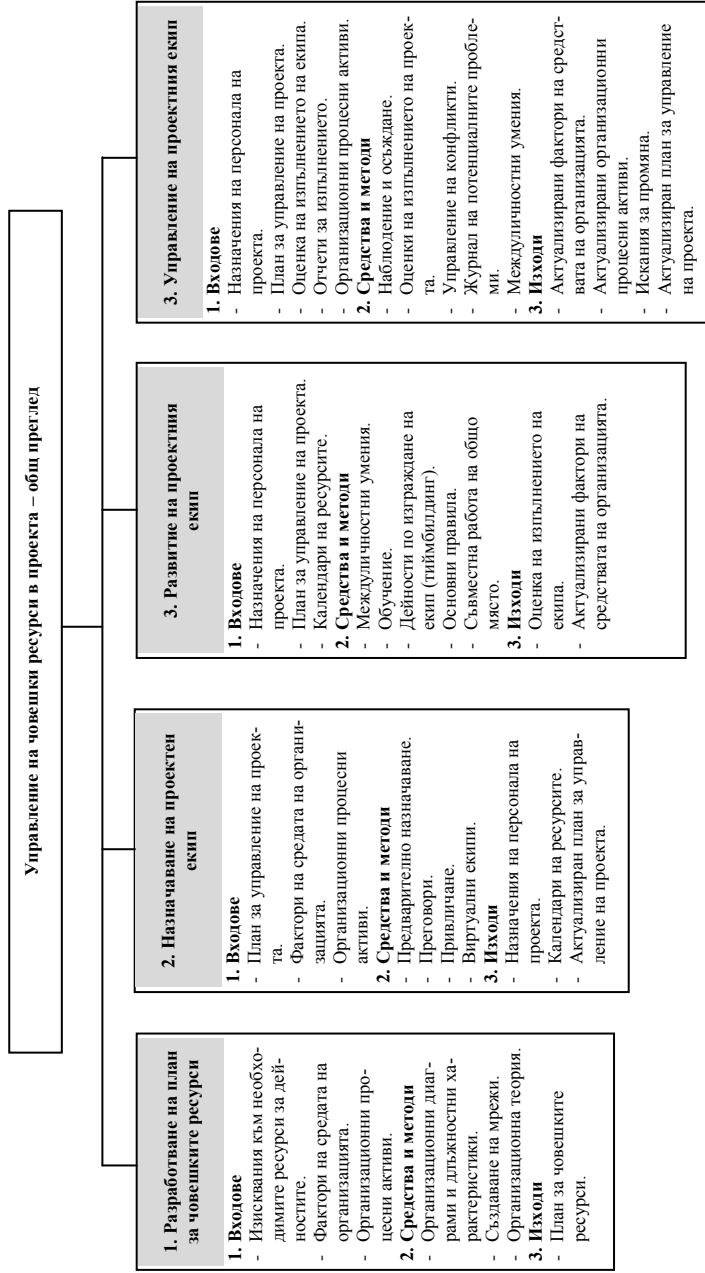
Екипът по проекта е група от хора, обединени за постигане на обща цел и действащи съгласувано и взаимосвързано.² Те имат определени роли и отговорности и участват пряко в управлението на всички дейности по проекта. Проектният екип е група от сътрудници, непосредствено работещи за осъществяването на проекта и подчинени на неговия ръководител, както и основен елемент на проектната структура, имащ времеви характер.³

Назначаването на проектния екип е процес от управлението на човешките ресурси в проекта, който не е възможно да бъде разгледан самостоятелно (фигура 1). При сформирването на проектния екип е много важно да се премине през всички процеси на управлението на човешките ресурси, за да бъдат подбрани най-подходящите лица и съответно да се изпълни проектът съгласно планираните цели в срок с наличния бюджет.

¹ По-подробно по този въпрос вж. Даскалова, Т., Хр. Христов. Управление на инфраструктурни проекти. С., Издателски комплекс – УНСС, 2013, с. 66.

² Александрова, М. Проектно управление: проектно мислене и проектно действие. С., изд. "Везни-4", 2015, с. 146.

³ Пак там, с 150.



Фигура 1. Управление на човешки ресурси в проекта – общ преглед

Източник: Ръководство за система от знания за управление на проекти (PMBOOK-Guide). Четвърто издание, Институт за управление на проекти, 2011.

Първият процес от управлението на човешките ресурси в проекта е разработването на план за човешките ресурси, който е процес на идентифициране и документиране на ролите в проекта, отговорностите, необходимите умения, връзките между отчетите и създаване на план за управление на персонала.¹

Назначаването на проектния екип е процес на потвърждаване на наличните човешки ресурси и осигуряване на екип, необходим за изпълнението на проектните задачи.² Според Института по управление на проекти в процеса на назначаване на проектния екип е важно да се имат предвид следните фактори:

- Ръководителят на проекта или екипът по управление на проекта трябва да провеждат ефективни преговори и да въздействат на лицата, които отговарят за предоставянето на човешките ресурси, необходими за проекта.

- Неуспехът при назначаването на необходимите човешки ресурси за проекта може да повлияе на графика, бюджета, удовлетвореността на клиентите, качеството и риска. Може да намали вероятността от успеха на проекта и в крайна сметка може да доведе до неговото прекратяване.

- Ако човешките ресурси не са на разположение поради някои ограничения, икономически фактори или поради стартирали по-рано ангажименти по други проекти, от ръководителя на проекта или от проектния екип може да бъде изисквано да присъедини алтернативни ресурси вероятно с по-слаба квалификация, при условие че това не е в нарушение на правни, нормативни, задължителни или други специфични критерии.³

Тези фактори трябва да се вземат предвид при сформирването на екипа, защото той е от голямо значение за успеха на даден проект.

След назначаването на екипа от голямо значение е неговото развитие с оглед на това той да бъде успешен и мотивиран при управлението на проекта. Развитието на проектния екип е следващият, трети процес от управлението на човешките ресурси в проекта и той има за цел подобряване на компетенциите, взаимоотношенията и цялостната атмосфера в екипа, за да се подобрят изпълнението.⁴

¹ Александрова, М. Проектно управление: проектно мислене и проектно действие. С., изд. "Везни-4", 2015, с. 243.

² Ръководство за система от знания за управление на проекти (PMBOK-Guide). Четвърто издание, Институт за управление на проекти, 2011, с. 253.

³ Пак там, с. 253.

⁴ Пак там, с. 257.

Ръководителите на проекти трябва да придобият умения за определяне, изграждане, поддържане, мотивиране, ръководене и вдъхновяване на проектния екип за постигане на по-добро изпълнение и реализиране на проекта.¹ Работата в екип е от решаващо значение за успеха на проекта и създаването на ефективни проектни екипи е една от най-важните отговорности на ръководителя. Той трябва да създава благоприятна работна среда като насърчава работата в екип и мотивира членовете му. Развитието на проектния екип допринася за подобряване на уменията на хората, на техническата им компетентност, на цялостната среда за работа и реализиране на проектите. Според Института по управление на проекти това изисква ясна, навременна, ефективна и ефикасна комуникация между членовете на екипа през целия проектен цикъл, както и изпълнението на следните задачи:

- Подобряване на знанията и уменията на членовете на екипа, за да се увеличат възможностите за завършване на проекта, като същевременно разходите бъдат снижени, намалява се времето за изпълнение на графика и се подобрява качеството.

- Нарастване на доверието и единомислието между членовете на екипа с цел повишаване на морала, намаляване на конфликтите и подобряване на работата в екип.

- Създаване на култура на динамичен и сплотен екип с цел повишаване както на индивидуалната, така и на екипната производителност, на духа на екипа, както и на сътрудничеството и взаимното обучение и наставничество между членовете на екипа чрез споделяне на знания и опит.²

Управлението на проектния екип е последният процес от управлението на човешките ресурси в проекта. Той включва проследяване на работата на всеки член на екипа, осигуряване на обратна връзка, разрешаване на потенциални проблеми и управление на проблемите за оптимизиране изпълнението на проекта.³ Управлението на проектния екип е процес, който изисква от ръководителя да притежава редица специфични управленски умения с оглед на това да умее да насърчава работата на членовете на екипа, за да бъде високопроизводителен и ефективен.

И нека се върнем на етап назначаване на проектен екип. Според проф. д-р Матилда Александрова проектният екип трябва да се състои минимум от ръководител, координатор, експерт, счетоводител/финансист и технически сътрудник. При проекти, съфинансирани от ЕС, предвид тяхната специфика и всички нормативни правила, които следва да се спазват както

¹ Ръководство за система от знания за управление на проекти (PMBOK-Guide). Четвърто издание, Институт за управление на проекти, 2011, с. 257.

² Пак там, с. 258.

³ Пак там, с. 263, 253.

на етап разработване, така и на етап изпълнение е препоръчително да има и юрист в проектния екип. Следователно един проектен екип за разработване и управление на проекти, съфинансирани от ЕСФ за изпълнение на реформата в публичната администрация, следва да включва минимум следните членове:

- Ръководител на проекта;
- Координатор;
- Счетоводител/финансист;
- Юрист;
- Технически сътрудник;
- Експерт (ако е необходимо).¹

Екипът по проекта и неговите компетентности са от ключово значение за качествено както разработване, така и изпълнение, и управление на проекта. Имено по тази причина следва да бъде подбран висококвалифициран екип още за самото разработване на проекта. От това как един проект е разработен, зависи в голяма степен дали ще може успешно да бъде изпълнен. Екипът за разработване на проекта и екипът за управление на изпълнението може да се състоят от едни и същи лица, но те могат да бъдат и различни. Важното е да притежават необходимите знания, умения и компетентности, за да подготвят и управляват качествено проекта.

Оттук възникват и въпросите какво е компетентност и защо тя има толкова голямо значение? Кои са основните компетентности, които трябва да притежава даден екип по проекти, съфинансирани от ЕСФ, за да се изпълни планираната "Стратегия за развитие на държавната администрация" и как да развием тези компетентности? Това са ключови въпроси, които ще разгледаме в настоящото изследване.

Думата "компетентност" произлиза от латинската дума "competentia", която означава "има пълномощия да отсъжда", а също така и "има право да говори"². Съгласно Европейската квалификационна рамка за учене през целия живот понятието "компетентност" означава доказана способност за използване на знания, умения и личностни, социални и/или методологични дадености в работни или учебни ситуации и в професионално и личностно развитие.³

¹ Александрова, М. Проектно управление: проектно мислене и проектно действие. С., изд. "Везни-4", 2015, с. 146.

² Национални изисквания за компетентност по управление на проекти, Българска асоциация по управление на проекти. С., 2006, с. 11.

³ https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-eqf/files/broch_bg.pdf

Съгласно параграф 1, точка 2 от Допълнителните разпоредби на Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация", понятието "компетентност" е "съвкупност от знания, умения, нагласи и поведения на служителите за постигане на резултати от изпълнението на дадена длъжност"¹. В националните изисквания за компетентност по управление на проекти понятието "компетентност" се разглежда като набор от знания, персонално отношение, умения и подходящ опит, необходими за постигането на успех в определена роля.² Тя е "доказана способност да се прилагат знания и/или умения, а където е подходящо – доказани лични качества"³. Съгласно националните изисквания за компетентност по управление на проекти необходимите компетентности за разработване, изпълнение и управление на проекти мога да бъдат групирани в три сфери (фигура 2):

- **Сфера на техническа компетентност:** съдържа фундаментални елементи на компетентността при управлението на проекти. Тази сфера включва 20 елемента на техническа компетентност съгласно националните изисквания за компетентност по управление на проекти.

- **Сфера на поведенческа компетентност:** съдържа персоналните елементи на компетентността при управлението на проекти. Тази сфера включва 15 елемента на техническа компетентност националните изисквания за компетентност по управление на проекти.

- **Сфера на контекстна компетентност:** съдържа тези елементи на компетентност при управление на проекти, които имат връзка с контекста на проекта. Тази сфера включва 11 елемента на техническа компетентност съгласно националните изисквания за компетентност по управление на проекти.

При управлението на един проект от самото му начало, т.е. от разработването му до края на неговото изпълнение, прочитат определени процеси (действия), които са дефинирани както в "Ръководство за система от знания за управление на проекти", издадено от Института по управление на проекти, така и в ISO 21500:2012 "Ръководство за управление на проекти".

¹ Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, в сила от 01.07.2012 г. приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., обн., ДВ, бр. 49 от 29 юни 2012 г., изм. и доп., ДВ, бр. 27 от 15 март 2013 г.

² Национални изисквания за компетентност по управление на проекти, Българска асоциация по управление на проекти. София, 2006, с. 11.

³ Пак там, с. 253.



Източник: Национални изисквания за компетентност по управление на проекти, Българска асоциация по управление на проекти. София, 2006.

Фигура 2. Елементи на компетентност при управлението на проекти

Обобщавайки представените процеси/действия за управление на проекти и разгледани през призмата на проектите съфинансирани от ЕСФ, можем да обобщим, че управлението на един проект по ОПДУ или по ОПРЧР за извършване на реформата в държавната администрация следва да премине през процесите, посочени на таблица 1. За да могат тези процеси да протекат ефективно и ефикасно и да се постигнат заложените цели и очакваните резултати по проекта, следва да бъде обезпечен с проектен екип, който притежава необходимите компетентности и професионален опит.

Таблица 1. Процеси при управлението на проекти, финансирани от ЕС

Етап 1 "Работване на предложението"	Група 2 "Създаване на проекта"	Етап 3 "Планиране на изпълнението на проекта"	Етап 4 "Изпълнение на проекта"	Етап 5 "Мониторинг и контрол"	Етап 6 "Приключване"	Етап 7 "Оценуване на устойчивост на резултатите"
<p>Сформират се екип за разработване на предложението. Запознаване с правилата и изискванията за получаване на БФП. Идентифициране на заинтересованите страни. Дефиниране на обхвата на проекта. Дефиниране на дейностите по проекта. Дефиниране на индикаторите и очакваните резултати. Определяне на последователността на дейностите. Оценяване на продължителността на дейностите. Идентифициране на необходимите ресурси за изпълнение на дейностите. Оценяване на разходите. Определяне на бюджета на обществения поръчник. Дефиниране на мерките за осигуряване на устойчивост на резултатите по проекта.</p>	<p>Подписване на договор за БФП. Разработване на жърта на проекта. Създаване на екип по проекта. Запознаване с националните и европейските нормативни изисквания за изпълнение на проекта. План за управление на качеството. План за управление на човешките ресурси. План за управление на комуникациите. План за управление на риска. Идентифициране на рисковете. Качествен анализ на риска. Планиране на реакцията на рисковете. План за възлагане на обществените поръчки. План за управление на доставките. План за управление на заинтересованите страни.</p>	<p>Организиция и управление на изпълнението на проекта. Осигуряване на качеството. Развитие на проектния екип. Управление на проектния екип. Управление на комуникациите. Договаряне на услугите и доставките. Проверка на рисковете. Управление на ангажираните страни. Разпространение на информацията</p>	<p>Наблюдение и контрол на изпълнението на проекта. Контрол на промените. Поддържане на обхвата. Контролиране на обхвата. Контролиране на графиката. Контролиране на разходите. Контролиране на качеството. Контролиране на комуникациите. Контрол на рисковете. Контрол на ангажираните страни.</p>	<p>Приключване на проекта или фазата на проекта. Обобщаване на поуците. Архивиране на проектното досие.</p>	<p>Създаване на екип за оценуване на устойчивост на резултатите по проекта. Изготвяне на план за оценуване на устойчивост. Осигуряване на ресурсите. Изпълнение на дейностите за оценуване на устойчивост. Наблюдение и контрол върху изпълнените дейности за устойчивост. Управление на промяната. Управление на риска. Архивиране на документите свързани с оценурата устойчивост.</p>	

3. Компетентности на проектния екип за разработване и управление на проекти и перспективи пред тяхното развитие

Компетентностите, които минимално трябва да притежава проектният екип, за да се изпълнят всички процеси, свързани с управлението на проекти, съфинансирани от ЕСФ още от самото му разработване до неговото изпълнение, в това число и след това при осигуряването на устойчивост на постигнатите резултати на проекта, следва да се разпределят в следните две сфери:

- **Обща компетентност.** Тя включва доказаната способност за използване на знания, умения личностни, социални и/или методологични дадености за управление, лидерство, ориентация към резултати, работа в екип, комуникация, фокус към заинтересованите страни по проекта, аналитичност и други. Конкретните дадености (компетентности) за различните членове на проектния екип са различни.

- **Специална компетентност.** Специалната компетентност включва доказаната способност за използване на знания, умения личностни, социални и/или методологични дадености, необходими за успешното изпълнение на конкретната длъжност. При различните членове на проектния екип, специалната компетентност е различни.

Основните общи компетентности, които **ръководителят на проекта** трябва да притежава, са: управленска, лидерска, ориентираност към резултатите, фокусираност върху заинтересованите страни, умения за работа в екип и комуникационни умения. Ръководителят на проекта е добре да умее да планира, организира, координира и контролира дейностите на проекта за осигуряване постигането на целите и очакваните резултати на проекта. Той трябва да притежава ориентация към резултатите с цел постигане на максимално високи постижения, дори при възможност по-високи от планираните. Ръководителят на проекта следва да изпълнява задълженията си като е фокусиран върху заинтересованите страни от проекта; да цели при изпълнението на проекта максимално да бъдат удовлетворени потребностите и очакванията на целевата група на проекта; трябва да умее да мотивира екипа и да може да го управлява и да си сътрудничи с него за постигането на целите и резултатите на проекта. Освен уменията му за работа в екип изключително важни са и неговите комуникационни умения с оглед осигуряване на ефективен обмен на информация както с екипа, така и с изпълнителите на проектните дейности и със заинтересованите страни. Специалната компетентност е свързана пряко с конкретната дейност. Ръководителят на проекта трябва да притежава знания и умения както при управлението на проекти, финансира-

ни от фондове на ЕС, така и за конкретната сфера, в която е проектът, т.е. в областта на развитието на държавната администрация. Координаторът трябва да познава и правилно да прилага законодателството в областта, в която се изпълнява проекта, както и европейското и националното законодателството, свързано с разработването, изпълнението и управлението на проекти, съфинансирани от ЕСИФ. За изпълнението на проекти, свързани с реформата в държавната администрация, ръководителят на проекта трябва да е запознат и със стратегическите документи в областта и да се стреми постигнатите цели и резултати да допринасят за постигане на европейските и националните стратегически цели и приоритети за развитие на държавната администрация. От изключително важно значение е ръководителят да познава структурата и функциите на администрацията, в която работи, всички вътрешни правила и процедури, имащи отношение с целта и дейностите на проекта.

Координаторът по проекта следва да притежава минимум следните общи компетентности: аналитична, ориентираност към резултатите, фокусираност върху заинтересованите страни, умения да планира, организира и координира, умения да работи в екип и комуникативност. Важно е познаване и правилно прилагане на законодателството в областта, в която се изпълнява проекта, както и европейското, и националното законодателството свързано с разработването, изпълнението и управлението на проекти, съфинансирани от ЕСИФ. Ръководителят трябва да умее да планира, организира и координира изпълнението на дейностите по проекта, като се съобразява със срока на изпълнение на проекта, с точно дефинираните дейности, резултати и бюджет. Координаторът следва да познава сферата на изпълнение на проекта, както и стратегическите документи на европейско и национално ниво в същата сфера, за да се постигнат цели и резултати по проекта, да се удовлетворят нуждите на заинтересованите страни и да се допринася за изпълнението на стратегическите целите и приоритетите.

Счетоводителят/финансистът на проекта трябва да притежава минимум следните общи компетентности: счетоводна/финансова, аналитична, ориентираност към резултатите, организационни умения, умения на работа в екип и комуникативност. Специалните компетентности, които трябва да притежава счетоводителят на проекта, са познаване и правилно прилагане на законодателството, свързано с разработването, изпълнението и управлението бюджета на проекти, съфинансирани от ЕСИФ. От изключително важно значение е познаването на правилата за осчетоводяване на разходите по проекти, съфинансирани от ЕСИФ, с оглед на това разходите да са допустими и да е възможно проследяването на одитната пътека при проверки.

Юристът по проекта следва да притежава минимум следните общи компетентности: правна, аналитична, ориентираност към резултатите, орга-

низационни умения, умения работа в екип и комуникативност, както и познаване и правилно прилагане на законодателството в областта, в която се изпълнява проекта, както и в законодателството свързано с разработването, изпълнението и управлението на проекти, съфинансирани от ЕС. От изключително важно значение е да познава правилата за избор на външни изпълнители съгласно Закона за обществени поръчки (ЗОП), защото в тази област е най-висок дялът на неверифицираните разходи и наложените финансови корекции по проекти. Познаването на ЗОП и правилата за прилагането му са от огромно значение, защото проведените незаконосъобразно процедури за избор на външен изпълнител по проекти, съфинансирани от ЕС, са мотив за обжалване, което води до сериозно забавяне на изпълнението на проекта, а често и до прекратяването му, преди да бъдат постигнати заложените цели и резултати.

Техническият сътрудник следва да има минимум компетентности: технически, ориентираност към резултатите, фокусираност върху заинтересованите страни, организационни умения, способности за работа в екип и комуникативност. Специалните компетентности, които трябва да притежава техническият сътрудник, са: познаване и правилно прилагане на европейското и националното законодателството, свързани със създаването на проектно досие и архивирането на документите по проекти, съфинансирани от ЕСИФ. Създаването на проектно досие и архивирането му е от изключителна важност, защото проекти, съфинансирани от ЕСИФ, подлежат на проверки до 3 години след приключване на програмата, по която са финансирани. Това може да бъде повече от 5 – 6 години след приключване на конкретния проект. Липсата на документи и доказателства за изпълнението на дейностите по проекта са основание за връщане на част или на цялата получена безвъзмездна финансова помощ.

Експертът по проекта се назначава в зависимост от мащабността и спецификата на проекта. Той трябва да притежава компетентности в областта, в която е проектът, и да осъществява качествен контрол при приемането на извършените дейности. Експертът следва да притежава минимум общи компетентности: аналитична, ориентираност към резултатите, фокусираност върху заинтересованите страни, организационни умения, умения за работа в екип и комуникативност. Специалните компетентности са: познаване и правилно прилагане на законодателството в областта, в която се изпълнява проектът, както и европейското, и националното законодателството, свързано с разработването, изпълнението и управлението на проекти, съфинансирани от ЕСИФ. За изпълнението на проекти, свързани с реформата в държавната администрация, експертът на проекта трябва да е запознат и със стратегическите документи в областта с цел при проверка на постигнатите цели и резултати да може да извърши качествен контрол и да установи дали отгова-

рят на планираните в проекта и дали допринасят за постигане на националните и европейските стратегически цели и приоритети за развитие на администрация.

На етап назначаване на проектния екип посочените компетентности е задължително да ги има, за да може ефективно и ефикасно да се изпълни проектът и да се постигнат заложените цели и резултати, допринасящи за изпълнението на целите и приоритетите на стратегическите документи на европейски и национални ниво. Разбира се, допустимо е по време на разработването и изпълнението на проекта, развитие на екипа чрез обучения и семинари, които да допринесат за повишаване на компетентностите му, но следва да се отчете ограничения бюджет на държавната администрация за обучения. Както ОПДУ, така и ОПРЧР имат планирани дейности и бюджет за повишаване на капацитета на бенефициентите за разработване и управление на проекти по приоритетните оси техническа помощ на програмите. Този бюджет също е ограничен и е насочен към повишаване на компетентността на проектния екип по конкретната процедура, по която разработват и изпълняват проект. Обученията, които се финансират по програмите, са кратки и насочени към прилагане на европейското и националното законодателство по конкретна процедура. По тази причина при назначаване на екипа по проекта освен всички компетентности извън сферата на проектите, съфинансирани от ЕСИФ, той трябва да познава отлично законодателството в областта, за да може при провеждането на обученията по конкретните процедурни да се усвоят специфичните знания и умения, които ще са необходими при разработването, изпълнението и управлението на конкретния проект.

Заклучение

Модернизирането на държавната администрация е приоритет за всяка страна – членка на ЕС, и реализирането на този приоритет през програмен период 2014 – 2020 г. е възможно чрез разработването и изпълнението на проекти, съфинансирани от ОПДУ и ОПРЧР от отговорните държавни администрации за изпълнението на заложените цели и дейности в "Стратегията за развитие на държавната администрация" за периода. Посредством тези проект България като държава – членка на ЕС, ще има възможността да извърши административна реформа в държавната администрация, което, от една страна, е предизвикателство пред страната ни да осигури необходимия административния капацитет за разработване и управление на проекти с цел те да бъдат изпълнени качествено, като се постигне максимална ефективност и ефикасност и се гарантира спазването на националното и европейското законодателство при усвояване на средствата от ЕСИФ. Изправена пред предиз-

викателството, българската администрация трябва да осигури на първо място човешки ресурс, екип от експерти, който да притежава необходимите компетентности. Екипът по проекта и неговите компетентности са от ключово значение за качествено както разработване, така и изпълнение и управление на проекта. Именно по тази причина следва да бъде подбран висококвалифициран екип, защото от него зависи изпълнението на стратегическите цели и приоритети за развитие на държавната администрация. Възможностите за развитие на компетентностите на екипа по време на разработването и изпълнението на проекти е ограничено основно до специализирани обучения по конкретната процедура на програмата, по която се финансира проекта, и по тази причина назначаваният екип следва отлично да притежава знания и умения както в областта проекта, така и в европейското, и националното законодателството, свързано с разработването, изпълнението и управлението на проекти, съфинансирани от ЕСИФ.

Използвана литература:

1. Александрова, М. Проектно управление: проектно мислене и проектно действие. С., изд. "Везни-4", 2015.
2. Даскалова, Т., Хр. Христов. Управление на инфраструктурни проекти. С., ИК – УНСС, 2013.
3. Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, в сила от 01.07.2012 г., приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., обн., ДВ, бр. 49 от 29 юни 2012 г., изм. и доп., ДВ, бр. 27 от 15 март 2013 г.
4. Национална програма за развитие: България 2020, Република България, 2014.
5. Национални изисквания за компетентност по управление на проекти, Българска асоциация по управление на проекти. София, 2006.
6. Работим за хората: Стратегия за развитие на държавната администрация (2014 – 2020 г.), Република България.
7. Ръководство за система от знания за управление на проекти (PMBOK-Guide). Четвърто издание, Институт за управление на проекти, 2011.
8. https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-eqf/files/broch_bg.pdf

Рецензент: доц. д-р Поля Кацамунска

ПОЛИТИЧЕСКАТА ВОЛЯ – ФАКТОР ЗА УСПЕШНО ЕЛЕКТРОННО ПРАВИТЕЛСТВО

Светлозар Тодоров,
асистент в Технически университет – Габрово

e-mail: svetlozart@yahoo.com

*Политици, чиято основа цел е спечелването на министерства,
няма да препоръчват реформи, освен ако не вярват,
че по този начин те ще подобрят или поне няма да навредят
на перспективите си за придобиване на власт.*

Робърт Нийлд

Резюме: *Успешното въвеждане на електронно правителство е резултат от прилагането на комплекс от организационни, технологични и законодателни мерки. Изпълнението им може да бъде според предварително набелязаните стъпки, но желаният ефект би настъпил само ако бъдат категорично подкрепени от правителствата. Политическата воля може да бъде мотор и гарант за търсения ефект – реформиране на администрацията, ново ниво на административните услуги, ползи за гражданите и бизнеса.*

Ключови думи: *електронно правителство, политическа воля, политически фактор*

Увод

Електронното управление и електронното правителство са свързани с предприемането на комплекс от организационни, технологични и законодателни мерки за постигане на ефективно функциониране на администрацията. Безспорно най-сериозното предизвикателство пред държавната администрация е приемането на адекватни нормативни актове, регулиращи технологичните явления. Освен адаптирането на вече създадените национални регламенти за работа с хартиени документи всяка институция трябва да приеме собствени правила за работа с електронни документи. Това са нови реалности, които не могат да бъдат регламентирани и реализирани без наличието на

лидерска воля и умения. Когато администрацията затвори празнината чрез предприемане на подходящи мерки за дефиниране на ролите и отговорностите между министерствата, установяване на модел за финансиране, който е съгласуван с всички и има капацитета да предоставя услуги на електронно правителство, то ще се развие по-бързо и много по-успешно.

Целта на доклада е да проучи ролята на лидерството при въвеждането на електронно правителство. За постигането ѝ ще бъдат проучени и представени мерките по въвеждане на е-правителство през периода 1997 – 2015 г., като ще бъде направен и анализ на резултатите.

I. Влияние на политическия фактор в други страни при въвеждане на електронно правителство

Когато разглеждат развитието на електронното управление в редица страни, отбелязали видим прогрес в тази област, много често изследователите обръщат внимание на политическата воля и дори посочват, че в основата на успеха не стоят само финансовите ресурси и човешкият капитал, а ясно формулираните и реализирани намерения на действащите политици. Така например, проучвайки опита на Естония, става ясно, че през 1993 г. е подготвен стратегически документ от ИТ общността с единствената цел установяване на принципи за управлението на модерни, добре функциониращи информационни държавни системи. Създаден и финансиран от правителството е специален ИТ отдел. Включена е и група, наречена "Номер 37", за всички ИТ разходи на различните правителствени ведомства. Впоследствие правителствените ИТ поръчки са обединени. Тези усилия достигат своята кулминация с изграждането на магистрален интернет през 1998 г.

В допълнение трябва да бъде разгледана и ролята на политиците и тяхното взаимодействие с длъжностните лица. Ранните инициативи на ИТ обществото са подкрепени от някои политически лидери заради общото разбиране за минимална и ефективна администрация. Насърчаването на електронното правителство намира своя път в политическата реторика на политиците, които също са били най-радикалните и в прилагането на икономическите реформи. Това позволява на някои политици (като например бившият естонски премиер Март Лаар) да се изявят като двигатели на напредъка. Все пак не бива да се отрича ентузиазма и инициативите на всички останали правителства да подкрепят ИТ общността и развитието на електронното правителство [14].

При обсъждането на собствения си опит с електронното правителство, представители от Чили, Канада и Бразилия се споразумяват за няколко предпоставки в изграждането на успешни е-правителства. Като най-наложително

за висшата власт е легитимирането и приоритизирането на инициативи за електронно правителство и проява на политическа воля с ясни сигнали за подкрепа от ръководителите на трите държави. Идеята е лидерите да поддържат присъствието на електронното правителство в националната програма за осъществяване на устойчив напредък. Освен това представителите на трите страни отбелязват необходимостта от широко разпространена комуникация на мисията и визията на електронното правителство. Тези държави поставят акцент върху разработването на професионален и надпартиен подход към информационните технологии. За изграждането на успешно електронно правителство те виждат фигура, ясен лидер или ръководител на ведомство, който може да се ангажира с управлението на финансов капитал, с общуването с обществото, медиите и с други държавни служители [16].

През 1997 г. административният управител на Хонконг Танг Чи-хуа очертава в своята визия превръщането на Хонконг в лидер в информационния свят. През следващата година формулира политика към използване на информационните технологии с цел запазване на конкурентоспособността и управление на цялостната икономическа експанзия. За да се приложи неговата визия, е създадено бюро по Информационни технологии и телекомуникации, което да ръководи и координира работата на всички правителствени структури. Според някои автори лидер, който предприема действия за артикулиране и насърчаване приеждането на визия и стратегия, и подпомага за достъпа до електронни услуги, може да доведе до успех реализирането на електронно правителство [13]. Освен това съвместното съществуване на бюрокрация и лидерство зависи от качествата на лидера. Именно проблемните характеристики на бюрокрацията (твърдост, йерархия, избягване на риска) продължават да възпрепятстват развитието на ефективни лидери в публичния сектор [15].

II. Действия на правителствата в България при въвеждане на е-правителство в периода 1997 – 2015 г.

1. Начало на изработване на стратегия за създаване на електронно правителство (1997 – 2001 г.)

Правителството на Обединени демократични сили (ОДС) с министър-председател Иван Костов за първи път започва да изработва стратегии за създаване на електронно правителство в Република България. Един от първите документи в тази посока е Постановление № 40 от 17.02.1998 г., постановяващо създаването на Координационен съвет по проблемите на информационното общество у нас. Година по-късно е приета Стратегия за развитие на информационното общество [1]. Република България се превръща в една

от първите страни в Европа с национална програма за развитие на информационното общество. Все още обаче няма официална държавна институция, която да се занимава с проектите по електронното правителство.

Обяснение на този факт може да се потърси в приоритетите на правителството. Пред него стои отговорността да стабилизира силно разклатената финансовата система на страната и да продължи с реструктурирането на икономиката. На фона на тази картина се появява разбирането, че информационните и комуникационните технологии могат да бъдат част от решението на някои въпроси, като в същото време не трябва да пренебрегваме необходимостта от преодоляване на психологическата рамка, зад която стои предизвикателството да се премине на съвсем ново ниво на общуване между държавната администрация и потребителите на административни услуги.

2. Основополагащи структури и разработка на основополагащи документи за създаване на електронно правителство (2001 – 2005 г.)

Правителството на Национално движение Симеон Втори (НДСВ) с премиер Симеон Сакскобургготски насочва усилията си към изграждането на основополагащи структури и разработка на основополагащи документи за създаване на електронно правителство. Разработена е "Стратегия за модернизация на държавната администрация – от присъединяване към интеграция", приета с Решение на Министерския съвет № 465 от 2002 г. Към Министерския съвет е създаден Координационен център за информационни, комуникационни и управленски технологии (КЦИКУТ). Следват "Стратегия за електронно правителство", приета с Решение на Министерския съвет № 866 от 2002 г. и "План за изпълнение на Стратегията за електронно правителство до 2005 г.", приет с Протоколно решение № 10, т. 37 на МС от 11.03.2004 г. [2]. Разработен е "Базисен модел за обслужване на едно гише", приет с Решение на МС № 878 от 2002 г. С Решение № 146 на МС от 2003 г. е създаден "Съвет по модернизация на държавната администрация", включващ Работна група за координиране изпълнението на Стратегията за електронно правителство. С Решение № 761 на Министерския съвет от 24.09.2004 г. е приета "Визия за Единна национална база данни за територия, население и ресурси – основа на електронното управление на България" [3]. За управление и координация на стратегическо ниво е определен да отговаря Междуправителствен съвет, а за координация на оперативното ниво е предвидено създаването на Национална програма. Ключов фактор за успеха на електронното правителство се явява институционалното и инвестиционното осигуряване на процеса по неговото създаване.

Едно от политическите послания на премиера Симеон Сакскобургготски, с които НДСВ влиза във властта, е модернизацията на България във всички

сектори. Част от усилията в тази посока са предложените от Министерски съвет, Национална стратегия и План за действие за въвеждане на информационните и комуникационните технологии в българските училища [4]. Друг много важен сегмент е публичният сектор и по-конкретно – реализацията на първите проекти, насочени към предлагане на административни услуги за гражданите на едно гише. Резултатите са оптимистични, но се забелязват два проблема – включват се малко на брой общини и липсва устойчивост. Една от основните слабости е ограничената оперативна съвместимост, която се очертава като трайна тенденция в следващите години. От друга страна, значителна част от администрацията в страната разглежда електронното правителство като отделни дейности, а не като общ механизъм и не на последно място техническите умения на служителите да се справят с новите изисквания. Всъщност този период, а и след това, се характеризира с поредица от инициативи за ускорено повишаване компетенциите на заетите в централната и местната администрация.

3. Делегиране на отговорности и изработване на нормативни документи (2005 – 2009 г.)

Следващото правителство на България е с министър-председател Сергей Станишев. Ведомството, което определя правителствените политики в областта на транспорта и ИКТ, е Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС). Като част от него са дирекция "Електронно управление", занимаваща се с въпросите на електронното правителство и неговото внедряване, дирекция "Информационни технологии", която работи по политиките, свързани с развитието на информационните технологии в България, и дирекция "Европейска координация и международно сътрудничество", ангажирана с ЕС и международното сътрудничество. Стратегически нормативен документ, който регламентира дейността на административните органи при работа с електронни документи в този период, е Законът за електронното управление – 2007 г. [5]. Правителствените усилия за реформиране на администрацията са подкрепени и от възможностите на оперативна програма "Административен капацитет" (ОПАК). Една от стартиралите осем процедури през есента на 2007 г. е Въвеждане на електронно правителство и интегриране на електронните услуги на администрациите към централния портал на електронното правителство. Акцент е стартирането на Интеграционна система на електронното правителство (ИСЕП) – новият портал на българското електронното правителство, предоставящ достъп до всички електронни услуги, предоставяни от централната администрация от една точка.

Правителството на Станишев продължава да усъвършенства законодателната рамка като част от регулацията на услугите, предоставяни по елект-

ронен път. Останалите приоритети се отнасят към създаването на условия за трансгранични услуги за гражданите и бизнеса и единна информационна среда за развитие на електронно правителство. Приетата през 2006 г. Национална рамка за оперативна съвместимост на информационните системи в изпълнителната власт има за цел решаване на проблема с оперативната съвместимост чрез въвеждане на стандарти. Предизвикателство пред това правителство обаче продължава да бъде нивото на предлагане на т.нар. "20 индикативни услуги", посочени от Европейската комисия.

4. Е-правителство – приоритет на българското правителство (2009 – 2013 г.)

Правителството на Бойко Борисов заявява политическа воля електронно управление да бъде приоритет в работата на правителството. За развитието на този приоритет е дефинирана Концепция за електронно управление в България 2010 – 2015 г. [6]. Тя е основа за разработване на Обща стратегия за електронно управление в България до 2015 г. [7]. Единната национална стратегия за електронно управление се изготвя от министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и се приема от Министерския съвет. През октомври 2009 г. при министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията са обединени функциите по развитие на услуги, предоставяни по електронен път и осигуряване на оперативна съвместимост и информационна сигурност. Това става възможно чрез създаването на Изпълнителна агенция Електронни съобщителни мрежи и информационни системи [8].

Актуализирането на стратегията за електронно управление в България е стъпка в правилната посока. В този акт дори можем да открием приемственост, тъй като подобна идея се лансира от предходното правителство. Мандата на премиера Борисов обаче започва със закриването на Министерството на държавната администрация и административната реформа. Част от неговите структури са насочени към Министерството на финансите, която поема управлението на ОПАК. Това политическо решение изглежда твърде противоречиво на фона на заявените намерения за необходимата реформа в администрацията и електронното правителство като приоритет. Правителството на Борисов не успява да изкара пълен четиригодишен мандат. От доклада за състоянието на администрацията в края управлението на този кабинет става ясно, че повече от половината администрации не са предприели действия по планиране и прилагане на електронното управление.

5. Законодателни и административни промени и изграждане на електронен архив (2013 – 2014 г.)

Правителство на България с премиер Пламен Орешарски също поставя ясен акцент върху въвеждането на електронно правителство. Като конкретни действия са посочени консолидиране и унифициране на електронната информация от министерства, агенции, общини; законодателни и административни промени за преминаване към електронен архив; проект за покриване на страната с интернет свързаност, с безплатен достъп на публични обществени места и др. През март 2014 г. е приета Стратегия за развитие на електронното управление в Р България 2014 – 2020 г., в чийто център е поставен потребителят като основен фактор в процесите на комуникация и услуги в електронна среда [9]. През април 2016 г. е одобрена Пътна карта за изпълнение на Стратегията [10].

Краткото управление на правителството на Пламен Орешарски е изпълнено с огромно обществено недоверие и напрежение провокирани от безпринципното споразумение на подкрепящото го парламентарно мнозинство и компрометирани политически решения на кабинета и парламента. Приетите документи могат да се приемат по-скоро, като краен етап от работата на средните нива в управлението, отколкото като резултат от нова политическа визия и решителност.

6. Кабинет "Борисов II" – изграждането на електронно управление в България и на дигитални магистрали (2014 – 2016 г.)

Лидерът на ГЕРБ Бойко Борисов получава възможност да състави за втори път правителство, наричано също кабинет "Борисов II". В управленската си програма той посочва като един от най-важните инфраструктурни приоритети изграждането на електронно управление в България и на дигитални магистрали [11]. За да ускори въвеждането на повече дигитални услуги в администрацията, правителството създава държавна агенция "Електронно управление", която заменя досега съществуващата едноименна дирекция в транспортното министерство и изпълнителната агенция "Електронни съобщителни мрежи и информационни системи" (ЕСМИС). Целта на агенцията е да координира всички дигитални практики, както и да поддържа централизираните регистри, "държавен частен облак" и комуникационната мрежа на администрацията [12]. Предвижда се и създаването на "Единен системен оператор", който да разработва и интегрира всички електронни услуги, да управлява междуведомствени проекти и да отговаря за информационната сигурност на цялата система.

Второто правителство на Борисов също не успява да завърши мандата си. Въпреки заявената политическа воля за развитие на електронното правителство в България, услугите за граждани по електронен път се увеличават по-скоро като брой, но не и като вид. По-малко от 20% от всички администрации в страната са извършили електронни услуги през 2015 г. Тези данни не са променили своите стойности през последните години, което поставя под сериозно съмнение както ефективността в действията на ресорните ведомства, така и декларираната воля от водещите политически фигури.

Заклучение

Всички български правителства посочват електронното правителство като акцент в управленските си програми и въпреки позитивното развитие на нормативната рамка на електронното управление, реализацията на инфраструктурата на електронното правителство не се развива в съответствие с нея. Забелязва се липса на приемственост в стратегическите документи. Почти всяко правителство разработва собствена стратегия или концепция. През разглеждания период се наблюдава твърде често преформатиране на структурите, ангажирани с въвеждането и развитието на електронното управление в България, което води до инертност на процеса. Създаването на механизъм за единно управление на развитието на електронното правителство, който да осигури координация на всички нива, се регламентира с огромно закъснение.

Политическата воля може да бъде сериозен фактор за успешно електронно правителство, когато е последователна, конкретна и партийно необременена. Визията на политическите фигури може да намери ясен израз не само в програмните документи, а също и в техните действия, докато трае процесът на реализация. Може би затова ролята на лидера се открива както във формулирането на целите, така и в тяхното постигане.

Използвана литература:

1. http://old.europe.bg/upload/docs/Strategy_Information society.pdf
2. Доклад за състоянието и развитието на е-правителство в България, КЦИ-КУТ. С., 12.2005, <http://www.law.uni-sofia.bg/NSEUEP/DocLib/2005%20-%20Доклад%20за%20състоянието%20на%20е-правителство%20в%20България.pdf>
3. www.daits.government.bg/dox/RTrifonovBAITEXPO2007.ppt
4. <http://www.parliament.bg/bg/plenary/ns/1/ID/796>
5. Закон за електронното управление, ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г. www.eg.government.bg/upload/docs/2016.../ZAKON_za_elektronnoto_upravlenie.p

6. Концепция за електронно управление в България 2010 – 2015 г.
https://www.mtitc.government.bg/.../E_GOV_Conception_for_publishing__2_.pdf
7. https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/Obshta_Strategia_eGovernment_2011_2015.pdf
8. https://www.esmis.government.bg/page.php?c=4https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/2014-03/1_StrategiaRazvitieEU_RBulg.
7. Пътна карта
https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/2014-06/Patna_Karta_30042014.pdf
8. Програма за европейско развитие на България 2009 – 2013 г.,
<http://www.government.bg/fce/001/0226/files/03.11.2009FINAL-ednostranen%20pechat1.pdf>
9. Постановление № 274 от 28 октомври 2016 г. за приемане на Правилник за дейността, структурата и организацията на Държавна агенция "Електронно управление"
<http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=108729>
10. Ching, Yuen Luk, S. (2009). The impact of leadership and stakeholders on the success/failure of e-government service: Using the case study of e-stamping service in Hong Kong, 31 July 2009, Government Information Quarterly journal homepage: www.elsevier.com/locate/govinf
11. Kitsing, M. (2010) An Evaluation of E-Government in Estonia, Prepared for delivery at the Internet, Politics and Policy 2010: An Impact Assessment conference at Oxford University, UK, on September 16 – 17, 2010.
12. Teofilovie, N. (2001). The reality of innovation in government. Retrieved June 16, 2007 from <http://www.innovation.cc/peer-reviewed/reality.pdf>
13. West, M. D. & Deitch, A. (2004). Development of e-government strategies in Chile, Canada, and Brazil. Best practices forum of the Americas, Summary report, January 2004.

Рецензент: доц. д-р Деница Горчилова

ЕЛЕКТРОННОТО ПРАВИТЕЛСТВО И ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМИ В СФЕРАТА НА ПУБЛИЧНИТЕ УСЛУГИ

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

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

Резюме: Употребата на информационни и комуникационни технологии в публичните администрации, комбинирана с организационни промени и нови умения, за да се подобрят публичните услуги и демократичните процеси и да се подпомогнат публичните политики, това е електронното правителство. Голяма част от програмите, които целят въвеждането на електронното правителство, са основани на принципи на новия публичен мениджмънт. Електронното правителство е инструмент за реформата в публичния сектор. Негова основна цел е подобряването на вътрешното и външното представяне на публичния сектор. Въвеждането му предизвиква промени в процесите на работа и предоставянето на услуги на публичната администрация. Оценката на ефекта от електронното правителство следва да бъде извършвана чрез специално създадени рамки за оценяване, базирани на ориентирането на сектора към създаване на публична стойност. Реформите в публичната администрация се фокусират върху резултата, а не толкова върху процеса на изпълнение. Следователно настъпват промени и в организационната структура на публичната администрация. Елементи на електронното правителство в политическо-административната система са: публичността на политиките и администрацията, насочеността към потребителя, културата на доверието и насочеността към технологиите. Електронното правителство и свързаните с него реформи следва да допринесат за по-добра публична администрация, която да предоставя на гражданите и организациите измерима стойност. Внимателно наблюдение и оценка на околната среда е необходимо, за да се създадат успешни програми за въвеждане на електронно правителство и съпътстващите ги промени в публичната администрация.

Ключови думи: електронно правителство, програми, публична администрация

Увод

В рамките на последните десетилетия настъпват множество интензивни промени в икономически и политически аспект вследствие от технологичната революция. Глобализирането и промените в комуникационните и технологичните средства, координираната употреба на информация засягат всеки един сектор, включително и публичния. Вследствие от развитието на технологиите настъпват промени, които целят оптимизиране на процесите, намаляване на времеемкостта на действия, увеличаване на стойността и други. В сферата на публичната администрация се появява идеята за електронно правителство: идея, в която и мениджърите и научните изследователи на публичната администрация виждат мечтаната радикална реформа на правителството. Поощрявани от ИТ индустрията, множество правителства започват да предлагат политики, включващи имплементиране на електронно правителство. В основата на тази концепция стоят процесите на промени и обновяване, като се очаква подобрене на организацията, ефикасността и ефективността на публичната администрация. Очакванията са чрез въвеждането на електронното правителство да се промени начинът на управление в публичната администрация и да се подобрят връзките между държавата, гражданите и компаниите. Комбинацията между очевидна липса на публично обсъждане в много страни и неясно определяни стратегически цели водят до въпроси относно ефективността на правителствените реформи.

Съществуват много изследвания, публикации и мнения относно електронното правителство, откакто се е оформило като идея в публичния сектор. Повечето от тях са насочени към технологичната имплементация на електронното правителство. Те са ценни, но необходимостта от по-ясно и конкретно теоретично разбиране на електронното правителство е осезаема. Необходимо е да се разгледат и политическите аспекти от въвеждането му. Електронното правителство е сложен феномен, който обикновено включва технически и бизнес процеси, институционални промени и промени в отношенията. Липсата на разбирането на електронното правителство не е учудваща, ако се разгледа еволюцията на развитието му като концепция. Например от появата му в началото на деветдесетте години на XX век, електронното правителство се асоциирало с различните области и дейности в публичния сектор, с демократичните процеси и дейности, и доброто управление.¹ През годините в отделните държави се оформят различни концепции за същността на електронното правителство. Вследствие става по-сложно да се

¹ Lips, M. "E-Government Under Construction: Challenging Traditional Conceptions of Citizenship". – In: E-Government in Europe: Rebooting the State, "Routledge". London, 2007.

достигне до една общоприета дефиниция на електронно правителство, която да създава границите на тази нова концепция.

Какво всъщност е електронно правителство? Според определението, дадено от Европейската комисия, електронното правителство е употребата на информационни и комуникационни технологии в публичните администрации, комбинирана с организационни промени и нови умения, за да се подобрят публичните услуги и демократични процеси и да се подпомогнат публичните политики.¹ Тази дефиниция е по-обща и включва елементи, които са необходими за успешното прилагане на информационните и комуникационните технологии. В нея се предполага, че електронното правителство следва да допринесе за публичните политики и реформи. За разлика от новия публичен мениджмънт, електронното правителство е не толкова продиктувано от политически или административни кризи, а е следствие от технологичното развитие във всички сфери на живота. Модерните технологии имат потенциал за развитие и оптимизиране на процесите и това ги прави ценни за бъдещото развитие на правителството.

Електронно правителство – ефект върху управлението в сферата на обществените услуги

Въвеждането на електронно правителство е глобален феномен, в който правителствата въвеждат поне отчасти електронното правителство в своите операции. Чрез него се създава една по-добра и ефективна публична администрация. Подобрява се развитието и въвеждането на публични политики, помага се на публичния сектор да предоставя повече и по-добри услуги с по-малко ресурси.

Електронното правителство създава нови възможности за публичните институции да комуникират електронно. Различни проявления на комуникацията, вземането на решения и дейностите на правителството значително се променят с въвеждане на електронно правителство.

Въвеждането на електронно правителство ще доведе до: подобряване на публичните услуги, намаляване на периода за чакане и подобряване на ефективността на разходите; ще повиши ефективността и подобри прозрачността и отговорността на публичните институции. Това изисква информацията да се споделя между различните правителствени нива и отдели. Предполага се настъпване на организационни промени, мислене извън приетите начини на

¹ European Commission. "The Role of eGovernment for Europe's Future", Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 2003.

работа. Въвеждането на електронно правителство в публичния сектор се свързва с отдалечаване от традиционните информационни монополи и йерархии. В повечето случаи това води до съпротива. В допълнение на това съществуват и разходите за въвеждане на електронно правителство, а за да се видят ясно ползите му се изисква време. Правителствата трябва да се изправят не само пред това да максимизират ползите от електронното правителство, но също така и да избегнат многото възможни капани (икономически, социални и културни), свързани с бързото развитие на технологиите и имплементацията им в публичния сектор.¹

Въвеждането на електронно правителство предполага да се пренапишат определенията за публичния сектор, ролята на правителството и връзката между публичните власти, гражданите и бизнеса.

Електронното правителството позволява на публичния сектор да поддържа и да укрепва доброто управление в мрежовото общество. Това е публичен сектор, който е достъпен и прозрачен. Правителствата са разбираеми за гражданите, отворени за демократично участие и надзор. Предлагането на услугите трябва да е достъпно за всички. Публичният сектор ще се концентрира върху потребителя и ще може да предоставя персонализирани услуги. Това ще е и публичен сектор, който ще предоставя максималната стойност за парите, които данъкоплатците плащат. Това предполага по-малко време в чакане, намаляване на грешките, а и повече време за професионално лице-в-лице обслужване.

Същевременно електронното правителство предполага и увеличаването на контрола на правителството върху обществото, по-силно прилагане на контрол върху гражданите, бизнеса и предприемане на мерки срещу предполагаеми заплахи за сигурността. То ще предостави и символична насока за обществото, ще изглежда модерно, водейки към прогреса, следвайки вече съществуващи технологични тенденции.

Електронното правителство помага да се установи един по-продуктивен и отворен публичен сектор спазвайки практики на доброто управление. Същевременно трябва да се предвидят всички възможни ефекти от въвеждането му, създаването на нов публичен сектор и осъзнаването на новата роля на правителството.

Голяма част от идеите, които новият публичен мениджмънт предоставя, се използват за основа, на която инициативите за електронно правителство са базирани. Откакто интернет базираните технологии се разпространиха бързо, информационните и комуникационните технологии се възприемат

¹ Asgarkhani, M. "The Effectiveness of e-Service in Local Government: A Case Study". – In: Electronic Journal of e-Government, 2005. Vol. 3, No. 4, pp. 213 – 218.

като средство да се представи процес на рационализиране и персонализиране на публичните служби и услуги.

Електронното правителство е важен елемент на днешните реформени приоритети, защото:

- е инструмент за реформата;
- подновява интереса към реформа в публичния мениджмънт;
- проявява вътрешните несъответствия;
- набляга върху ангажимента за добро управление.¹

Електронното правителство може да подпомага администрацията, като набляга на добрите практики на управление. Административните реформи са необходимост, за да бъде електронното правителство успешно. Следователно двете са взаимосвързани и утвърждаващи се взаимно. Връзката между основните идеи на новия публичен мениджмънт и електронното правителство е обяснена от потенциалните ползи, които информационните и комуникационните технологии могат да принесат към реорганизацията на вътрешните стратегии в публичния сектор. Произлизайки от опита на частния сектор, информационните и комуникационните средства са възприети като мощно средство да се рационализират, преустановят и оптимизират организационните процедури.² Голяма част от учените и практиците смятат, че електронното правителство би довело до повече ефективност, ефикасност и демократичност в публичния сектор.³

Основната цел на електронното правителство е да подобри вътрешното и външното представяне на публичния сектор. Електронното правителство е базирано на промените, които са започнати от новия публичен мениджмънт: ориентирани на публичните институции към получателите на предоставяните услуги. Много често термините са прекалено общо дефинирани при появата си и следователно биват обвързани с прекалено голям спектър от съдържание. Това се случва и с електронното правителство, като терминът най-вероятно ще загуби значимостта си в дългосрочен план. За да се противодейства на това, трябва да бъде използван разбираем критерий при създаването на концепцията за електронно правителство. Политическото "вземане на решения и производствения процес" могат да бъдат такъв критерий. Те могат да бъдат разделени на три аксиоматични етапа, като всеки един от тях бъде поддържан от индивидуален модул в електронното правителство:

¹ OECD, *The e-Government imperative*, OECD e-Government studies, OECD. Paris, 2003.

² Cordella, A. "E-government: towards the e-bureaucratic form?". – In: *Journal of Information Technology*, 2007. Vol. 22, No. 3, pp. 265 – 274.

³ Gronlund, A., T. Horan. "Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues", *Communications of the AIS*, 2004. Vol. 15, pp. 713 – 729.

- електронна демокрация и участие;
- електронни производствени мрежи;
- електронни публични услуги.

Електронната демокрация и участие означават създаване на политически убеждения и вземане на решения чрез електронни медии. Такива са например интернет гласуването и гражданските мрежи. Възможността за гласуване онлайн разглежда важен демократичен елемент, а именно – директното участие на хората в политическите процеси. Само по себе си то не е революционно и преди са се появявали нови форми на гласуване. Но те са били поограничени във времеви аспект и мястото на гласуване. Електронното гласуване е еволюирал вид гласуване, който не налага ограничения върху местоположението или върху времето, в което даден субект може да гласува.

Електронно-производствените мрежи са форма на сътрудничество между публични и частни институции или между различни публични институции чрез електронна медия. Това би означавало връзка между различните държавни институции, по-лесна комуникация между различните нива. Електронно-производствените мрежи могат да се окажат доста полезни при работа на различни институции върху един и същ проект. Могат да се постигнат икономии на мащаб чрез стандартизиране на процесите и обединяващи административни дейности. Организационно погледнато това означава, че част от съществуващата организация трябва да бъде разпределена, за да може да бъде виртуално интегрирана в оптимален елемент на производствената мрежа.

Електронните публични услуги осигуряват предоставянето на публични услуги, от които се облагодетелстват получателите (гражданите или компаниите) чрез местни, регионални или национални портали. Такива са например въведените в някои страни онлайн данъчни декларации.

В областта на публичните услуги съществуват много възможности за опростяване на процесите благодарение на решения на електронното правителство. За да могат да се използват оптимално възможностите на модерните информационни и комуникационни технологии, е необходимо да се въведе система, изчистена максимално от грешки, която да може директно да обработва дадена информация. В случая с данъчните декларации, това би означавало системата директно да обработи информация, която данъкоплатеца въвежда и в идеалния случай още същия ден да бъде заплатена дължимата сума.

Всеки един от трите елемента има своите особености и акценти, което обяснява необходимостта от това да бъдат теоретично разделени. Електронната демокрация и участие са концентрирани около демократично-политическата природа. Те се отнасят до процеса на вземане на решения в поли-

тическо-административната система. Електроните производствени мрежи се фокусират върху архитектурата на формалните и неформалните мрежи и тяхното въздействие. Те най-често се организират без гражданите да разпознават лесно ефектите от тях. Електронните публични услуги от своя страна са видими за гражданите и другите потребители. Концепцията за предлаганите електронни публични услуги е тясно свързана със способностите и изискванията на потребителите им. Само в тяхната цялост тези три елемента могат да бъдат определени като електронно правителство.

В началото на възникването си терминът електронно правителство често се асоциира със съществуването на официална уебстраница на правителството, която предоставя информация и упътвания за някои публични услуги. С течение на времето тази ограничена представа се развива: електронното правителство е по-често осъзнавано като общата употреба на нови информационни и комуникационни технологии за предоставяне на публични услуги, подобряване на представянето на публичната администрация и средство за подкрепяне на демократичните ценности.¹ Това означава, че електронното правителство може да подпомогне реформите в публичната администрация, като постигне някои от основните ценности в новия публичен мениджмънт. Съществуват множество инициативи на електронното правителство, които са били създадени, следвайки един от основните стълбове на новия публичен мениджмънт.

Оценка на изпълнението на програми за въвеждането на електронно правителство

Общи цели в много програми за електронно правителство по света са повишаването на ефективността от икономии на разходите в публичния сектор и оптимизиране на доставката на услуги. Употребата на информационните и комуникационните технологии и ефекта им върху ефективността е предимно свързан с подобряването на вътрешните оперативни системи, като употребата на управленски системи, събирането на информация и предаването ѝ, разплащателните процеси, вътрешни комуникации и управление на човешки ресурси за създаване на спестявания. Освен това, предоставянето на онлайн услуги и достъпността на информация онлайн са едни от най-подчертаните елементи на програмите за електронно правителство. Много държави насочват усилията си от присъствие в интернет пространството към напълно опериращо предлагане на онлайн услуги. В сходство на новия публичен

¹ Heeks, R. Reinventing government in the information age, "Routledge". New York, 1999.

мениджмънт, акцентът е насочен към удовлетвореността на клиентите и подобряване на ефективността и ефикасността на организациите в публичния сектор.¹

Множество държави насочват усилията си и към повече прозрачност и ангажираност на гражданите. Предоставянето на ключова, надеждна и точна информация на гражданите е един от ключовите елементи на много стратегии за създаване и имплементиране на електронно правителство.² На повисоко ниво информационните и комуникационните технологии са въведени за подобряването на участието на гражданите и демокрацията чрез отварянето на нови и иновативни канали за участие, като например: изпращането на имейли, публично обсъждане в интернет и електронни системи за гласуване.

Съществуват много илюстративни примери как визията за новия публичен мениджмънт и реформи за промяна на правителството са формирали множество инициативи по света за електронно правителство. Бекерс и Хомбург откриват, че съществува дълбоко вярване, че информационните и комуникационните технологии ще дадат възможност или предизвикат цялата трансформация на агенциите в публичния сектор, затвърждавайки присъствието на много основни ценности на Новия публичен мениджмънт след като преглеждат множество документи за политики от Холандия, Великобритания, Дания, Канада и Австралия.³ Новият публичен мениджмънт се е превърнал във водещата парадигма не само в индустриализирания свят, но и в много от развиващите се страни по света. В същото време демократичните ценности, гражданското участие и доверие са маргинализирани в резултат от политиките за въвеждане на електронно правителство.⁴ Въвеждането на информационни и комуникационни технологии в публичния сектор въздейства политически и социално и е дискусивно. Следователно би трябвало да

¹ Schedler, K., L. Summermatter, B. Schmidt. *Managing the electronic government: from vision to practice*, Research in public management, "Information Age Publishing", Greenwich, Conn., 2004.

² Eppler, Martin J. "Information Quality in Electronic Government: Toward the Systematic Management of High-Quality Information in Electronic Government-to-Citizen Relationships", in *Governance and information technology: from electronic government to information government*, MA: The MIT Press, Cambridge, 2007, pp. 241 – 246.

³ Bekkers, V., V. Homburg. "The myths of E-government: Looking beyond the assumptions of a new and better government", *Information Society*, 2007. Vol. 23, No. 5, pp. 373 – 382.

⁴ Chadwick, A., C. May. "Interaction between states and citizens in the age of the internet: "egovernment" in the United States, Britain, and the European Union", *Governance-an International Journal of Policy and Administration*, 2003. Vol. 16, No. 2, pp. 271 – 300.

се разглежда в рамките на политическия контекст, в който е разположено. Последствията от въвеждането на политиките за електронно правителство, позитивни или отрицателни, трябва да разглеждат въздействието върху публичните ценности повече, отколкото ползите от подобряването на ефикасността, които информационно-комуникационните технологии могат да имат при предоставянето на публични услуги. Идеята за електронното правителство, поставена в контекста на новия публичен мениджмънт, игнорира политическите импликации на електронното правителство върху естеството на услугата която се предоставя, а от там и на нейната публична стойност.

Повечето рамки за оценка на ефекта от електронното правителство са предимно развити да оценяват ефектите от информационно-комуникационните технологии в частния сектор. Тези подходи са фокусирани предимно върху оценката на ефективността, намаляването на цената и възвръщане на инвестициите, както и постигането на целите на новия публичен мениджмънт като прозрачност и отговорност, които отново са свързани с икономическите стандарти на частния сектор.¹ Стратегиите в публичния сектор се различават от тези на частния, защото са породени от необходимостта от създаване на публична стойност, докато частните създават частна стойност. Тя може да бъде оценена чрез финансовата печалба, докато публичната е много по-трудно определяема, въпреки всичките документи, които правителствата са публикували. Публичната стойност е обвързана с постиженията на целите, поставени от програмите на правителствата и предоставянето на публични услуги на гражданите, и не е директно свързана с ефикасността на действията на публичната администрация, а по-скоро – с ефективността на постиженията на правителствените програми.

Развитието на правителствени политики, свързани с информационните и комуникационните технологии, е подбудено основно от новия публичен мениджмънт и парадигмата на ефективността. Новият публичен мениджмънт се фокусира преди всичко върху ефективността. Той препоръчва нов подход, ако правителството иска да подобри ефективността в доставянето на услуги.² Тази промяна в начина на опериране и оценка на организациите на публичния сектор има значителни последици за естеството на услугите, предлагани от публичната администрация и за стойността, която те имат.

Интересно е да се отбележи, че повечето стратегически цели на настоящите програми за електронно правителство са подобни на тези на публичния сектор, защитавани от Организацията за икономическо сътрудничество и

¹ Moore, M. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, "Harvard University Press", Cambridge, MA, 1995.

² Lane, J-E. *New public management: an introduction*, "Routledge". London, 2000.

развитие (ОИСР) през 1995 г. в зората на електронното правителство. Това са именно:

- фокусът върху резултатите (по-висока стойност за паричните средства, които се влагат);
- децентрализацията на властта и подобрената гъвкавост и засилена отчетност и контрол;
- ориентирането към обслужването и потребителите;
- по-силната способност за развитие на стратегията и политиката;
- въвеждането на конкуренцията.¹

Програмите за електронно правителство и техните косвени реформи в публичния сектор са с още по-фундаментален проблем, а именно ролята на правителството като такова. Проблемът за бъдещата роля на правителството и определянето на какво точно е публичен интерес са въпроси за дискусии отвъд приоритетите за модернизация и ефикасност. Въпреки съпротивата в някои кръгове, изглежда повечето граждани и социално-икономически единици приветстват създаването на публичния сектор, който ще е с по-малко бюрокрация, по-прозрачен, продуктивен и икономически ефективен. Сложността на проблема е в това да се превърне даден бизнес без конкуренция в конкурентен (включва се въпросът за самата роля на правителството). Дебатът за въвеждането на електронно правителство може да доведе до по-фундаментален избор между приватизирано правителство, което работи на пазарни принципи, и традиционното публично правителство, работещо в полза на публичния интерес по непазарни начини. Необходимо е да се дискутира и определи ролята на правителството, неговата мисия и начините на предоставяне на публичните услуги.

Електронното правителство и реформите в публичната администрация

Един от най-интересните аспекти на тенденцията за въвеждането на услугите на електронното правителство е дебатът за ролята на правителството, за добрите практики за управление, за мисията на публичните услуги и за връзката им с частния сектор и общите приоритети на политиките. В този аспект препоръчително е да се въведат ясни връзки между програмите за електронно правителство, идеологичните рамки и изборите на публичните политики.

¹ OECD. Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, OECD. Paris, 1995.

Много наблюдатели смятат, че електронното правителство ще помогне за по-добро управление в Европа в близките години, като го поставят в основата на модернизацията и реформата на публичния мениджмънт, където технологията е използвана като стратегическо средство за модернизиране на структурите, процесите, регулаторните рамки, човешките ресурси и културите на публичните администрации, за да съществува по-добро правителство и най-вече "публична стойност"¹.

Създаването на публична стойност би трябвало да бъде в основата на програмите и проектите за въвеждане на електронно правителство. Тя би следвало да бъде и в центъра на оценките преди и след проектите за електронно правителство. Кеарнс² определя три ключови източника на публична стойност:

- Публичната стойност се създава чрез доставянето на услуги с високо качество. Възприемането на услугите се оценява по разнообразни фактори като тяхната достъпност, степента на удовлетворение на потребителите, възприемането на важността на дадената услуга, справедливостта в предлагането ѝ и накрая цената ѝ.

- Вторият източник на публична стойност е постигането на желаните от публичността резултати (например подобрявания в здравеопазването, намаляване на бедността и подобрения за околната среда).

- Трето, доверието в публичните институции е важен източник на публична стойност, правейки гражданите по-възприемчиви на действията на правителството и давайки им чувство на асоцииране с тях.

Обществената ценност е крайната цел на всяко правителство и следователно това е целта и на електронното правителство. Всяка една държава трябва да взема предвид това, когато формулира и имплементира стратегии и политики в настоящия контекст на нараснала приватизация в публичния сектор. Приватизацията може и да води до увеличаване на стойността, но определено не е магическа формула за подобрена форма на правителство. При дебата за променящата се роля на правителството не трябва да се забравя, че основната причина за съществуването на правителството е именно създаването на обществена стойност дори и в променливи времена като днешните.

Класическата парадигма на публичната администрация е критикувана от 70-те за незадоволителните резултати в обществения сектор. Недоволството

¹ Centeno, C., R. J-C. Van Bavel. Burgelman, eGovernment in the EU in the next decade: the vision and key challenges, "Institute for Prospective Technological Studies (European Commission's Joint Research Centre)". Seville, 2004.

² Kearns, I. Public Value and E-Government, "Institute for Public Policy Research". London, 2004.

на гражданите съвпада с развитието на теории в академичните среди за нова институционална икономика и теория на публичния избор.¹ Появява се нова реторика на избора, която се подсилва допълнително от вярата, че мениджърите могат да подобрят публичната администрация.²

Стратегическите цели на електронното правителство произлизат от теорията за новия публичен мениджмънт от 70-те години на XX век, ако се разглежда през призмата на реформата на публичната администрация. Една от основните идеи, на които залага, именно – необходимостта от професионални мениджъри в администрацията, предполага използването на техники, практики и философия от частния сектор в дейността на правителството с цел да се прави повече с по-малко. Директната връзка между електронното правителство и новия публичен мениджмънт е ясно дефинирана от Европейската комисия:

"Промяната към организация, съответстваща на идеята, че потребителят е в центъра (ориентирана към клиента), която е вече в основата на подхода на новия публичен мениджмънт, е утвърдена от електронното правителство и е видима от фронтофиса на персонализираните онлайн услуги, еднократния контакт с администрацията и живото- (бизнес-)събитийно ориентиране."³

По-късно характеристиките на публичната реформа са определени, като произлизат от ориентация към клиентите, производителност, прости и силно децентрализирани структури и сътруднически връзки с организации в частния и доброволческият сектор. По отношение на отчетността, фокусът се мести от отговорност за процеса (финанси и справедливост) към отговорност за изпълнението.⁴ В новия публичен мениджмънт има стремеж да се заобиколи или допълни системата на йерархичната отчетност, която е разглеждана като тромава, бавна, неефективна и непродуктивна, използвайки система на отчетност към клиентите на правителствените услуги, като се използват директни механизми: потребителски такси, проучвания, регулярни срещи с потребителите за оценка на качеството на услугите, както едно предприятие проверява дали услугите или продуктите, които се предлагат, задоволяват изискванията на клиентите (аналогично на управлението на качеството).

¹ Gruening, G. "Origin and theoretical basis of New Public Management". – In: *International Public Management Journal*, 2001. Vol. 4, No 1, pp. 1 – 25.

² Osborne, D. *Bureaucracy Unbound*, 1996, October 13, *Washington Post Magazine*, p. 8.

³ European Commission. "The Role of eGovernment for Europe's Future", Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 2003.

⁴ Behn, R. D. *The New Public Management Paradigm and the Search for Government Accountability*. – In: *International Public Management Journal*, 1998. Vol. 1, No. 2, pp. 131 – 164.

В контекста на новия публичен мениджмънт информация за отчетността не само "тече" нагоре към парламента и "надолу" към гражданите, но и директно към потребителите, ползващи публични услуги. Това може да служи на две различни цели: да даде възможност на потребителите да говорят (да изкажат своето мнение, да отговорят политически) или да се откажат от услугите (да отговорят икономически, като изберат алтернативен доставчик в краткосрочен или дългосрочен план).¹

Може да се обобщи, че присъща на новия публичен мениджмънт е идеята за отдалечаване от класическата парадигма на публичната администрация. Средствата за постигането на това варират от директния контакт с гражданите, пазарни механизми и по-естествени (а не формални) отношения.

Съществуват множество публикации за модернизирването на публичния сектор. През осемдесетте години на XX век новият публичен мениджмънт се превърна в доминиращ интернационален модел на реформи. Този модел е променян според националните нужди и не съществува универсален модел на реформа. Новият публичен мениджмънт е нов начин на мислене в публичния сектор – воден от теоретични рамки, които произлизат от институционалната икономика и организационната теория. Негова цел е да преодолее бюрокрацията.² Множество изследвания на новия публичен мениджмънт са следователно фокусирани върху управление на промяната.

Към момента инвестициите за електронно правителство в Европа не са устойчиви в средносрочен аспект, ако тяхната ефективност не е ясно показана. Тази ефективност не може да бъде калкулирана във финансови измерения, защото особеностите на публичния сектор (като например поставянето на цена или затруднения за измерване на публичната стойност и свързаните резултати). Ефективността и успеха на инициативите на електронното правителство следователно трябва да бъдат измервани спрямо набора от критерии³:

- предлагането на услуги, които са широко използвани;
- увеличено ниво на потребителска задоволеност;
- повече налична информация и избор достъпен до потребителите на услуги;
- повишен фокус на услугите, които според публиката са по-важни;

¹ Hirschman, A. Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organisations and States, "Harvard University Press". Cambridge, 1970.

² Barzelay, M. Breaking Through Bureaucracy: A New Vision For Managing in Government, Berkeley, Los Angeles, "University of California Press". Oxford, 1992.

³ Kearns, I. Public Value and E-Government, "Institute for Public Policy Research". London, 2004.

- повишен фокус на нови и иновативни услуги към тези, които се нуждаят;
- намалени разходи за предлагане на услугите;
- подобряване на доставянето на желаните резултати.

Предоставянето на значителна стойност и подобрения в обслужването е ключово, за да започнат потребителите да използват електронните услуги, според изследване, зададено от Холандското президентство в EUPAN (European Public Administration Network)¹. Проучването разкрива, че подобренията на обслужването – освен улеснението от онлайн достъп – са били усетени едва от 30 – 40% от европейските потребители на електронни правителства. Следователно правителствата не би трябвало да следват идеята за налагане на количествени, но некачествени цели (като например всички услуги да са онлайн), а да се фокусират върху подобряването на качеството на важните услуги както онлайн, така и на гише, за които съществува търсене за подобрене и онлайн предоставяне от страна на потребителите.

Сравнението на идеите за електронно правителство с идеалния модел на бюрокрация откроява различия между двете. Основната характеристика на електронното правителство "създаване на нови модели на отношенията с вътрешните и външните заинтересовани лица" потенциално води до странични комуникационни канали и координационни механизми, които не са напълно формални, което е несъвместимо с класическите принципи на интеграция и централизация на бюрокрацията. Класическата отчетност на публичната администрация е променена от консултативните механизми, които често присъстват в инициативите за електронното правителство.

Заклучение

Ако електронното правителство и свързаните с него реформи не допринесат за по-добра публична администрация, която да предоставя на гражданите и компаниите с демонстративна, измерима стойност, то използването на информационни и комуникационни технологии в правителството би могло да стане символична идеология на реформа на съвременното, подобно на идеологията на научното управление през 30-те и 40-те години на XX век.² Успехът би изисквал иновативни променящи програми, които мотивират, а

¹ Capgemini and TNO. "Does e-Government pay off?", report commissioned by the Dutch Presidency of the European Public Administration Network, EUREXEMP, 2004.

² Toonen, T. "Public Sector reform in Comparative perspective: Creating open villages and reinventing the politics of administration", in *Politicians, Bureaucrats, and Administrative Reform: the Changing Balance*, "Edgar Elgar". London, 2001.

не отчуждават държавните служители на всички нива в йерархията. Съпротивата към промяната представлява сериозно предизвикателство за правителствата, което довежда до търсене на допълнителни средства и методи за успешна промяна в организацията.

Успешното имплементиране на електронното правителство в публичния сектор зависи от: административната култура, политическото участие и разбирането на публичния сектор. Поддръжниците на новия публичен мениджмънт не са и предполагали колко дълъг ще е процесът на културната промяна. Следователно внимателен подход към културната промяна ще е необходим и за електронното правителство. Важно е процесът на въвеждане на електронно правителство да е отворен за публични дискусии. Разбирането на публичния сектор е ключово за реформа на публичния мениджмънт. Изключително важно е различните единици в публичната сфера, работили отделно до момента, да могат да се разбират и комуникират лесно. Необходимо е да се разбират и разликите между публичния и частния сектор. Политическата и правната обстановка, в която публичната администрация съществува и функционира, създават особени модели на поведение на своите участници, което води до необходимост от различни стратегии за реформи. Въвеждането на електронно правителство е много по-нетехнично от електронната търговия например.

Новият публичен мениджмънт чрез фокуса си върху потребителя и последствията в организационен план е важен предшественик на културата за електронно правителство, описана по-горе. От друга страна, въвеждането на електронното правителство е по-лесно благодарение на неговата аполитична природа в сравнение с новия публичен мениджмънт. Новият публичен мениджмънт е по-скоро реформа, подбудена от стратегически цели, която може да бъде оспорвана на различни нива в публичната администрация. Реформата на електронното правителство е подбудена от технологичното развитие – нещо, което не може да бъде спряно от никой в администрацията. Поради необходимостта от реорганизация на публичната администрация ефектите от електронното правителство могат да се забележат по-бързо, отколкото тези в новия публичен мениджмънт. Електронното правителство може да се разглежда като реформа, подкрепяща идеята, на която е развита концепцията за новия публичен мениджмънт и чрез технологичното си оборудване да улесни модернизацията в публичната администрация.

Използвана литература:

1. Asgarkhani, M. "The Effectiveness of e-Service in Local Government: A Case Study". – In: *Electronic Journal of e-Government*, 2005. Vol. 3, No 4, pp. 213 – 218.
2. Barzelay, M., *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision For Managing in Government*, Berkeley, Los Angeles, "University of California Press". Oxford, 1992.
3. Behn, R. D. "The New Public Management Paradigm and the Search for Government Accountability". – In: *International Public Management Journal*, 1998. Vol. 1, No 2, pp. 131 – 164.
4. Bekkers, V., V. Homburg. "The myths of E-government: Looking beyond the assumptions of a new and better government", *Information Society*, 2007. Vol. 23, No 5, pp. 373 – 382.
5. Capgemini and TNO, "Does e-Government pay off?", report commissioned by the Dutch Presidency of the European Public Administration Network, EU-REXEMP, 2004.
6. Centeno, C., R. Van Bavel, J-C. Burgelman, *eGovernment in the EU in the next decade: the vision and key challenges*, "Institute for Prospective Technological Studies (European Commission's Joint Research Centre)", Seville, 2004.
7. Chadwick, A., C. May. "Interaction between states and citizens in the age of the internet: "egovernment" in the United States, Britain, and the European Union". – In: *Governance-an International Journal of Policy and Administration*, 2003. Vol. 16, No. 2, pp. 271 – 300.
8. Cordella, A. "E-government: towards the e-bureaucratic form?" . – In: *Journal of Information Technology*, 2007. Vol. 22, No. 3, pp. 265 – 274.
9. De Leon, L., R. B. Denhardt. "The Political Theory of Reinvention". – In: *Public Administration Review*, 2000. Vol. 60, No. 2, pp. 89 – 97.
10. Dunleavy, P., H. Margetts. "The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and The State in the Internet Age", Paper to the Annual Conference of the American Political Science Association, 2000.
11. Eppler, Martin J. "Information Quality in Electronic Government: Toward the Systematic Management of High-Quality Information in Electronic Government-to-Citizen Relationships". – In: *Governance and information technology: from electronic government to information government*, MA: The MIT Press, Cambridge, 2007, pp. 241 – 246.
12. European Commission. "The Role of eGovernment for Europe's Future", Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 2003.
13. Gronlund, A., T. Horan. "Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues", *Communications of the AIS*, 2004. Vol. 15, pp. 713 – 729.

14. Gruening, G. "Origin and theoretical basis of New Public Management". – In: *International Public Management Journal*, 2001. Vol. 4, No. 1, pp. 1 – 25.
15. Heeks, R. *Reinventing government in the information age*, "Routledge". New York, 1999.
16. Hirschman, A. *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organisations and States*, "Harvard University Press", Cambridge, 1970.
17. Kearns, I. *Public Value and E-Government*, "Institute for Public Policy Research". London, 2004.
18. Lane, J-E. *New public management: an introduction*, "Routledge". London, 2000.
19. Lips, M. "E-Government Under Construction: Challenging Traditional Conceptions of Citizenship". – In: *E-Government in Europe: Rebooting the State*, "Routledge". London, 2007.
20. Moore, M. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, "Harvard University Press", Cambridge, MA, 1995
21. OECD. *The e-Government imperative*, OECD e-Government studies, OECD. Paris, 2003.
22. OECD. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD. Paris, 1995.
23. Osborne, D. *Bureaucracy Unbound*, 1996, October 13, Washington Post Magazine.
24. Reinermann, H. *Der öffentliche Sektor im Internet: Veränderungen der Muster öffentlicher Verwaltungen*, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, 2000.
25. Schedler, K., L. Summermatter, B. Schmidt. *Managing the electronic government: from vision to practice*, Research in public management, "Information Age Publishing", Greenwich, Conn., 2004.
26. Toonen, T. "Public Sector reform in Comparative perspective: Creating open villages and reinventing the politics of administration". – In: *Politicians, Bureaucrats, and Administrative Reform: the Changing Balance*, "Edgar Elgar". London, 2001.
27. Yildiz, M. "Peeking into the Black Box of e-Government Policy-Making: Evidence from Turkey". – In: Paper prepared for the 7th National Public Management Research Conference, Georgetown University. Washington D.C., 9 – 11 October 2003.

Рецензент: доц. д-р Александър Вълков

УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА Е-УПРАВЛЕНИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Петър Алексиев,
докторант в департамент "Администрация и управление", НБУ

e-mail: paleksiev88@gmail.com

Резюме: Целта на доклада е да се анализират предприетите организационно-правни мерки на българското правителство за усъвършенстване на системата за е-управление в Република България в контекста на глобализацията. Обект на изследване са новосъздадените структури държавна агенция "Електронно управление" и държавно предприятие "Единен системен оператор" към Министерски съвет. Предмет на изследване са стратегически документи и нормативни актове, както и дейности, предприети от органи на публичното управление за тяхното организационно-структурно създаване. Вследствие от извършен теоретичен и правен анализ, наблюдение и получени резултати от проведени беседи и интервюта с експерти са открити прогнозни проблеми при тяхното реализиране. Направен е опит да бъде защитена основната теза, че предприетите организационно-правни мерки ще доведат до усъвършенстване на системата за е-управление в Република България, като нейните развитие и ефективност ще зависят от своевременното отстраняване на констатираните прогнозни проблеми. В тази връзка са направени конкретни авторови предложения за тяхното преодоляване.

Ключови думи: глобализация, система за е-управление, организационно развитие, прогнозни проблеми

1. Правни мерки за усъвършенстване на е-управлението в Република България

През декември 2012 г., е приета *Националната програма за развитие: България 2020 (НПР БГ 2020)*¹, която представлява интегриран документ, отразяващ основните национални приоритети за социално-икономическо развитие на Република България до 2020 г. В нея е разгърнат широк пакет

¹ Приета с Решение № 1057 на МС от 20.12.2012 г.

от мерки за развитие на е-управление¹ в публичния сектор. В тази връзка през 2013 г. е разработен *Национален план за развитие на е-правителство 2013 – 2020 г.*², в който са идентифицирани някои проблеми от организационен и административен характер, възникнали при внедряването и развитието на е-управлението – липса на оперативна съвместимост между структурите на централната администрация (както и между нея и местната администрация); невъзможност за свободен обмен на документооборота по електронен път; невъзможност за завършен цикъл по предоставяне на административни услуги, изцяло по електронен път (от държава към граждани и бизнес) и др.³ Те възникват в резултат от изграждането на основните електронни ресурси на е-управлението – *Единна среда за обмен на електронни документи – ЕСОЕД; Единен портал за достъп до електронни услуги – www.egov.bg; Регистрово стопанство* (всички видове регистри, които съществуват в публичния сектор).⁴

Експертите в областта на е-управлението определят като основна причина за възникването на тези проблеми наличието на слабости при разработването на *стратегическите документи* за е-управление на Република България в периода 2002 – 2013 г. и контрола по реализирането на заложените в тях цели и приоритети, свързани с изграждането на основните ресурси на е-управлението. Това създава необходимост от предприемане на някои организационно-правни мерки за усъвършенстване на е-управлението чрез надграждане на постигнатите резултати от неговото внедряване и развитие.

През 2014 г. е приета *Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г.*⁵ Тя е основен национален стратегически документ, който има за цел да обобщи и надгради всички предходни стратегически документи в тази област, давайки визията за развитие на е-управлението в публичния сектор на Република България до 2020 г. В нея са заложили три стратегически цели – *предоставяне на качествени, ефек-*

¹ <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=765>, Национална програма за развитие: България 2020, с. 28 – 29, проверено на 22.09.2016 г.

² Бел. авт.: Разработен от екипа на министъра за развитие на електронно правителство и представен на 15.05.2013 г.

³ <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=174>, Национален план за развитие на е-правителство 2013 – 2020 г., с. 24 – 25, проверено на 22.09.2016 г.

⁴ Бел. авт. - според експерти от дирекция "Информационни технологии" към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС), това са основните електронни ресурси на е-управлението, които имат ключово значение за неговото ефективно и ефикасно функциониране и развитие.

⁵ Приета с Решение № 163 на МС от 21.03.2014 г.

тивни и леснодостъпни електронни услуги за гражданите и бизнеса; трансформиране на администрацията в цифрова администрация посредством интеграция на информационните процеси; популяризиране, достъп и участие. Тяхното постигане е допълнително гарантирано от паралелно приетата *Пътна карта за изпълнение на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г.*¹ Тя включва множество мерки и дейности за изпълнение на стратегическите цели, заложи в стратегията, отговорните за това институции, както и размера на необходимия финансов ресурс за реализиране на проекти, свързани с надграждане и усъвършенстване на основните електронни ресурси на е-управлението.

Освен тях са приети още няколко *стратегически документа*², които са синхронизирани със *стратегията "Европа 2020"* и оформят стратегическата осигуреност на е-управлението, съчетавайки основни приоритети, насочени към – подобряване на институционалната среда в Република България; оптимизиране на работните процеси и разходите в публичния сектор; подобряване на административното обслужване, чрез предоставянето на по-качествени публични услуги по електронен път; трансформиране на комуникацията между държава, граждани и бизнес, в контекста на Глобализацията.

Извършването на промени в стратегическата осигуреност на е-управлението създава необходимост от промяна на почти всички закони и подзаконовите нормативни актове, свързани с е-управлението в Република България.

Приемането на *Закон за електронната идентификация (ЗЕИ)*³ през 2016 г. е стъпка в тази посока. Неговата същност е насочена към повишаване на функционалността и разширяване на приложението на е-управлението чрез определяне на конкретни стандартизирани правила и стъпки за създаване на електронна идентичност на българските граждани, която е от ключово значение за сигурен и директен достъп до публични услуги, предоставяни по електронен път от държавата към гражданите и бизнеса.

С приемането на *Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗИД на ЗДОИ)*⁴ за първи път се регламентира задължителното публикуване на данни в отворен формат от всички административни структури. В текстовете на ЗИД на ЗДОИ е предвидено това да

¹ Приета с Решение № 245 на МС от 05 април 2014 г.

² Бел. авт. Стратегическите документи са публикувани в *Портал за обществени консултации* на Министерски съвет на Република България: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/List.aspx?lang=bg-BG&categoryId=1&typeConsultation=1&typeCategory=0&docType=1>, проверено на 23.09.2016 г.

³ Обн., ДВ, бр. 38 от 20 май 2016 г., с посл. изм. и доп. ДВ, бр. 50 от 1 юли 2016 г.

⁴ Обн., ДВ, бр. 50 от 1 юли 2016 г., с посл. изм. и доп. ДВ, бр. 50 от 1 юли 2016 г.

става в *Портал за отворени данни* и *Платформа за достъп до обществена информация*¹, където постоянно да се публикуват данни от всички административни структури, а достъпът на физическите и юридическите лица до тях да е абсолютно свободен, с което да се повиши прозрачността относно дейността на публичния сектор.

Осъществяването на подобни правни промени в стратегическата и нормативната осигуреност на е-управлението подкрепят и частично доказват тезата на автора, че предприетите от правителството организационно-правни мерки ще доведат до усъвършенстване на системата за е-управление в Република България, като нейното развитие и ефективност ще зависят от своевременното отстраняване на констатираните прогнозни проблеми.

2. Организационно-структурни мерки за усъвършенстване на е-управлението в Република България

Приемането на *Закон за изменение и допълнение на закона за електронното управление (ЗИД на ЗЕУ)*² е от съществено значение за усъвършенстване на е-управлението. В него са заложили правила за въвеждане на *отворен код* при разработването на всяка система по изискване на държавата. Според Божидар Божанов, съветник за е-управление към кабинета на вицепремиера Румяна Бъчварова, *"повечето държави в ЕС са разработили политики или препоръки за въвеждането на отворен код, а Република България е първа сред тях, която го регламентира в закон."*³ Текстовете на ЗИД на ЗЕУ предвиждат също организационно-структурни мерки за подобряване на институционалната рамка за е-управление и преодоляване на част от идентифицираните организационни и административни проблеми чрез създаването на две нови административни структури, които да отговарят цялостно за развитието на е-управлението – *държавна агенция "Електронно управление" (ДАЕУ)* и *държавно предприятие "Единен системен оператор" (ДПЕСО)*⁴.

¹ Вж. Закон за изменение и допълнение на закона за достъп до обществена информация (ЗИД на ЗДОИ) – Обн., ДВ, бр. 50 от 1 юли 2016 г., с посл. изм. и доп. – чл. 15в, ал. 1 – 3, чл. 15г, ал. 1 – 2.

² Обн., ДВ, бр. 50 от 1 юли 2016 г., с посл. изм. и доп., ДВ, бр. 62 от 9 август 2016 г.

³ <http://blog.bozho.net/> – БЛОГодаря, блог на Божидар Божанов, "България вече има закон за отворения код", публикувано на 12.07.2016 г., проверено на 24.09.2016 г.

⁴ Вж. Закон за изменение и допълнение на закона за електронното управление (ЗИД на ЗЕУ) – Обн., ДВ, бр. 50 от 1 юли 2016 г., с посл. изм. и доп. – чл. 7а, ал. 1, чл. 7к, ал. 1.

ДАЕУ ще бъде създадена като юридическо лице на бюджетна издръжка към МС (със седалище гр. София) на база на *изпълнителна агенция "Електронни съобщителни мрежи и информационни системи" (ИА ЕСМИС)* и дирекция "Електронно управление" на МТИТС. Агенцията ще се ръководи от председател, определен с решение на МС и назначен от министър-председателя на Република България за срок от 5 години. Той ще бъде подпомаган от един или няколко заместници и политически кабинет, ще разполага с широки правомощия в областта на е-управлението и ще може да създава работни групи във връзка с осъществяването на дейности по развитие на е-управлението.¹

Структурата на ДАЕУ ще включва главен секретар, инспекторат, звено за вътрешен одит, финансов контролор, звено по защита на класифицираната информация, сигурност и отбранително-мобилизационна подготовка (ОМП) и ще притежава *обща администрация* и *специализирана администрация*, организирани в дирекции²:

- обща администрация, организирана в 3 дирекции – дирекция "Правно-нормативни дейности и обществени поръчки"; дирекция "Административно обслужване, човешки ресурси, канцелария и протокол"; дирекция "Бюджет и финанси, управление на собствеността";

- специализирана администрация, организирана в една главна дирекция и 6 дирекции – главна дирекция "Съобщителни обекти със специално предназначение"; дирекция "Политики за е-управление"; дирекция "Планиране и управление на дейности и проекти за е-управление"; дирекция "Информационни системи и оперативна съвместимост"; дирекция "Електронна идентификация"; дирекция "Комуникационна и информационна инфраструктура"; дирекция "Мрежова и информационна сигурност".

ДПЕСО ще бъде създадено по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон като юридическо лице (със седалище гр. София) на база на функциониращото в момента акционерно дружество с държавно участие "*Информационно обслужване*" АД. Органи на управление в него ще бъдат председателят на ДАЕУ, управителният съвет и генералният директор. Имуществото на предприятието ще му е предоставено от Министерския съвет (МС) и от ДАЕУ и ще е придобито в резултат от дейността му. Дейността на ДПЕСО ще се финансира чрез: приходи от дейности; дарения от местни и чуждестранни

¹ Вж. Закон за изменение и допълнение на закона за електронното управление (ЗИД на ЗЕУ) – Обн., ДВ, бр. 50 от 1 юли 2016 г., с посл. изм. и доп., чл. 76 и чл. 7в.

² <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=2266>, портал за обществени консултации на МС, категория: обществени консултации, раздел: Държавна администрация, Проект на устройствен правилник на държавна агенция "Електронно управление", чл. 5, ал. 1, проверено на 24.09.2016 г.

физически и юридически лица; постъпления от лихви по депозити; средства от международни програми и финансови инструменти.¹

ДПЕСО трябва да бъде гарант за набиране, назначаване и пазарно заплащане на ИТ специалисти, с което да ги привлече и задържи в своята структура, осъществявайки следните дейности:

- публични функции за подпомагане на председателя на ДАЕУ;
- подпомагане на отделните администрации при осъществяване на функциите им, като предоставя при поискване различни вътрешни услуги;
- извършване непрекъснат мониторинг, диагностициране и поддръжка на споделените информационни ресурси на е-управлението; изграждане, развитие и поддръжка на среда за тестване на електронни административни услуги и др.

ДАЕУ ще създава и координирани единни политики, стандарти и типови изисквания във връзка с разработването на информационни системи, електронизацията на административните услуги и документооборота в публичния сектор. Агенцията ще бъде гарант за следното:

❖ осъществяване на комуникация, сътрудничество и взаимодействие с компетентните институции в областта на е-управлението от всички държави – членки на Европейския съюз (ЕС), с институциите на ЕС, както трети лица и международни организации, с цел поддръжане на стратегическата и нормативната осигуреност на е-управлението в синхрон с европейските и международни тенденции в тази област;

❖ съгласуване на проекти на нормативни актове, свързани с е-управление, както и поддръжка на регистъра на информационните ресурси в публичния сектор и механизма на планиране на информационните ресурси в отделните администрации;

❖ поддръжка на някои нови информационни ресурси – информационна система за предварителен, текущ и последващ контрол по целесъобразността в областта на е-управлението и ИКТ; публичен информационен регистър, съдържащ информация за всички проекти, свързани с е-управлението, които развиват или ще развиват администрациите и др.

3. Заключение

Вследствие от извършения теоретичен и правен анализ на организационно-правните мерки, предприети от българското правителство за усъвършенс-

¹ Вж. Закона за изменение и допълнение на закона за електронното управление (ЗИД на ЗЕУ) – Обн., ДВ, бр. 50 от 1 юли 2016 г., с посл. изм. и доп. – чл. 7к, ал. 1 – 3, чл. 7л, ал. 1 – 3.

тване на е-управлението (правните мерки за промени в стратегическата и нормативната осигуреност на е-управлението; организационно-структурните мерки вследствие от тях), както и получените резултати от проведени беседи и интервюта с експерти в тази област, са открити някои прогнозни проблеми при тяхното реализиране:

- възможно е дублиране на системи, длъжности и функции между ДАЕУ, ДПЕСО и други административните структури от системата на публичната администрация, които осъществяват дейности, свързани с развитието на е-управление – Съвета за електронно управление (СЕУ) към МС;
- прекаленото съсредоточаване на контрол и правомощия в председателя на ДАЕУ може да създаде рискове за извършване на злоупотреби – създаване на корупционни схеми; "изкривяване" на действителните резултати от дейността на двете структури; отклоняване на финансов ресурс чрез реализиране на проекти или други злоупотреби;
- изграждане на добре обучен административен капацитет в публичния сектор, който притежава необходимите знания и умения за осъществяване на своите функции и правомощия в дигитална среда, съгласно заложените цели и приоритети в стратегическата и нормативна рамка за е-управление на Република България.

Следователно може да се приеме, че тезата на автора е напълно доказана. В резултат от това могат да бъдат отправени някои конкретни авторови предложения за преодоляването на идентифицираните прогнозни проблеми.

На първо място, създаването на ДАЕУ и ДПЕСО е положителна стъпка към усъвършенстване на е-управлението в Република България. Въпреки това не става ясно как те ще взаимодействат с действащия в момента СЕУ, който ще продължи да функционира паралелно с тях. Това обстоятелство ще доведе до дублиране на дейности, функции и правомощия между СЕУ, ДАЕУ и ДПЕСО. В тази връзка е препоръчително функциите на СЕУ да бъдат преразгледани, като дейността му да бъде насочена изцяло към контрола на ДАЕУ и ДПЕСО или към закриването му, а функциите и правомощията му, които не се дублират с тези на двете нови структури, да преминат към *Съвета за административна реформа (САР)*.

На следващо място, за да бъдат избегнати евентуални злоупотреби или създаване на корупционни схеми в ДАЕУ и ДПЕСО, е препоръчително те да подлежат на строг контрол от МС и СЕУ. Така ще се избегне възникването на евентуална възможност за извършване на злоупотреби, които да дискредитират дейността на ДАЕУ и ДПЕСО, обезсмисляйки създаването им, с което да бъде възпрепятствано усъвършенстването на е-управлението.

Не на последно място, както за целите и нуждите на ДАЕУ и ДПЕСО, така и за целия публичен сектор, трябва да бъде осигурен добре обучен адми-

нистративен капацитет, който да преследва и постига целите, заложиени в националните стратегически документи за развитие на е-управлението, като се придържа стриктно към нормативната рамка, регламентираща този процес. Това е възможно чрез финансово обезпечаване в няколко насоки – на всички процеси по развитие на е-управлението в публичния сектор; разработване на програма за нови специализирани обучения на служители в областта на е-управлението; повишаване на възнагражденията на служителите, с което да се повиши тяхната мотивация и да се намали възможността за създаването на корупционни схеми.

Спазването на авторските предложения ще допринесе за своевременното отстраняване на идентифицираните прогнозни проблеми при реализирането на организационно-правните мерки, предприети от българското правителство за усъвършенстване на е-управлението, от които зависи неговото развитие и ефективност в бъдеще. В резултат от това може да се постигне известно ускоряване на трансформацията на модела за административно обслужване в Република България чрез преминаване от традиционния хартиено-базиран метод на предоставяне на административни услуги към дигитален метод. Подобна промяна ще допринесе за намаляване на административната тежест и ускоряване на комуникацията вътре в държавата, което ще се отрази положително върху икономиката, спомагайки за максимизиране благосъстоянието на гражданите и постигането на социална трансформация, базирана на ИКТ и дигитализация в контекста на глобализацията.

Използвана литература:

Стратегически документи

1. Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г. – приета с Решение № 163 на Министерския съвет от 21.03.2014 г., проверено на 23.09.2016 г.
2. Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България (2014 – 2020 г.) – приета с Решение № 325 на Министерския съвет от 20 май 2014 г., проверено на 23.09.2016 г.

Нормативни документи:

1. Закон за електронната идентификация, обн., ДВ, бр. 38 от 20 май 2016 г., с посл. изм. и доп., ДВ, бр. 50 от 1 юли 2016 г.
2. Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация, обн., ДВ, бр. 50 от 1 юли 2016 г., с посл. изм. и доп. ДВ, бр. 50 от 1 юли 2016 г.

3. Закон за изменение и допълнение на Закона за електронното управление, Обн., ДВ, бр. 50 от 1 юли 2016 г., с посл. изм. и доп., ДВ, бр. 62 от 9 август 2016 г.

Интернет източници:

1. Национална програма за развитие: България 2020, Електронен документ: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=765>, проверено на 22.09.2016 г.

2. Национален план за развитие на е-правителство 2013 – 2020 г., Електронен документ: <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=174>, проверено на 22.09.2016 г.

3. "БЛОГодаря", блог на Божидар Божанов, "България вече има закон за отворения код", Електронен документ: <http://blog.bozho.net/>, проверено на 24.09.2016 г.

4. Портал за обществени консултации на МС, Категория: Обществени консултации, Раздел: Държавна администрация, Проект на Устройствен правилник на Държавна агенция "Електронно управление", Електронен документ:

<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=2266>, проверено на 24.09.2016 г.

Рецензент: доц. д-р Александър Вълков

ПОЛИТИКА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И ПРОФИЛАКТИКА ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ЗДРАВЕТО НА НАСЕЛЕНИЕТО В БЪЛГАРИЯ

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

e-mail: united69@abv.bg

***Резюме:** В доклада се разглеждат политиките на държавата по отношение на профилактиката и превенцията на здравето на гражданите в България. Предмет на настоящия доклад е политиката на държавата по отношение на профилактиката и превенцията в общественото здравеопазване. Обект на изследване са процесите на профилактика и превенция. Как протичат, състояние, проблеми и перспективи.*

Целта на доклада е да разясни голямата значимост на тези дейности в обществото, техния здравен, икономически и социален ефект.

***Ключови думи:** профилактика, превенция (промоция), политика, контрол, обществено здравеопазване*

1. Увод

Предотвратяването на заболяванията е едно от основните предизвикателства пред българското обществено здравеопазване и българското общество през последните години. Разрешаването на възникналите проблеми не може да бъде осъществено само чрез здравния сектор, тъй като здравето се обуславя предимно от фактори извън здравеопазването.

Използваните методи са критичен анализ в литературата в областта на превенцията и профилактиката, а така също и метод на обобщение.

Превантивната медицина или **профилактиката** се отнася до всички мерки, предприемани от здравните специалисти и обществото като социална организация, които се предприемат за защита и предотвратяване разпространението на рискови фактори за заболявания и техните усложнения сред населението. Политиката на правителството е насочена с активна превенция срещу рисковите фактори за общественото, семейното и индивидуалното здраве, а не с действия, насочени към ефективното им лечение. Профилактиката представлява защита, която действа още преди проявление на заболява-

не, защита, която пречатства появата им, а в друг етап – развитието и усложняването им в нежелана посока. Докато за болнично лечение, доминират действията на медицинските кадри – лекари и медицински сестри, то при профилактиката и превенцията на здравето се включват и други специалисти, свързани с опазване на общественото и лично здраве. Повечето от разходите в здравеопазването са за болнична помощ, близо 50%¹, което показва, че политиката на превенция и профилактика не действа добре.

Механизмите за осъществяване на здравната профилактика са следните:

- Създаване на равни възможности – осигуряване на еднакви възможности на всички за здраве чрез поддържаща жизнена среда, достъп до информация и контрол на здравните детерминанти.
- Подкрепа – комбинация между индивидуални и социални действия с цел ангажираност, социално предприемачество и системно подпомагане.
- Посредничество – координиране на действията на всички заинтересовани за здравето и търсене баланс на различни специализирани интереси в обществото.
- Включване – уважение към всички идеи, ценности и стандарти от организационните и културни обществени структури по здравни теми, с цел по високо ниво на общественото здраве.
- Уважение – зачитане на човешкото достойнство, равенство и солидарност при отчитане на разликите в потребностите, ценностите и културата на отделния индивид или група.
- Фокусиране – определяне на здравето като приоритет.

Профилактичните дейности се класифицират в няколко фази:

- Преморбидна – насочена към началния стадий на контакт между рисковия фактор и възприемчивия индивид и приложима върху цялото здраво население или рискови групи.
- Първична – насочена към специфични причинни фактори, влияещи в предклиничния безсимптомен стадий и приложима върху цялото население, върху избрани групи лица и/или здрава.
- Вторична – насочена към ранния стадий на клинично изявеното заболяване и приложима само при пациенти.
- Третична профилактика – насочена към късния стадий на заболяването и приложима към пациенти.

¹ Източник НЗОК.

Промоция (превенция) на здравето

Промоцията е "действие за подпомагане, съдействие, поощряване, поддръжка, подкрепа на растеж или развитие на нещо"¹.

Именно затова промоцията на здравето е свързана с философията "**здраве за здравите**" и включва следните **елементи**:

- целенасочени действия за елиминиране на рисковите фактори;
- подкрепа на факторите, водещи до по-добро здраве на населението;
- подкрепа за подходяща здравна, социална и екологична политика;
- окуражаване участието на здравните професионалисти в здравното възпитание и здравната подкрепа.

Буквалният превод на термина **промоция** съдържа няколко синоними: укрепване, подпомагане, производство. Промоцията на здравето е процес за създаване възможности на хората чрез саморегулиращо се здравно поведение да подобрят собственото си здраве² и може да се определи като комбинация от образователни, организационни, икономически и екологически подкрепи за поведение и условия на живот, водещи до здраве.

В този процес обществото има много важна форма на участие чрез:

- създаване на разнообразни партньорства;
- масовизиране информираността чрез диалози;
- ангажираност на всички участници;
- споделени отговорности;
- зачитане достойнството на всички страни участници;
- социална подкрепа;
- консолидация и стандартизиране на действията;
- приоритизиране на публичните ресурси.

Терминът промоция смислово се характеризира като повишаване, произвеждане, спомагане, съдействие, насърчаване, рекламиране, популяризиране.

Според Световната здравна организация "промоция на здравето е процес, при който хората получават възможности да увеличават контрола върху собственото здраве или процесът на създаване на такива възможности чрез саморегулиращо се здравно поведение".

Крайната цел на промоцията на здравето също е подобряване на здравния статус на населението. Непосредствената цел е формиране на здравословен стил на живот, чрез предоставяне възможности за контрол и регулация на здравето, което се свързва хармонично с жизнената среда.

¹ Източник: <https://www.amazon.com/Websters-Ninth-Collegiate-Dictionary> – 1984.

² Ганчева, Т., Д. Гаварилова. – В: сп. "Сестринско дело", бр. 1, 2013 г.

От особено важно значение са "здравното възпитание и култура-наследена и придобита, защото са гаранции на здравословно лично поведение и положителни нагласи към здравословния начин на живот. Те насочват индивида, групата и обществото с достъпна информация за развитие на положителни здравни навици и умения.

В употреба е и терминът **превенция**, със смислено значение, "предотвратяване" поява на събитие (здравно, медицинско) с всякакви средства и методи.

Процесите на превенция и профилактика гарантират и осигуряват както за обществото като цяло, така и за отделния човек предпоставки за по-добро качество на живот, с по-малко болести. С по-малко разходи за лечение и намаляване разходите за здравеопазване на националния бюджет. Правилно насочените инвестиции за промоция на здравето и профилактика на болестите могат да увеличат продължителността на живота в добро здраве. Ефективната профилактика би допринесла за повишаване на финансовата устойчивост на системите за здравеопазване.

2. Дейности и организации свързани с профилактиката и превенцията в България

Визия за развитието на политиката по опазване и контрол на общественото здраве – гарантиране качествено и ефективно посрещане на здравните потребности на гражданите чрез реализиране промоция на здраве, интегрирана профилактика на незаразните болести, надзор на заразните болести, ефективен държавен здравен контрол.

Стратегическа цел. Осигуряване на ефективен здравен контрол и ограничаване на заболяемостта от незаразни и заразни болести.

1. Оперативна цел. Осъществяване на ефективен здравен контрол.

2. Оперативна цел. Ограничаване разпространението на най-често срещаните.

3. Оперативна цел. Ограничаване възникването и разпространението на заразни болести.

4. Оперативна цел. Предотвратяване възникването на заболявания, свързани с употребата на наркотични вещества. Националните програми в областта на опазването на общественото здраве са профилактични. Те са ориентирани към ограничаване заболяемостта и смъртността от най-честите социалнозначими заразни и незаразни заболявания, като засягат различни възрастови и социално-уязвими групи.

Профилактиката следва да е задължителен елемент за всички нива в здравната система и обществения сектор с оглед провеждане на национална политика за промоция на здравето и профилактика на болестите.

Държавата в лицето на Министерство на здравеопазването (МЗ), в сътрудничество и координация с други държавни, областни и общински организации осъществява политики създава условия за провеждане и правилно функциониране на профилактика и превенция на здравето.

МЗ е отговорно за опазване здравето на населението и за осъществяването на държавния финансов контрол. Отговорностите на МЗ включват също разработване и финансиране на национални програми в областта на общественото здраве, провеждане на епидемиологични изследвания, събиране и обработване на здравна информация, както и подготовката на годишни отчети за здравния статус на населението. На областно ниво осъществяването на международни, национални и регионални програми се организира и координира от Регионални здравни инспекции (РЗИ) – регионалните структури на МЗ. Те осъществяват следните функции:

- контрол по спазването на здравните изисквания към обектите с обществено предназначение, продуктите, стоките и дейностите със значение за здравето на човека и факторите на жизнената среда;
- контрол върху заразните болести, включително и противоепидемиологичен контрол и наблюдение на заразните и паразитни заболявания;
- промоция на здравето и интегрирана превенция на заболяванията;
- лабораторен контрол на факторите на жизнената среда, анализиране и оценка на влиянието им върху здравето на гражданите;
- наблюдение, оценка и контрол на шума в урбанизираните територии и обществените сгради, на замърсителите в храни и на питейните води;
- консултативна и експертна помощ в областта на опазване на общественото здраве;
- разработване и изпълнение на регионални програми и проекти, свързани с опазване на здравето;
- следдипломно обучение в областта на общественото здраве.

Системата на общественото здравеопазване в България обхваща също няколко национални центрове, ангажирани в опазването и промоцията на общественото здраве:

- Национален център по радиобиология и радиационна защита – отговаря за контрол на параметрите на работната и жизнена среда.
- Национален център по заразни и паразитни болести – осъществява наблюдение и провежда изследвания върху инфекциозните и паразитни заболявания, осъществява противоепидемиологичен контрол и превенция на епидемиологични взривове.
- Национален център по наркомании – осъществява методическо ръководство по въпросите, свързани с наркотичните зависимости и употребата на наркотици, осъществява превенция, лечение и рехабилитация на лица, упот-

ребяващи наркотици, специализиран контрол върху лечебния процес и експертиза за наркотична зависимост.

- Национален център по опазване на общественото здраве – центърът осигурява методическа и експертна помощ в областта за опазване на общественото здраве, консултации на здравната администрация и лечебните заведения, оценка на влиянието на околната среда и други рискови фактори върху здравето на населението, осъществява програми в областта на промоция на здравето и превенция на заболяванията, провежда научни изследвания, обучение и следдипломна квалификация.

- Национален център по здравна информация – събира, обобщава, анализира и разпространява информация за здравния статус на населението, за здравната система, нейните структури и ресурси.

През 2011 г. последните два центъра Националният център по опазване на общественото здраве и Националният център по здравна информация се обединяват в един Национален център по общественото здраве и анализи, който изпълнява функциите и поема отговорностите на неговите предшественици.

При изпълнение на своите задачи и отговорности МЗ и неговите подразделения си взаимодействат с други институции на национално и регионално ниво като Министерството на околната среда и водите (МОСВ), Министерството на труда и социалната политика, Министерството на образованието, Министерството на земеделието и храните, Държавната агенция за закрила на детето, общинските съвети и областните администрации. В опазването на общественото здраве се включват също неправителствени организации като сдружения на ромската общност, асоциации на пациенти с хронични заболявания и хора с увреждания и др.

Върху факторите на околната среда, които оказват въздействие на общественото здраве, контрол осъществяват МЗ и МОСВ чрез своите регионални подразделения. Министърът на здравеопазването отговаря за организирането и провеждането на епидемиологични проучвания, изследващи връзката между замърсяването на околната среда и здравния статус на населението и оценка на свързания със здравето риск. РЗИ наблюдават и анализират факторите, оказващи влияние на регионално ниво и предлагат инициативи за ограничаване на тяхното негативно въздействие.

Значителни мерки по отношение на ограничаване на рисковете за здравето са взети в процеса на присъединяването на България към Европейския съюз. Голяма част от нормативната уредба е ревизирана и променена с цел да се изпълнят европейските изисквания и области, свързани със защита на здравето и опазване на околната среда, социалната защита и заетостта. Междувременно са разработени и приети няколко основни документа в тази област:

- Национален план за действие по околна среда – здраве, 2008 – 2013 г.
- Национален план за действие за насърчаване на производството и ускорено навлизане на екологични превозни средства, включително електрическата мобилност в Република България 2012 – 2014 г.
- Национален план за действие по изменение на климата за периода 2013 – 2020 г.
- Национален план за действие за управление на устойчивите органични замърсители в Република България.

Основните цели са насочени главно в ограничаване на рисковете за общественото здраве, дължащи се на факторите на околната среда, както и подобряване качеството на живот. Приоритет се дава на първичната превенция, целяща опазване на околната среда и ограничаване на вредните влияния върху населението. Горепосочените планове предвиждат действия в подкрепа превенция на здравето и намаляване на рисковете. Други важни задачи включват повишаване на информираността на пациентите, въвличане на гражданите в процеса на вземане на решения, както и навременното установяване, диагностициране и лечение с оглед намаляване на заболяемостта и смъртността на населението, свързани с вредните влияния на околната среда.

Превенцията по отношение на заразните заболявания е регламентирана основно в Закона за здравето. Там са определени диагностите, при които пациентите подлежат на задължителна изолация и болнично лечение. Министърът на здравеопазването определя заболяванията, които са задължителни за съобщаване и регистрация. Лечебните заведения, специализираните институции за социални услуги и РЗИ отговарят за воденето на регистър на случаите. Всеки медицински специалист, който диагностицира заразно заболяване, подлежащо на регистрация, трябва да информира регионалната здравна инспекция и ОПЛ на пациента.

Регионалните инспекции са задължени всеки ден да предават информацията на Националния център по обществено здраве и анализи, като центърът обобщава получените данни и подготвя дневен и седмичен епидемиологичен бюлетин по диагнози. Болестите се изпращат на МЗ, Национален център по заразни и паразитни болести, както и до регионални инспекции и се използват за епидемиологични наблюдения и за определяне на епидемиологичната обстановка и риск в страната. Случаите на грип и остри респираторни заболявания, епидемиологични взривове и нозокомиални инфекции се докладват веднага на МЗ и Националния център по заразни и паразитни болести. Диагностицирането и регистрацията на случаи на ХИВ/СПИН е регламентирано със заповед на министъра на здравеопазването.

Системата за регистрация и наблюдение на заразните заболявания и епидемиите е ефективна и позволява вземането на навремени и адекватни мер-

ки. Обаче същото не може да се твърди за останалите (незаразни) заболявания, за които обикновено липсват данни или те са непълни и неточни.

Министърът на здравеопазването определя условията и методите за имунизация. Съгласно имунизационния календар в България ваксинациите и реваксинациите са определени по възрастови групи. ОПЛ ваксинират своите пациенти против туберкулоза, хепатит Б, дифтерит, тетанус, коклюш, детски паралич, рубеола, морбили, паротит, хемофилис инфлуенца тип Б и пневмококи. Тези ваксини са задължителни и се покриват от бюджета на здравното осигуряване. Освен задължителните има и целеви имунизации, които се правят при определени случаи, както и препоръчителни имунизации. Последните се осъществяват по желание на пациента и се заплащат от него, като се правят или от ОПЛ, или в регионалните здравни инспекции. В случай на спешни епидемиологични ситуации или значим спад в имунизационното покритие на населението министърът на здравеопазването може да разпорежи задължителна ваксинация или реваксинация извън тези, определени в имунизационния календар.

Имунизационното покритие в България е сравнително високо – например за 2015 г. **процентът на имунизирания** срещу различните заболявания е следният: **туберкулоза – 95,8%, вирусен хепатит тип Б – 91,6%**, дифтерия, коклюш и тетанус – 90,7%, полиомиелит – 90,7%, **морбили, паротит, рубеола – 91,5%**. Данните са сравними с тези в Европейския съюз. Но въпреки това налице са и случаи на заболявания и разпространение на епидемии сред определени групи от населението, по-специално сред ромския етнос¹.

Организациите и дейностите свързани, с опазване здравето на работещите, е регламентирано основно в Закона за здравословни и безопасни условия на труд. Съгласно изискванията на закона работодателят трябва да осигури за своя сметка безопасни и здравословни условия на труд на своите работници и служители, така че да бъдат сведени до минимум рисковете за живота и здравето на работното място. Услугите са предимно превантивни: оценка на риска в работната среда, мониторинг на здравния статус и трудоспособността на заетите, задължително наблюдение на здравословното състояние на работници, изложени на специфични рискове, осигуряване на информация за работодателите и работниците, съвети и насоки относно рисковете за здравето и тяхната превенция. Специалистите по трудова медицина консултират за планирането и организацията на работа, работна практика и дизайна на работните места.

¹ Източник: Национален център по обществено здраве и анализи, 2016.

Съгласно Закона за здравословни и безопасни условия на труд и в съответствие с европейската практика са създадени и служби по трудова медицина. Персоналът им трябва да включва лекар със специалист по трудова медицина и служител с висше техническо образование и три години опит в областта на безопасните и здравословни условия на труд. Службите по трудова медицина трябва да получат разрешително за своята дейност от МЗ. Към момента са лицензирани 609 подобни служби на територията на страната¹.

По отношение на промоция на здравето са последните 10 години са разработени и приети две национални здравни стратегии. "Национална здравна стратегия 2008 – 2013 г." и "Национална здравна стратегия 2020", създадена през 2015 г. В първия документ се поставят няколко цели свързани с промоцията на здравето, здравната информация и обучение. Основната визия на "Стратегия 2020" е България да е държавата, гарантираща на своите граждани здравно благополучие, високо качество на живот и намаляване здравните неравенства чрез всеобхватна справедлива, устойчива и осигуряваща високо качество на здравна система. Определени са национални здравни цели, които са обективен израз на фокусирането на здравната политика върху устойчивото подобряване здравето на българските граждани във всички възрастови групи²:

1. Сnižаване на смъртността при децата от 0 – 1-годишна възраст до 6,8 на 1000 живородени деца;
2. Сnižаване на смъртността при децата от 1 – 9-годишна възраст до 0,24 на 1000;
3. Сnižаване на смъртността при подрастващите и младите хора от 1 – 19-годишна възраст до 0,28 на 1000;
4. Сnižаване на смъртността при лицата в икономически активните групи от 20 до 65-годишна възраст до 4,19 на 1000;
5. Увеличаване на средната продължителност на предстоящия живот на хората след навършване на 65-годишна възраст до 16,4 години.

Постигането на 5-те здравни цели до 2020 г. при осигурена устойчивост на прилаганите политики и мерки ще позволи през 2025 г. България да постигне настоящите средноевропейски нива на посочените 5 показателя.

По-значимите програми, провеждани в страната в областта на промоцията на здравето, са следните:

- Националната програма за подобряване на майчинското и детското здраве 2014 – 2020 г.;
- Националната програма по безопасност и здраве при работа (НПБЗР);

¹ Източник: Министерство на здравеопазването, 2016.

² Източник: Министерски съвет. Национална здравна стратегия 2020, 2013.

- Националната програма за превенция на хроничните незаразни болести 2014 – 2020 г.;
- Превенцията на ХИВ/СПИН и ПППИ сред младите хора в България;
- Националната програма за ограничаване от тютюнопушенето;
- Националната програма за ограничаване злоупотребата с алкохол;
- Националната програма за превенция, лечение и рехабилитация на наркоманиите;
- Националният план за действие "Храни и хранене";
- Националната програма за превенция и контрол на туберкулозата и др.

Въпреки различните дейности, инициативи и програми резултатите още са твърде незадоволителни. Много важно значение имат рисковите поведенчески фактори, свързани с тютюнопушене, злоупотреба с алкохол и нездравословно хранене. Наблюдават се негативни тенденции в храненето на населението, които вредят сериозно на неговото здраве, а според експерти от МЗ системно злоупотребяват с алкохол в България между 280 и 300 хил. души. Консумацията на алкохол сред пълнолетното население се е увеличила, а възрастовата граница на първоначалната употреба на алкохол е спаднала на 12,5 години. През последното десетилетие делът на редовните пушачи нараства – особено сред жените и младежите. В страната има над 3 милиона пушачи и около 2/3 от децата са изложени на пасивно тютюнопушене¹. Смъртността дължаща се на заболявания, свързани с тютюнопушенето е много по-висока в сравнение със средното равнище в Европейския съюз.

Дълги години промоцията на здравето и здравното обучение са пренебрегвани и подценявани в България. В хода на реформите здравната политика акцентира върху медицинската помощ и дава приоритет на лечението за сметка на превенцията. Всичко това се отразява в недостатъчно инициативи за промоция на здравето, неадекватно финансиране на подобни дейности и липса на интеграция и координация в областта на общественото здраве и останалите сектори на здравната система².

Политиката по отношение на репродуктивно здраве на населението е грижа и отговорност на държавата чрез осигуряване на промоция и консултации, достъп до специализирана медицинска помощ, превенция, лечение на стерилитета и др. През изминалото десетилетие са открити няколко центъра за репродуктивно здраве, някои от тях са публични или частни лечебни заведения, други – като самостоятелни медицински практики или медицински центрове. Превенцията и профилактиката в тази област на общественото здравеопазване се състои в образователни кампании, разпространение на

¹ Министерство на здравеопазването, 2008.

² Димова и кол. 2013, 114.

информационни материали, създаване на образователни центрове за сексуално и репродуктивно здраве към РЗИ. Също така обучение на ОПЛ и други здравни професионалисти. Основно са насочени към младите хора. Обучението на ОПЛ по отношение на репродуктивното здраве е включено в програмите за продължаващо медицинско образование. Преобладаваща част от тези инициативи се провежда в рамките на два големи проекта на МЗ, министерство на образованието, младежта и науката и Фонда на ООН за населението. "Национална програма за репродуктивно здраве 2000 – 2004" и Подобряване на сексуалното и репродуктивно здраве на младите хора в България 2004 – 2009. Неправителствените организации също активно участват в дейностите и инициативите за подобряване на репродуктивното здраве. През 1998 г. е учредена и Българска асоциация по стерилитет и репродуктивно здраве.

Детското и майчинското здраве са едни от основните приоритети на здравната система в България. Всяка жена има право на безплатни здравни услуги от установяване на бременността до 42-я ден след раждането. Пренаталните и постнаталните грижи включват промоция и обучение за хранене и грижи за новороденото, както и регулярни прегледи, пренатална диагностика и превенция на вродените аномалии, осигурявани от лечебни заведения за първична и специализирана медицинска помощ. Бременните жени и родилките имат специални права-безплатна доболнична помощ и свободен избор на болница за раждане.

Налице са и редица програми и инициативи за подобряване на детското здраве и за намаляване на детската смъртност. Създадените здравни кабинети в училищата, детските градини и социалните институции за деца осигуряват първа помощ. Медицинските специалисти, работещи в тези кабинети, са отговорни също за провеждането на програми за здравно обучение. Други дейности, свързани с детското здраве, целят да повишат качеството на медицинските услуги и превенцията на заболяванията сред децата. Те имат право на неограничен безплатен достъп до специализирана педиатрична помощ.

Въпреки всичко обаче остават редица предизвикателства за осигуряване на достъп до качествени здравни услуги за децата в селските райони, както и за представителите на малцинствата и децата с увреждания¹.

В страната се провеждат различни скринингови програми за ранна диагностика на рак на шийката на матката, на гърдата на простатата, за остеопороза и др. Като цяло обаче усилията за намаляване на риска са недостатъчни по отношение на тяхната интензивност и продължителност.

В страната се реализира и Национална програма за превенция на наследствените заболявания, предразположенията и вродените аномалии, финанси-

¹ Димова и кол. 2013, 119.

рана от МЗ. Тя включва масов скрининг за ранна диагностика на генетичните заболявания и вродените малформации, както и селективна постнатална ДНК-диагностика. Неонаталните скринингови програми покриват около 95% от всички новородени през последните години¹.

Недостигът на ресурси не позволява да се правят изследвания за цялото население и програмите обикновено се ограничават до отделни региони и до групи от населението в риск.

Профилактиката и превенцията са задължение не само на държавата и общините, а и на самите граждани. За голямо съжаление обаче огромна част от гражданите на страната пропускат задължителния годишен профилактичен преглед. Изрядните платци на здравни вноски са около 6 млн. души, а около 1,2 милиона са неосигурените. През 2013 г. на профилактика при ОПЛ са отишли 3,523 млн. българи, през 2014 г. 3,527 млн. Санкцията за неявяване от 50 лв. не се налага и този механизъм не действа. Прегледите не се извършват заради пренебрежително отношение към здравето, недостатъчна яснота за смисъла на профилактиката, за това че няма наказание, даже и да я пропуснеш, а ако си в активна трудова възраст, не искаш да губиш цял работен ден, за да минеш през личния си лекар. Има предложения от сдружението на общопрактикуващите лекари с изменение в Кодекса на труда да се осигури един свободен ден, в който всички (и работещите) да имат възможност да им се извърши профилактичен преглед².

Извършваните профилактични прегледи по възрастови групи са следните:

За деца от 0 до 1 година. Избраният от родителите личен лекар за бебето им го посещава два пъти у дома до 28-я ден от раждането. А до навършването на 1 година той всеки месец следи теглото, ръста и прави оценка на психичното развитие на детето. В този период два пъти се изследва албуминът в урината, прави се оценка на зрението и слуха, проследяват се тазобедрените стави, за да се предотврати евентуален риск от ненормално развитие и др.

За деца от 1 до 7 години отново се следи физическото и психическото развитие, един път се изследва зрителната острота, един път – кръвта (на 3-годишна възраст) за нивата на хемоглобин, броя еритроцити и левкоцити, както и други важни показатели. Прави се и тест за чревни паразити.

От 7 до 18 години един път годишно се измерват ръста, теглото, гръдната обиколка и артериалното налягане, прави се оценка на физическото развитие, на зрителната острота и цветоусещането, проследява се в отклонения в опорно-двигателната система, изследва се урината за протеин с тест лента в кабинета на лекаря (това е въведено от 2014 г.). Личният лекар следи и за прилагането на всички ваксини от имунизационния календар.

¹ Източник: Министерство на здравеопазването, 2008.

² Източник: Национален център по обществено здраве и анализи, 2015.

3. Финансиране

Финансирането на профилактиката и превенцията се извършва основно от държавния бюджет чрез бюджета на (МЗ). В допълнение на това общините разработват и финансират регионални здравни програми, а Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) заплаща някои услуги, предоставяни от общопрактикуващите лекари (ОПЛ) като имунизациите например.

За голямо съжаление може да се отбележи, че разходите за профилактиката са изключително малко в сравнение с ежегодно растящите разходи за здравеопазване.

Анализът на разходите за профилактика на здравето предвидени в бюджета на МЗ и реално извършените разходи изплатени от НЗОК показва следната картина:

Таблица 1. Отчетени разходи от НЗОК по видове медицински дейности за периода 2012 – 2015 г. (в млн. лв.)

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Извънболнична медицинска помощ	354,7	360,6	376,1	389,2
Дентална	104,6	112,7	114	122,1
Медикодиагностична дейност	70,7	68,7	69,8	72,3
Лекарства за домашно лечение	484,1	629,9	629,2	597,8
Болнична медицинска помощ	1448	1547,9	1526,6	1523,9
Други здравноосигурителни плащания	37,2	21	61,6	30,9
Медицински изделия			96,8	75,4
Лекарствена терапия при злокачествени заболявания			220,7	245,9
Общо:	2499,3	2740,8	3094,8	3057,5

Източник: НЗОК, 2016.

Таблица 2. Отчетени разходи от МЗ в областта на промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве за периода 2012 – 2015 (в млн. лв.)

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Политика в областта на промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве	112,77	63,21	69,13	76,87

Източник: МЗ, 2016.



Източник: НЗОК, 2016.

Фигура 1. Сравнителен анализ на здравните и профилактичните разходи (2012 – 2015 г.)

Въпреки определените приоритети и приетите програми за действие профилактичните прегледи изостават значително от здравните плащания и най-вече от разходите за болнична медицинска помощ. Тази тревожна тенденция, може да се прекъсне само с активна здравна просвета, редовна и задължителна профилактика и промоция на здравословен начин на живот.

Финансиране на профилактика и превенция се извършва и от работодателите, сключили договори със Здравноосигурителни компании за Доброволното здравно застраховане. Те осигуряват своите служители и работници по няколко пакета за медицинско обслужване, един от които е профилактика.

Характерното тук е, че обикновено се преглеждат сравнително млади и здрави пациенти в активна възраст, където възможностите за евентуални усложнения на здравето са малко. Броят на лицата, осигурени по този вид осигуряване, е изключително малък и незначителен.

4. Заключение

Възможностите за подобряване дейността на системата за промоция на здравето и профилактика на болестите може да се посочат в няколко аспекта:

- превръщане на този тип дейност в основен приоритет на здравната политика на правителството на страната;
- създаване на отделна дългосрочна национална стратегия за промоция на здравето и профилактика на болестите;
- законово укрепване на системата чрез промени в основните здравни закони и при необходимост и чрез създаване на специален нов закон;
- намиране на допълнителен финансов ресурс за укрепване на системата (вътрешен ресурс или пренасочване на по-висок процент от тютюневия и алкохолен акциз);
- реструктуриране на системата чрез създаване на отделни изпълнителни агенции по безопасност на храните, за контрол на заразните заболявания, за здравна промоция, чрез сливане на национални центрове и отделни структури на РИОКОЗ;
- подобряване администрирането на националните профилактични програми;
- поставяне началото на здравно образование в училищата.

Използвана литература:

1. Димова, А. и кол. България: Анализ на здравната система 2012. МУ "Проф. д-р П. Стоянов" – Варна, 2013.
2. Ганчева, Т., Д. Гавраилова. Комплексни програми за здравна промоция. Сестринско дело, бр. 1, 2013.
3. Министерски съвет. Национална здравна стратегия 2020, 2013.
4. Министерство на здравеопазването. Доклад от министъра на здравеопазването д-р Анна-Мария Борисова относно програмен формат на проекто-бюджет за 2011 г. и актуализирани разчети за 2012 и 2013 г., 2010.
5. Министерство на здравеопазването. Доклад от министъра на здравеопазването д-р Стефан Константинов относно програмен формат на проекто-бюджет за 2012 г. и актуализирани разчети за 2013 и 2014 г., 2011.

6. Министерство на здравеопазването. Годишен доклад за състоянието здравето на гражданите и изпълнението на Националната здравна стратегия за 2013 г., 2014.
7. Министерство на финансите. Доклад по изпълнение на държавния бюджет за 2012 г., 2013.
8. Министерство на финансите. Доклад по изпълнение на държавния бюджет за 2013 г. 2014.
9. Министерство на финансите. Доклад по изпълнение на държавния бюджет за 2013 г., 2014.
10. Министерство на финансите. Доклад по изпълнение на държавния бюджет за 2014 г., 2015.
11. Министерство на финансите. Доклад по изпълнение на държавния бюджет за 2015 г., 2016.
12. <https://bojidarivkov.wordpress.com/2012/11/01/>
13. <http://www.stonecountyhealthdepartment.com//jel/guide>
14. <https://www.amazon.com/Websters-Ninth-Collegiate-Dictionary-1984/>
15. medic.etilena.info/topics/so/641

Рецензент: проф. д-р Цветка Стоенчева

КРАТЪК ПРЕГЛЕД НА МОДЕЛИТЕ НА УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ СИСТЕМИ ЗА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ НА СТРАНИТЕ ОТ ЕС

Боян Игнатов,
магистър по здравен мениджмънт
в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: boyan.ignatov@abv.bg

***Резюме:** В последното десетилетие се обособяват четири основни начина за финансиране на здравеопазването – бюджетното (правителствено или данъчно), задължителни здравни осигуровки, доброволни здравни осигуровки и директното заплащане за услуги. Целта на настоящия кратък анализ е да разгледа реални примери на приложение на различните модели на финансиране за здравеопазването с извеждане на някои общи за всички страни принципни опорни точки като пакет от услуги, разпределение на ресурсите, качество, удовлетвореност на потребителите и др.*

***Ключови думи:** бюджет, финансиране, здравно осигуряване, качество, достъп*

В зависимост от съчетанието и доминирането на някои от начините за финансиране се разграничават различни видове системи за финансиране на дейностите, свързани със здравеопазването:

- Системата на бюджетно финансиране, при която доминира данъчното финансиране от централен и/или местен бюджет. В допълнение винаги се прилага и директното заплащане от пациенти и може да присъства доброволно здравно осигуряване.

- Социалната осигурителна система, характеризираща се с изградена национална система за задължително здравно осигуряване – главно от вноски. В допълнение има и бюджетно финансирани здравни дейности, както и директно заплащане от пациенти и доброволно осигуряване.

- Системите на здравно застраховане – в тях, за разлика от социалната система, доминират доброволното или задължително здравно застраховане в съчетание с директно заплащане от пациенти и бюджетно финансиране на някои чисти публични блага и социални здравни услуги.

Тази класификация е до голяма степен условна и служи по-скоро като рамка, в която да бъдат вкарани различните системи на финансиране. В реалния живот съществува голямо разнообразие от комбинации на различните източници на финансиране, някои от които са разгледани по-натат.

1. Системи на бюджетно финансиране

1.1. Финансиране чрез данъчно облагане – Великобритания

Организация и финансиране

Великобритания въвежда от 1948 г. финансиране на здравеопазването в най-голяма степен от събраните данъци (85%). Всички граждани имат задължението да участват в националната система на здравеопазване.

Пакет от услуги

Услугите, които се покриват от националната служба по здравеопазване, не са изрично законово дефинирани. Договарянето за изпълнение на здравните услуги се извършва чрез система от рамкови споразумения за обслужване и плащане. Те са дългосрочни и имат за цел да установят взаимоотношенията между доставчиците на услуги, клиентите на здравната система и финансиращата страна (в лицето на държавата). Прилага се също и система от диагностично свързани групи, за да се прави оценка на необходимите ресурси за лечение на определено заболяване и да се извършват плащанията.

Качество

Потребителите не разполагат с информация каква част от техните данъци се насочва за заплащане на здравни услуги, още по-малко могат да оказват влияние за промяна на разходите си за здравеопазване. Няма ясна договореност по отношение на услугите, които се предлагат, и парите, които се предвиждат за тях. Социалната солидарност трудно може да се оцени, защото данъкоплатците не могат да преценят каква част от техните данъци се насочват към опазване здравето на бедните.

1.2. Публично финансирана система, комбинирана с елементи на здравно застраховане – Ирландия

Организация и финансиране

Здравната система на Ирландия е хибрид между публично финансирана система и система на здравно застраховане. За разлика от Националната здравна служба на Великобритания правото на безплатно или частично платено обслужване се основава на платежоспособността на гражданите и на разделянето им на две категории. Около 35% спадат към първа категория (това са групите с най-ниски доходи), а мнозинството от 65% се отнася към втора категория, като или заплаща директно ползваните услуги, или участва в доброволното осигуряване. Финансирането на публичната здравна система след 1977 г. се осъществява чрез данъци. Пациенти от втората категория, които ползват публични здравни услуги, плащат и такси при потреблението им, което дофинансира системата. По-голямата част от пациентите от втората категория имат и частна медицинска застраховка. Причините пациентите да изберат частна застраховка са различни: да избегнат дългите списъци с чакащи; да получат по-добро качество на обслужването при болнично лечение; да получат достъп до частните медицински лечебни заведения и др.

Пакет услуги

Лицата от първата категория имат право да ползват основни и допълнителни медицински услуги. Всички останали лица се причисляват към втората категория и имат право само на основни услуги, както и на определено количество извънболнични услуги. Основните здравни услуги включват:

- болнична помощ;
- извънболнични клинични услуги;
- субсидии за лекарства, съпътстващи лечението на хронично болни;
- майчини грижи и грижи за новородени до 6 седмици след раждането;
- детски профилактични прегледи.

Допълнителни медицински услуги, които се полагат само на първата категория (с ниски доходи) лица, включват:

- личен лекар;
- безплатни лекарства с рецепта;
- стоматологични, офталмологични и слухови медицински услуги.

Качество

Услугите в здравеопазването в Ирландия не са с такова качество, каквото хората очакват да бъде. През годините има значителен напредък, но съпротивление на всички нива е значително поради недоверието и недоразуменията между управленския и клиничния персонал. Доверието на обществеността в системата винаги е било ниско, но веднъж попаднали в рамките на системата те са щастливи от оказваните им грижи. Важно е всички промени и реформи да са насочени към пациента и той да остане в центъра на услугата.

1.3. Финансиране с местни данъци, съчетано с управление на доставчиците на здравни услуги от страна на органите на местната власт – Дания

Организация и финансиране

Финансирането на системата на здравеопазване в Дания се основава на местни и общи данъци и такси. Преобладаващата част от брутните разходи за здравеопазване (около 81%) се финансират от местни данъци, чиито ставки се определят от 14 съвета. Функциите по финансиране на здравеопазването са доминираща отговорност за местните органи, които извършват 75% от общите разходи за системата. Заедно с това около 30% от датското население има частна здравна застраховка.

Пакет услуги

Основен стълб в системата е семейният лекар. Системата е организирана така, че отговорността по осигуряване на медицинските услуги пада на общините. В страната има 275 местни институции, отговорни за доболничното обслужване, участъковото разпределение на медицинските сестри, училищното здравеопазване и детското стоматологично здраве, както и за някои социални дейности (домашни грижи за възрастните). Здравните услуги са достъпни за пациентите 24 часа на ден, 7 дни в седмицата. При заболяване датският пациент се обръща първо към личния си лекар, който преценява дали състоянието му изисква лабораторни изследвания, или болнично лечение. Правителството стимулира лекарите да предписват по-евтини медикаменти. В Дания има 279 аптеки. За сравнение – у нас работят повече от 4000. Стоматологичното обслужване се предлага по два начина. За децата до 18 години то е безплатно и се осигурява в училищата. От 2004 г. те мо-

гат да ходят и при частен стоматолог, но родителите им заплащат 35% от цената. Възрастните пациенти заплащат около 80% от разходите при стоматолог, като останалите се покриват от областната администрация. Домашните грижи са един от стълбовете на здравната система. Датчаните считат, че възрастните и инвалидите трябва да бъдат обслужвани по домовете възможно най-дълго. Това е удобство за болните, но е и значително по-евтино, отколкото престоят в болниците. Областите осигуряват на тези пациенти безплатно медицинска сестра, необходимата апаратура за лечение и наблюдение в домашни условия.

Качество

С реформата "свободен избор" от 1993 г. датското правителство стимулира личния информиран избор на болница от страна на потребителите на медицински услуги, за да се подобри качеството на предоставянето на здравна помощ и да се намалят сроковете за изчакване на лечение. В резултат от предприетите мерки болниците се конкурират помежду си за пациенти, но едва напоследък се правят оценки за реалното движение на средствата за финансиране между отделните общини след прилагане на принципа "парите следват пациента". Сред някои от проблемите, които изпитва в момента здравната система, експертите посочват необходимостта от намаляване на разходите за болнично здравеопазване, времето за приемане в болница при планови операции.

2. Социалноосигурителни системи

2.1. Социалното здравно осигуряване, заплащано от работодателя и служителя с множество неконкурентни автономни схеми за осигуряване – Франция

Организация и финансиране

Френското здравеопазване често се категоризира като смесена система, в която публичните и частните средства се допълват взаимно. Доброволното частно здравно застраховане е със значително по-голям обхват във Франция в сравнение с която и да било друга европейска страна. То покрива 94% от населението, но едва 13,4% от общите разходи за здравеопазване в страната. Размерът на публичните разходи за здравеопазване е около 7,5% от БВП. Частните разходи за здравеопазване се оценяват на около 2,3% от БВП. Френските граждани са информирани за размера на средствата, които пла-

щат, като по този начин могат да добият сравнително точна представа колко им струват здравните грижи. Финансовите ресурси се насочват по една от 18-е схеми за здравно осигуряване, които са независими от правителството.

Пакет от услуги

За да бъде покрита от системата на задължително здравно осигуряване, услугата трябва да бъде предоставена от медицинско лице и да се включва в позитивен списък. При получаване на медицинската услуга, пациентът заплаща на лекаря стойността на фактурата, чиято стойност впоследствие се компенсира от здравния фонд. Изключение правят 2/3 от стойността на лекарствата (която се заплаща директно на аптеките) и за болнична помощ (която се плаща пряко от фонда). Средният срок на изчакване на реимбурсацията е 12 дни (7 дни, ако пациентът притежава смарткарта). Позицията на пациентите е особено силно подкрепена чрез предоставяне на всеки потребител правото на директен достъп до специализирана медицинска помощ, без преди това да е необходимо да ползва услугите на общопрактикуващия лекар.

Качество

Удовлетвореността сред пациентите е висока. Тъй като парите следват пациента, доставчиците са стимулирани да предлагат висококачествени здравни услуги. По отношение на свободата на лекарите, установените регулации осигуряват широките права на лекарите да лекуват, предписват лекарства и да установяват добри лекарски практики. Капацитетът на здравната система е голям, а въвеждането и на допълнително доброволно здравно застраховане дава възможност на системата да се развива успоредно с очакванията на гражданите. Сроковете за лечение във Франция са изключение. Една от по-слабите страни на френското здравеопазване е недостатъчно високата стойност за пари, която системата предоставя. Тя е създадена във времена, когато се е вярвало, че медицинските грижи са необходимост, която при всички случаи (независимо от разходите) трябва да бъде осигурявана.

2.2. Социално здравно осигуряване, което се заплаща от работодателя и служителя с множество конкурентни фондове – Германия

Организация и финансиране

Организацията и финансирането на здравеопазването в Германия се базира на традиционните принципи на социална солидарност, плурализъм, децентрализация и саморегулиране. Смята се, че немската здравна система осигурява едни от най-висококачествените здравни грижи в света. Социално ориентираната здравноосигурителна система в Германия покрива около 88% от населението. Трудово заетите (с доход под определен праг) се осигуряват на законова основа, а безработните изцяло се осигуряват от държавата. Здравното осигуряване в Германия не е универсално. Разходите за здравно осигуряване се изчисляват като процент от дохода на работниците, като се поделят между работодателя и работника. Средните разходи за здравно осигуряване са 13,5% от дохода (по 6,75% за работника и работодателя). Те постъпват в 292 независими застрахователни фонда (към 01.01.2004 г.; 420 през 2000 г.), които заплащат за извършването на здравни услуги на здравноосигурените в тях. В Германия функционират и 49 частни здравноосигурителни компании, които покриват лицата, избрали да се осигуряват частно.

Пакет от услуги

Всички медицински услуги (с изключение на лекарствата), които са обект на съвместно плащане и зъболекарските грижи, за които получават лично сметка, се заплащат от избрания здравен фонд. Това е класическото условие за наличие на свръхпотребление на медицински услуги в Германия. Поради тази причина се смята, че пациентите нямат достатъчно информация за цената на лечението им.

Качество

Традиционно в Германия се смята, че персоналът, техническият капацитет, професионалната саморегулация и контролът върху техническата и хигиенна сигурност са достатъчни, за да гарантират качество. Удовлетвореността на пациентите от системата е висока, независимо че в последно време спада – вероятно поради увеличението на осигурителните премии.

3. Системи на здравно застраховане

3.1. Задължително здравно застраховане, заплащано от всички граждани, конкуриращи се застрахователи и одобрен от правителството застрахователен план – Швейцария

Организация и финансиране

През 1994 г. в Швейцария (след промени в основния Закон за здравно застраховане) става задължително всеки гражданин да има застраховка за основен пакет здравни услуги, определени със закон. В страната има около 100 частни застрахователни фонда с нестопанска цел. Те се конкурират помежду си, като предлагат задължителна здравна застраховка, чийто обхват се установява на национално ниво. Премиите се различават въз основа на въведените множество удръжки и намаления, различните възможности за управление на средствата, съвместни плащания за амбулаторна помощ и др. Основно преимущество на швейцарската система е напълно свободният избор на фонд и на лечебно заведение от страна на пациента. Конкуренцията между отделните фондове е на високо равнище. Застрахователите следва да договарят закупуване на медицински услуги за своите клиенти с всеки желаещ акредитиран доставчик в съответния кантон. Въвеждането на задължително застраховане позволява и голям социален напредък – вече на никого не могат да бъдат отказани основните здравни услуги, както се е случвало с възрастните хора. Размерът на вноските (наречени "застрахователни премии") вече не варира в зависимост от пола и възрастта в момента на избиране на здравен фонд.

Пакет услуги

Здравните фондове не се конкурират на база пакет от услуги, тъй като той е дефиниран законово. За всеки гражданин е гарантиран стандартен минимален пакет от здравни услуги. Освен това основното осигуряване предлага сравнително широк набор от включени услуги, само с няколко сериозни изключения, като стоматологичните услуги и дългосрочните здравни грижи. Онези, които искат да получат допълнителни услуги, могат да направят това, като платят допълнително за тях. Качеството на предлаганите застрахователни услуги не се различава между отделните фондове.

Конкуренцията в този модел се основава на диференциацията в застрахователните премии и множеството предлагани намаления.

Качество

Поради широките възможности за избор и на застраховател, и на доставчик на здравна услуга, се смята, че правата на застрахованите пациенти в Швейцария са защитени до степен, сравнима само с тази в САЩ. Чрез децентрализираната си система на пряка демокрация швейцарците имат и значително влияние върху структурирането на здравната система. Удовлетворението на пациентите е на значително високо ниво. Лекарите в Швейцария се конкурират помежду си чрез таксите, които получават от пациентите, и поради тази причина имат финансови стимули да предлагат качествени здравни услуги.

Използвана литература:

1. Делчева, Е. Здравна икономика. С., УИ "Стопанство", 2011 г.
2. Министерство на финансите, отдел "Макроикономически анализи", доклад на тема: "Финансиране и управление на здравеопазването – теоретични основи, модели, проблеми и тенденции".
3. Вашите права на социална сигурност в Ирландия, наръчник от поредицата Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване, Европейски съюз, юли, 2012,
http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Ireland_bg.pdf
4. Здравеопазването в Швейцария – оставено на грижите на застрахователите, Le Monde diplomatique, Февруари, 2011,
<http://bg.mondediplo.com/article701.html>
5. Walshe, K., J. Smith. Healthcare management, Open university press, 2011.
6. Collins, C., P. Joyce. Focus on quality in healthcare in Ireland, Royal college of surgeons in Ireland.

Рецензент: проф. д-р Евгения Делчева

ЗАПЛАЩАНЕ И ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

д-р Стефан Петков,
постдокторант в катедра "Публична администрация", УНСС

e-mail: stefan_2012@abv.bg

Резюме: В доклада се разкриват предпоставки, които е необходимо да се вземат предвид при провеждане на реформи в публичната администрация по отношение подобряване на трудовото изпълнение на служителите в държавната администрация. Вниманието е насочено към обвързване на заплащането с оценката на изпълнението, което е съвременен управленски механизъм за повишаване на ефективността на труда и степента на удовлетвореност на служителите от него. За да могат успешно да бъдат прилагани и усъвършенствани, е необходимо те да бъдат адаптирани към специфичните особености на българската държавна администрация. От този ракурс са изведени базови съображения, които се отнасят към основни моменти от управлението на публичния сектор и административния модел в България.

Ключови думи: публичен сектор, административен модел, държавна администрация, трудово изпълнение

Въведение

Подцел на административната реформа в българската държавна администрация е подобряването на трудовото изпълнение на служителите, с което да се повиши ефективността на публичния сектор. Един от начините за нейното постигане е обвързване на възнаграждението с оценката от трудовото изпълнение, което в основната си част е заимствано от мениджмънта на корпорации от частния сектор. Въвеждането на този съвременен управленски механизъм в публичния сектор на европейските страни започна след 1980 г. На нормативно ниво България е успяла да внедри съвременни модели за оценка на трудовото изпълнение и възнаграждение в системата на управление на човешките ресурси в държавната администрация, които са в синхрон със съвременния подход "управление на изпълнение". Стартът бе даден с влиза-

не в сила на "Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация" от 01.01.2003 г. До настоящия момент са извършени множество изменения и допълнения в нормативната уредба с цел тези управленски инструменти да се адаптират към специфичните условия на българската държавна администрация.

С приетата "Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г." под мотото "Работим за хората" се очертават основните насоки за развитие пред държавната администрация. Огразени са основните препоръки на Европейската комисия, Световната банка и други международни институции, както и препоръките на бизнеса и неправителствените организации в България за подобряване на държавното управление. В тази стратегия наред с безспорните успехи, които е постигнала административната реформа в България, се отбелязват и значителни проблеми в много области, включително и в областта на управлението на човешките ресурси и уменията на служителите. Посочени са множество конкретни дейности за тяхното преодоляване. За да могат да постигнат желания ефект, смятаме, че е необходимо да се изведат някои базови съображения при детайлизиране на прилагането им. Вземането им предвид при бъдещи промени би спомогнало за решаването на сериозните проблеми и предизвикателства в системата за управлението на човешките ресурси на българската държавна администрация.

В процеса на планиране и провеждане на реформи в сферата на публичния сектор и в частност държавната администрация е необходимо да се вземат под внимание следните предпоставки:

- 1) разликата в условията, при които функционира публичния сектор спрямо тези в частния сектор;
- 2) специфичните характеристики на действащия административен модел в България;
- 3) възможностите на съпътстващите институции да обезпечат прилагането на промените.

1. Основни разлики в условията на функциониране на публичния и частния сектор

Въведеното в българската държавна администрация възнаграждение, обвързано с оценка на трудовото изпълнение, включва изработване на оценка не само на преките резултати от дейността на служителите и работниците, но и на степента на постигнати цели. Също така се оценяват техните компетентностите, потенциалът и нуждите от развитие. На база на тази оценка се определя диференцирано възнаграждение, което да засили мотивиращата функция на системата за заплащане. Крайната цел е подобряването на из-

пълнението (ефективно управление на хора и екипи), а оттам и цялостното повишаване на ефективността и ефикасността на организацията. За да се постигне това, трябва да се избере най-подходящият модел на взаимодействие между системите за оценка и възнаграждение според условията, в които функционира дадена организация. Пренасянето на модели, които са доказали своята ефикасност в частния сектор, не предоставя гаранция, че те ще сработят ефективно и ефикасно в публичния сектор. Главната причина за това е фундаменталната разлика в целевата функция между двата сектора. Също така съществуват множество разлики в условията на функциониране между публичния и частния сектор. Тъй като вниманието е насочено към управленските инструменти, сравнението в условията на функциониране при двата сектора е направено през призмата на управленската теория. Както припомня Ангелов (Ангелов, 2009), всяко управление протича, ако са налице субект на управление, обект на управление и предварително определена цел. Това триединство на субект, обект и цел е израз на целевата функция на управлението, която е основополагаща. След което се осъществяват останалите основни управленски функции. На тази основа в таблица 1 са представени обобщено основните разлики в условията на функциониране между двата сектора.

Таблица 1. Основни разлики в условията на функциониране на публичния и частния сектор

	Публичен сектор (държавна администрация)	Частен сектор
1	2	3
Цел	Публична. Повишаване на благосъстоянието на обществото като цяло чрез предоставяне на публични блага, балансирайки между разнородните групови интереси.	Частна. Печалба. Предоставяне на частни блага за личната изгода на отделен човек или определен корпоратив.
Субект	Формален субект е държавата, представляван от властнически упълномощен орган, но действителния са гражданите на съответната държава.	Ясен и конкретен собственик или група.
Обект	Всички граждани и организации в страната.	Точна и конкретна организация.

Продължение

1	2	3
Планиране	Централизирано със силно политическо влияние. Ограничения, свързани с политическата рационалност на ръководителите и използваните ресурси. Липса на свобода при вземане на стратегически решения. Политически срокове, свързани с избори.	Силна автономия според интересите на конкретен собственик или група.
Организиране	Тромаво. По-точно разписани правила и процедури в конституцията, закони и подзаконовни актове. Нормативно определена структура.	Гъвкаво. По правила на собственика в рамките на закона с гъвкава организационна структура.
Мотивиране	Трудно. Обосновано от монополен режим на работа, пожизнено назначаване, нормативно ограничен инструментариум за стимулиране.	Силно. Обоснована от непрекъсната конкурентна борба за оцеляване в пазарна среда разполага с богат инструментариум за стимулиране. Съществува трудова несигурност.
Контрол	Въпреки всеобхватния и постоянен контрол, той е затруднен от обстоятелството, че преобладават нематериалните цели и резултати, които са трудно измерими. Отсъствие на система за измерване на разходите. Липса на външен контрол за целесъобразност.	Улеснен контрол от обстоятелството, че преобладават материални цели и резултати, които са лесноизмерими. Външен контрол за законосъобразност.

Източник: Туиниг проект "Укрепване на капацитета на структурите на българското правителство за мониторинг и анализ на основни политики и разработване на съгласувани стратегически решения". София, 2009 г.¹.

Необходимо е да се направи уточнението, че като публичен сектор се взема предвид само държавната администрация, като от него се изключват организации, работещи за печалба, в които собственик или акционер е държавата. В тази ситуация се вижда, че разликите са почти диаметрални по

¹ Христов, Хр., П. Павлов, П. Кацамунска. Основи на публичната администрация. С., УИ "Стопанство", 2007, с. 9 – 21; Стефанов, Л., М. Пейчева. Управление на човешките ресурси. С., Тракия-М, 2013, с. 21 – 23 и др.

всички параметри. Целта при публичния сектор е предимно нематериална, насочена към всички (в конкретни случаи към обширни групи от населението), което я прави много обща и съответно трудно измерима. *"На практика собствениците на организациите от публичния сектор са твърде "отдалечени" от тяхното реално управление, което се извършва от екип наемни служители, определени от съответните държавни институции"*¹. В демократична България управлението на държавната администрация, което се осъществява от институцията Министерски съвет, се *"възлага от гражданите чрез избори в рамките на политическия режим"*². Това означава, че управленските функции са подложени на силно политическо влияние. Не трябва да се пропуска фактът, че държавната администрация разходва публични средства и функционира при монополни условия. Въпреки това стремежът и на двата сектора е насочен към получаване на "най-добра стойност за парите" (Best Value for Money).

2. Спецификата на административния модел в България

Всяка държава, изграждайки и реформирайки своята публична администрация, взема за отправна точка някой от съществуващите модели. За страните от Европейския съюз (ЕС) е характерно, че продължават да се придържат към по-общите организационни принципи на традиционния Веберов модел на бюрократичната организация, въпреки негативния образ, с който се приема бюрократията днес. Те са³:

- организация, подчинена на правила, с ясно определени задачи и компетенции;
- структури, подчиняващи се на принципите на йерархията и приемствеността;
- организации с приети правила и етични норми на държавната служба;
- организации с конкретни процедури за наемане на работа и за развитието на служителите в публичната администрация.

Европейският модел, стъпвайки на традиционния модел и вземайки предвид спецификите и особеностите на националните култури и традиции, представлява съчетание на два подхода за организиране и функциониране на

¹ Стефанов, Л. Управление на възнаграждението. С., София консултинг, 2010, с. 40.

² Пак там, с. 40.

³ Найденов, Г., П. Кацамунска. Сравнителна публична администрация. С., УИ "Стопанство", 2006, с. 117.

администрацията. Те са познати като Френски-Наполеонов и Британски-Англосаксонски. България е избрала модел по-близък до френския. За него е характерна централизирана, йерархична и насочена към властта администрация, изразяващо се в обособяването на т.нар. политически кабинет, който обхваща висши административни служители, назначавани по политически критерии, които не са държавни служители. Останалата част от администрацията трябва да е деполитизирана, висококвалифицирана и несменяема. От британския модел е възприет конкурсният принцип на заемане на длъжност в администрацията. Но докато при него може да се кандидатства на конкурсен принцип за определена длъжност на всяко административно ниво, то при нас редът е друг. Конкурсът е задължителен при постъпване на държавна служба, след което се прилага принципът на кариерата. Това означава, че служителят заема последователно длъжности по административната йерархия по определени правила, като започва от най-ниското. При назначаване на ръководни постове също се изисква конкурс, но само при определени кариерни, образователни и професионални условия.

Тези две системи са известни в литературата като системата на кариерата и системата на длъжността. Всяка държава може да избира между двете системи или да ги комбинира. *"Най-общо казано – в най-изчистен вид класическите елементи на системата на кариерата се срещат във Франция, Германия, България и Румъния, докато страни като Швеция, Холандия и Естония в най-голяма степен се доближават до идеалния модел на системата на длъжността"*¹.

Системата на службата в по-голяма степен е взаимствана от практики и от опита на бизнес администрацията. Това е продиктувано от тенденцията да се прилагат принципи, методи, техники и практики от частния сектор с цел да се подобри ефективността и качеството на предоставяните услуги от публичната администрация. В това няма нищо неестествено, стига да не се забравя разликата в основните цели, а именно бизнес администрацията обслужва интересите на частния собственик и неговата единствена цел е печалбата. Публичната администрация обслужва обществения интерес, поради което материалните резултати не са определящи, затова и измерването и оценката на ефективността и ефикасността е много по-трудно, отколкото при това на бизнес администрацията.

В българския административен модел има ясно разграничаване между политическите лица и служителите в държавната администрация. Ограничавайки вниманието върху ведомствата от централната администрация, това разграничаване се изразява в обособяването на политически кабинет към

¹ Найденов, Г., П. Кацамунска. Сравнителна публична администрация. С., УИ "Стопанство", 2006, с. 123.

министъра на съответното ведомство. В устройствения правилник на министерството¹ политическият кабинет е организационна структура. Тя подпомага министъра при формулиране и разработване на конкретни решения за провеждане на правителствената политика, при представяне на тази политика пред обществото и при осъществяване на координацията на действията и връзките с кабинета на министър-председателя. Формулира и конкретните задачи на администрацията. Включва заместник-министрите, началника на кабинета на министъра, парламентарния секретар и началника/директора на отдел/дирекция "Връзки с обществеността и протокола". Политическият кабинет има съвещателни, информационни и аналитични функции, в изпълнение на които периодично събира, обобщава и анализира информация, необходима за решенията.

Разработва прогнози и предлага програми за постигане целите на административната структура. Обменя информация с политическите кабинети на другите министри и осъществява връзките на министъра с обществеността. От състава на политическия кабинет единствено началника/директора на "Връзки с обществеността и протокол" не е политическо лице, а държавен служител в администрацията, който се назначава по служебни правоотношения от министъра. Останалите членове на кабинета се назначават по трудово правоотношение от министъра и са на негово пряко подчинение. *"Към политическия си кабинет министърът може да назначава по трудово правоотношение съветници по определени въпроси за подпомагане на кабинета при анализа на информация за осъществяване на функциите му. Трудовите правоотношения на съветниците се прекратяват по преценка на министъра или с прекратяването на пълномощията му"*². В българския административен модел заместник-министрите играят ключова роля за управление на политики и подготовката на проектозаконали.

Най-високата длъжност на служител в държавната администрация е тази на главен секретар. Той осъществява административното ръководство на министерството, в изпълнение на законните разпоредения на министъра. Ръководи, координира и контролира функционирането на общата и специализираната администрация. Организира разпределянето на задачите между звената, създава условия за нормална и ефективна работа. Държавната администрация, ръководена от главен секретар, само подпомага ръководителя на административната структура в процеса по разработване и провеждането на политики. Тези политики в повечето случаи са в изпълнение на ангажимент

¹ В случая като пример е взет устройствения правилник на Министерството на околната среда и водите.

² Чл. 11 от устройствения правилник на Министерство на околната среда и водите (изм., ДВ, бр. 80 от 2013 г., в сила от 13.09.2013 г.).

от предизборна платформа на политическа партия, нов регламент или директива на ЕС, както и от съдебно решение. В "Туининг проект"¹ на Министерски съвет се отбелязва, че в повечето европейски страни не съществува традицията за създаване на политически кабинети. В него се посочва както негативна, така и позитивната роля. Въпреки това такива кабинети са изградени в някои от старите страни членки. Възприети са и от редица нови страни – членки на ЕС, както и от Европейската комисия. Като извод се посочва, че доброто взаимодействие между политическото и административното ниво на управление е от изключителна важност за една държава да осъществява политическите програми и проекти на лицата, избрани да управляват. Рисковете произтичат от липса на комуникация между политическите кабинети и висшите държавни служители² и взаимното им неутрализиране. Колкото по-големи са кабинетите, толкова по-сложно е сътрудничеството, тъй като може да се прояви обособяване на "паралелна администрация". Също така колкото повече висши държавни служители от кариерата се включват в кабинетите, толкова по-добро е качеството на работа.

3. Възможности на съпътстващите институции

Прилагането на модели за оценка и възнаграждение, които да създадат условия за ефективно изпълнение на функциите на административната структура, ясно показва значението на съпътстващите институции в този процес. При тяхното прилагане като част от подхода "управление на изпълнението" водеща роля имат прекият ръководител, контролиращият ръководител и ръководителята на административната структура (последният не е държавен служител). За да изпълняват успешно тази функция, те трябва да притежават знания и умения в необходимата степен, придобити посредством подходящо и своевременно обучение. В настоящия момент това се осъществява от Института по публична администрация (ИПА). Той е юридическо лице към Министерския съвет, на който са делегирани функции по провеж-

¹ Туининг проект "Укрепване на капацитета на структурите на българското правителство за мониторинг и анализ на основни политики и разработване на съгласувани стратегически решения". София, 2009 г., достъпно: <https://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjOr8KOG4nLahXDCJoKHY3AYQQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.strategy.bg%2FFileHandler.ashx%3FfileId%3D1363&usq=AFQjCNE8EqGjZ1fpC9-LlkWBcsyo-80qkg&bvm=bv.114733917,d.bG5>

² Чл. 5 от ЗДСЛ определя като висши държавни служители ръководители, които заемат длъжностите главен секретар, директор на дирекция и ръководител на инспекторат.

дане на обучение и конкурси за държавни служители. Това обучение трябва да повиши компетенциите на държавните служители, да укрепи административния капацитет на институциите и повиши ефективността на тяхната административна дейност. В Закона за държавния служител е записано: *"На задължително обучение подлежат постъпилите за първи път на държавна служба, както и назначените за първи път на ръководна длъжност държавни служители, като висшите държавни служители преминават обучение, организирано от Института по публична администрация, поне веднъж годишно"*¹. Органът по назначаване е длъжен да осигури обучението им в тримесечен срок след назначаването им.

В "Концепция за укрепване на института по публична администрация и повишаване неговата роля за модернизацията на администрацията 2014 – 2016 г."² са изведени дванадесет индикатора, по които се установява, че Институтът по публична администрация не изпълнява ролята си на обучителен институт, който да подпомага по-доброто управление и изпълнение на административната дейност. Като заключение на самооценката се отбелязва: *"ИПА не изпълнява ефективно делегираната му функция – да провежда обучение, което повишава компетенциите на държавните служители, укрепва административния капацитет на институциите и повишава ефективността на тяхната административна дейност"*³.

В "Стратегията за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г."⁴ се посочва, че за подобряване ефективността на провежданите обучения ще се постави акцент върху привличането на лектори с професионален опит в администрацията и от частния сектор, които да могат да предложат допълнителна перспектива към теоретичните познания, които служителите получават, като ги пречупят през призмата на практиката. Отбелязва се, че на този етап обученията на ИПА не могат да отговорят адекватно на нуждите от обучение на служителите в държавната администрация. В резултат от това се стига до изразходване на средства, без да са налице желаните резултати, свързани с повишаване на експертната квалификация на служителите за по-функция за повишаване на компетентностите на държавните служители и придобиването на специфични компетентности, висшите учебни заве-

¹ ЗДСл, чл. 35б.

² Концепцията е обсъдена и приета на заседание на Съвета за административна реформа (20.12.2013 г.) и на Управителния съвет на Института по публична администрация (23.01.2014 г.), достъпна на: <http://www.ipa.government.bg/bg/koncepciya-za-razvitiie>

³ Пак там, т. 1, с. 2.

⁴ "Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.", с. 68, достъпна на: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=891>

дения трябва да предоставят базовите компетентности на служителите, които постъпват в публичната администрация. Всичко това показва значението на съпътстващите институции за крайния успех на всяка промяна и нововъведение в публичния сектор.

Заклучение

От всичко изложено дотук може да се обобщи следното:

1. Публичният и частният сектор функционират при условия с диаметрална разлика. Това трябва да се отчита, когато се подбират, разработват и внедряват управленски инструменти от частния сектор в управленските системи на публичния сектор, в частност държавната администрация.

2. В България действа административен модел близък до този на Франция със система на кариерата и обособяването на политически кабинет. Въпреки че има ясно разграничаване между политическите лица и служителите в държавната администрация, възможността за нерегламентирано въздействие в работата на държавната администрация е вероятно предопределена.

3. Провеждането на реформи в публичната администрация не биха довели до очакваните резултати без качествено съдействието на съпътстващите институции.

Необходимо е посочените съображения да се вземат под внимание при провеждане на всички реформи в публичната администрация и по отношение на подобряване на трудовото изпълнение на служителите в държавната администрация.

Използвана литература:

1. Ангелов, А. Основи на управлението. С., Тони Т, 2009.
2. Найденов, Г., П. Кацамунска. Сравнителна публична администрация. С., УИ "Стопанство", 2006.
3. Стефанов, Л., М. Пейчева. Управление на човешките ресурси. С., Тракия-М, 2013.
4. Стефанов, Л. Управление на възнагражденията. С., София консалтинг, 2010.
5. Христов, Хр., П. Павлов, П. Кацамунска. Основи на публичната администрация. С., УИ "Стопанство", 2007.
6. Закон за държавния служител. Обн., ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г., изм. и доп., ДВ, бр. 98 от 15 декември 2015 г.
7. Устройствен правилник на Министерство на околната среда и водите, изм. – ДВ, бр. 80 от 2013 г., в сила от 13.09.2013 г.

8. <http://www.ipa.government.bg/bg/koncepciya-za-razviti>
9. <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1152>
10. <https://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjOr8KOg4nLAhXDCJoKHRy3AYQQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.strategy.bg%2FFileHandler.ashx%3FfileId%3D1363&usg=AFQjCNE8EqGjZ1fpC9-LlkWBcsyo-80qkg&bvm=bv.114733917,d.bGs>

Рецензент: доц. д-р Татяна Даскалова

ЕФЕКТИВНА КОМУНИКАЦИЯ В ПРОЦЕСА НА РАЗРАБОТВАНЕ НА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ НА МЕСТНО НИВО

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

e-mail: nikoletae@gmail.com

Резюме: *Управлението на местно ниво с широко участие на гражданите дава възможност на местната власт да създава по-добри политики, да печели по-голямо доверие и легитимност пред гражданите на територията. Вече 20 години общините в Република България използват различни инструменти за общуване с гражданите, включително и при разработването на местните политики. Те отдавна знаят отговора на въпроса – какво да използват. Въпросът как да използват инструментите за комуникация, т.е. въпросът за ефективността, все още стои на дневен ред. Засилването на взаимодействието и ефективна комуникация между местната власт и гражданите е пътят към отговорно и успешно управление. Темата на този доклад повдига въпроса доколко е ефективно общуването. Постигната ли е целта – посланието да достигне и най-вече да бъде разбрано от съответната целева група. В контекста на участие на гражданите при разработване на местни политики, ефективното общуване означава местната власт да може по достъпен начин да обясни на гражданите нуждите от съответната политика, да мотивира гражданите да участват в разработването ѝ и да дават своите идеи, да изгради доверие и покаже, че всяко мнение е ценно и ще бъде взето предвид и да подбере и използва подходящите инструменти за комуникация за съответните целеви групи. Възприемането на посланието с разбиране е едно от най-важните белези на културата на общуването. То изисква много време, търпение и интерес към останалите, внимание към събеседника и положителна нагласа. За съжаление, значимостта му се подценява и често се пренебрегва.*

Ключови думи: *общуване, местни политики, добро управление, ефективност*

Увод

Местната власт в ролята си на лидер на местно ниво може да управлява по два начина: без да взема предвид мнението и предложенията на гражданите, или като ги включва активно в обсъждането на важни за общността въпроси и подкрепя техни инициативи. Управлението с широко участие дава възможност на местната власт да създава по-добри политики, да печели по-голямо доверие и легитимност. Повече от 15 години общините в Република България изготвят своите политики с т.нар. гражданско участие (това е залегнало и в законодателството), използвайки различни инструменти (анкети, фокус групи, публични обсъждания, интернет). Засилването на взаимодействието и ефективна комуникация между местната власт и гражданите и разширяване методите на прякото участие за сметка на инструментите за представително участие е пътят към ефективно, отговорно и успешно управление. Темата на този доклад повдига въпроса за **ефективността** на използваните методи за широко участие на гражданите.

1. Разработване на публични политики на местно ниво

Доброто управление надгражда разбирането за управлението (government) и е израз на желанието да се отговори на новите изисквания на времето, които стават все по-разнообразни и все повече разширяват модела на традиционното управление. Доброто управление винаги трябва да се разглежда в контекста на демократичното управление. През последното десетилетие все повече граждани се организират, за да разширят своето пряко влияние върху дебатите по политиката, да оказват натиск върху своите правителства да бъдат по-отзивчиви и отговорни, и да настояват за по-голяма роля в управлението. Тези тенденции към овластено пряко участие и активност в политиката присъстват на всички нива – от местно до национално и международно. Участието на заинтересованите страни е в сърцевината на управлението на политическия процес и демократичното управление като цяло.

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

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

В Европа (за разлика от САЩ, където ефективността в обществена полза се постига чрез организационното развитие на институциите и компетентността на публичните мениджъри) процесът на формиране и изпълнение на политики се осъществява в съвместното действие на институциите на гражданското общество – власт, бизнес и неправителствен сектор. В този смисъл европейската традиция изисква публичната политика да е не само отговорност за изработването и осъществяването на управленски решения от органите на власт, но и система за демократично участие на различни заинтересовани групи и постигане на обща визия чрез процес на съгласуване на интересите на всички заинтересовани страни. В крайна сметка участието на всички заинтересовани страни и **качеството на процеса** е по-важно от непосредствените политически действия на държавните органи.

Ето защо един от индикаторите за успешно функциониране на гражданското общество е възможността за участие на гражданите във формирането на публичните политики във всички области на обществения живот. За да е възможно това участие, е необходимо добре структурирано обществено пространство както с институциите и начините за тяхното взаимодействие, така и с активни публични актьори (заинтересовани групи, бизнес организации и граждани).

Местното самоуправление е правото и реалната възможност за населението на общината да участва в управлението на местната общност както чрез избраните органи на местната власт – общински съвет и кметове, така и пряко (непосредствено) чрез референдум, допитвания и други форми на гражданско участие.

Несъмнено важен фактор за доброто управление е интензивната и ефективна комуникация между администрацията, гражданското общество и медиите. Общата цел е да се развие устойчива система за диалог, обратна връзка и постоянна комуникация с гражданите, техните организации и медиите.

2. Ефективно общуване/комуникация

Общуването е главният двигател на всяка човешка общност. Социалната природа на общуването подсказва, че то не е процес, протичащ между изолирани индивиди, а преди всичко процес, който се осъществява между хората като членове на обществото. Затова езикът е най-важното, но не е единственото средство за комуникация.

Ефективното общуване е изключително важно особено в организациите, чийто предмет на дейност е свързан предимно с работата с хора. Това логически предопределя и темата за общуването в организацията и със заобикалящата среда като едни от най-важните теми за работата на публичните организации.

Идеята за ефективност на общуването е заложена в самата етимология на думата – комуникация идва от "community" – общност на български, а общуване идва от общ – общност. Ако погледнем в Тълковния речник **общуваши**, несв., с кого. Поддържа връзки, т.е. свързвам се **Установявам отношения**. Не става въпрос просто за говорене или четене, а за разбиране на това, което е било казано – и в някои случаи на това, което не е било казано. Целта на добрата комуникация е човекът да каже: "Аз също ще участвам!", а не: "И какво от това?"

Ефективността в най-общия смисъл показва отношението на постигнатия резултат спрямо поставената цел. Ефективното общуване е, когато е постигната целта – **посланието да достигне и да бъде разбрано от съответната целева група.** Ефективното общуване е, когато е установена връзка между двете (или повече) страни и са създадени отношения или съпричастност към обща тема.

Разбира се, всяко общуване предполага и персонално отношение, избор на собствен стил на комуникация, които са по-скоро въпрос на чувствителност, отколкото на рационален избор. Доброто послание е съчетание между два елемента – рационално убеждение и емоционално въздействие.

Възприемането на посланието с разбиране е едно от най-важните белези на културата на общуването. То изисква много време, търпение и интерес към останалите, внимание към събеседника и положителна нагласа. За съжаление, значимостта му се подценява и често се пренебрегва.

Възприемането е нещо повече от изслушване или прочитане на информацията. Добрият слушател тълкува, оценява и осмисля чутото и така реагира на събеседника си.

В контекста на участие на гражданите при разработване на местни политики, ефективното общуване означава местната власт да може по достъпен начин да обясни на гражданите нуждите от съответната политика, да ги мотивира да участват в разработването ѝ и дават своите идеи, да изгради дове-

рие и покаже, че всяко мнение е ценно и ще бъде взето предвид и да подбере и използва подходящите инструменти за комуникация за съответните целеви групи (например младите хора са в интернет и ако се очаква тяхното включване най-вероятно е то да се случи именно чрез този инструмент).

3. Ефективност на общуването между местната власт и гражданите

Демократичното общество не е арена, където всеки преследва само личните си цели. Демокрацията процъфтява под грижите на граждани, които са готови да участват в живота на обществото – да се включат в обсъждането на обществените проблеми и развитието на местните политики, да избират свои представители, които отговарят за действията си, да приемат необходимостта от търпимост, компромис и участие в обществения живот. Граждани се обединяват около конкретен свой проблем, около проблем на общността, в която живеят, или на определена група хора. Те сами търсят начин за неговото разрешаване или помощта на съответните власти. Живеят с убеждението, че местните органи на управление са създадени, за да предлагат услуги на своите граждани и заедно с тях да намерят най-добрия начин за разрешаване на проблемите. Местните власти трябва да отворят своето управление към гражданите, да позволят тяхното участие в процеса на анализ на ситуацията, идентифициране на проблемите, подреждането им по приоритет, в процеса на взимане на решения и тяхното реализиране (т.е. по време на целия цикъл по изготвяне и реализация на конкретна политика). По този начин гражданите ще бъдат съпричастни към общинското развитие и обективно ще оценят възможностите за разрешаване на конфликтите. Колкото по-отворени са местните власти към общността, толкова по-успешна е тяхната политика. Гражданите от пасивни и вечно недоволни наблюдатели се превръщат в активни участници в процесите на местно ниво.

През годините местните власти в България натрупаха опит за изготвянето на политики с участието на гражданите. Това беше подкрепено и с някои законодателни промени, чрез които комуникацията с общността/гражданското участие беше записано като задължително условие при подготовката на различни документи и политики на местно ниво. Би могло да се твърди, че местната власт е наясно **какво се прави (различните инструменти за участие на гражданите)**, за да наречем един процес по изготвяне на политики съгласуван и подпомаган от гражданите. Въпросът **как (с какво качество и ефективност) се прави**, обаче все още стои на дневен ред. Независимо че през 2009 г. Министерски съвет издаде и разпространи "Стандарти за провеждане на обществени консултации", значителна промяна

в ситуацията няма. Доказателство за това са констатациите, направени в някои официални документи, като:

- **"Стратегия за развитие на държавната администрация (2014 – 2020 г.)"** – в него са посочени следните проблеми, свързани с формирането и прилагането на публични политики:

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

- публикуването на проектите на интернет сайтовете не е достатъчно резултатно. Необходими са активни, целенасочени и добре фокусирани консултации със съответните целеви групи, които да бъдат активно ангажирани в процеса;

- прекалено много енергия се влага за създаване на публични политики, а следствие от тези усилия се разсейват, което води със себе си слаб акцент върху изпълнението, предимно поради липсата на механизми за персонална ангажираност и отговорност за постигането на резултати.

- **"Аналитичен доклад за ролята на неправителствените организации и активността на гражданите в местното самоуправление"** на сдружение **Болкан Асис** – според направеното проучване на организацията са идентифицирани следните проблеми: местната власт не желае да влиза в диалог с гражданите, достъп на гражданите на заседанията на постоянните комисии на ОбС (особено касаещи общинския бюджет), формално провеждане на консултациите с гражданите, местната власт работи със "свои" организации. Проблеми, произтичащи от неправителствените организации, са: непознаване на нормативната уредба, неконсолидиран сектор, множеството "фалшиви" НПО-та, създадени с цел да усвояват средства от финансиращи програми;

- **"Анализ на възможностите за разширяване участието на гражданите в управлението на местно ниво в България"** на Фондация **"Институт за пряка демокрация"** – наблюденията на екипа показват, че има няколко фактора, които влияят върху участието на гражданите на местно ниво. На първо място е степента на зрялост на местната общност и наличието на гражданска енергия на местно ниво. Вторият важен фактор за активното участие на гражданите в процесите на местното развитие е нагласата на местната власт и най-вече нейния изпълнителния орган – кмета на община, да бъде отворен за гражданските инициативи, да подкрепя под различни форми местните граждански организации. Третият важен фактор, който влияе върху гражданската активност е доверието между управляващите и гражданите на местно ниво.

Органите на местната власт, функциониращи в една демократична държава, трябва постоянно да утвърждават властта си посредством прозрачно и отговорно управление. Това изисква комуникация с медиите, неправителствените организации и различни обществени групи. Никой няма да узнае за постиженията на общината, ако не се предоставя информация за това. Недостатъчната комуникация с обществото води до неосведоменост, която поражда апатия или неразбиране, а оттам – и конфликти. Ако гражданите не знаят какво прави местната власт, едва ли ще подкрепят нейните усилия. Ефективната комуникация е сила и признак, че местната власт разбира проблемите и има контрол на тях. Тя не се гради върху реакции. Най-важното за успешната комуникация са:

- ясното послание;
- познаването на аудиторията, към която е насочено посланието.

Общественост е теоретичен сборен термин, но в действителност това са различни групи аудитории. Повечето граждани не мислят постоянно за проблемите на местното самоуправление. Определени групи хора се интересуват от дадени проблеми в определен момент. Примери за различните аудитории могат да бъдат следните групи: граждани, потребители на общински услуги, представители на бизнеса, граждански групи, потенциални инвеститори, туристи, млади хора и др. Важно е да се определи кои групи какви проблеми смятат за важни в определен момент, а също и какви конкретни цели и оттам послания си поставя общината за всяка различна аудитория.

Правото да бъдеш информиран е необходимо предварително условие за всяка форма на участие. Никой не може ефективно да допринесе за развитието на местния живот, ако не разполага с достатъчно и достъпна информация.

Според някои класификации ("How to Choose a Leadership Pattern", Harvard Business Review, 1973) общуването/взаимодействието между местната власт и гражданите се разделя на пет основни вида: информиране, убеждаване, сверяване, консултиране, обединяване (фиг. 1).

Видове общуване

От организацията	Към гражданите
Информирани	Убеждаване Сверяване Консултиране Обединяване
Информирани	"Ето какво правим ние"
Убеждаване:	"Ето какво решихме да направим и вие ще го харесате."
Сверяване:	"Ето какво иска да направи нашата организация. Какво е вашето мнение?"
Консултиране:	"Какво мислите, че трябва да се направи?"
Обединяване:	"Какво да направим и как да работим заедно?"

Източник: Наръчник за новоизбрани кметове и общински съветници, 2003 г.

Фигура 1. Видове общуване

Информирани: "Ето какво прави общината." Общуващата страна предоставя информация. Участието се ограничава до получаването на информацията и задаване на въпроси за изясняване. Информацията би могла да се отнася до взети решения или резултати от действия на общинската управа.

Убеждаване: "Ето какво решихме да направим и вие (гражданите) ще го харесате". Общуващият защитава или разяснява решение или намерение. Участието се ограничава до задаване на въпроси за уточняване и изясняване на логиката, която стои зад решението.

Сверяване: "Ето какво общината иска да направи. Какво е вашето мнение?". Вече е взето решение. Търси се участие на гражданите, за да се установи дали има скрити капани, непредвидени последствия или други сериозни проблеми.

Консултиране: "Какво мислите, че трябва да се направи?". Проблемът или възможността вече са идентифицирани заедно с някои възможни решения. Търси се участието на гражданите, за да се анализират различните варианти, приложението им и възможните резултати, както и да се вземат предложения за подобряване на решенията. Могат да се дадат и допълнителни предложения.

Обединяване: "Какво да направим и как можем да работим заедно?". Има проблем. Гражданите участват, за да се определи проблемът или въз-

можността ясно да се потърсят варианти за решение, да се преценят и да се приложи най-подходящият.

Методи и средства за общуване				
От организацията		Към гражданите		
Информирание	Убеждаване	Свервяване	Консултиране	Обединяване
<i>Съобщения за пресата</i> <i>Информационни справки</i> <i>Листовки</i> <i>Дипляни</i> <i>Съобщения</i> <i>Пресконференции</i> <i>Брошури</i> <i>Бюлетени</i> <i>Радио, телевизия</i> <i>Интернет страници</i> <i>Социални мрежи</i> <i>E-mail</i>	Кампании Плакати Речи Редакционни съвети	Насоки за развитие на организацията Фокус групи Анкети и проучвания <i>Интернет страници</i> <i>Социални мрежи</i> <i>E-mail</i>	Кръгли маси Интервюта Публични обсъждания Квартални/селски събрания Открити линии <i>Интернет страници</i> <i>Социални мрежи</i> <i>E-mail</i>	Партньорства Екипи Граждански съвети Обществени съвети Квартални съвети Съвместна концепция Съвместни действия Изследователски групи Обществен форум

Източник: Наръчник за новоизбрани кметове и общински съветници, 2003 г.

Фигура 2. Инструменти за общуване –
в курсив са маркирани най-често използваните от общините инструменти

Както се вижда от фиг. 2 едни и същи инструменти се използват при различните видове общуване и в зависимост от дълбочината и ефективността на комуникацията ги отнасяме към съответния вид. Това е и основното предизвикателство пред общините в процеса на комуникация – **колко ефективно използват инструментите**. Колкото по-ефективно използва една община инструментите за комуникация, толкова повече тя се доближава към гражданите и провокира тяхното активно участие и съпричастност в правенето и реализацията на местните политики. За да говорим за ефективност в общуването по разработването на местни политики, означава, че гражданите участват при тяхното разработване или реализация, като дават мнението и експертиза. Или с други думи общуването да е на ниво "**свервяване**" и "**консултиране**".

За да се илюстрира ефективността/неефективността на комуникацията при използване на различните инструменти, са представени два обобщени модела на **община X** (неефективно комуникира с гражданите) и **община Y** (комуникира ефективно с гражданите).

Двата модела са крайни и не отразяват "шарената" действителност на различната степен, в която общините комуникират с гражданите.

Разгледани са само някои от инструментите, които се използват най-често за широко участие на гражданите при разработване на местни политики (според лично наблюдение на автора сред повечето от общините в страната).

4. Анкети/проучвания

Община X: Правят се само ако общината е включила такава дейности в проект. Резултат: хората на територията се чувстват изолирани от въпросите, свързани с развитието на територията или ако анкетата се прави по проект се чувстват използвани.

Община У: Ежегодно се прави проучване сред гражданите за удовлетвореност от предоставяните услуги, като са включени и въпроси за препоръки и предложения. При изготвянето на различните политики също се прави проучване сред гражданите като се търси мнението им за състоянието и визията им за развитие на съответната политика. Анкетите се намират на леснодостъпно за гражданите място – центровете за обслужване на гражданите, интернет страницата на общината, социалните медии. След приключване на анкетирането се публикуват резултатите от проучването, което също е на достъпно за гражданите място. Резултат: хората чувстват, че тяхното мнение е важно и са съпричастни към процесите, свързани с развитието на територията.

Интернет страници

Община X: Поддържа интернет страница, защото всички правят така. Важната информация за дейността на общината (новини, стратегически политики и документи, изпълнение на политиките и действащи проекти) се намира трудно или въобще липсва. Например, ако гражданин иска да се запознае с общинския план за развитие – основен стратегически документ за всяка община – ще го открие в раздел "Проекти" (ако има такъв), защото е разработван по проект, а не на централно и леснодостъпно място на страницата. Документите за развитие на общината се ограничават с публикуване на Наредбите, приети от Общински съвет. Заседанията и решенията на общински съвет са публикувани с номер и дата, което не дава никаква информация на хората за съдържанието и резултатите от заседанията. На страницата няма публикувани проекти на местни наредби или документи, които да се съгласуват предварително с гражданите. Няма възможност и за обратна връзка – предложения, форум, съобщения. Резултат: общуването между гражданите и местната власт може да стигне единствено до ниво информирание.

Община У: Интернет страницата е разработена съгласно съвременните изисквания за лесна навигация и достъпност на информацията. Поддържа се ежедневно с новини и събития от територията на общината. Основните политики на общината са ясно видими и достъпни чрез специализирани буто-ни. Информацията там е кратка, точна и ясна (освен стратегическите доку-менти има техни резюмета). Има информация за изпълнението на полити-ките на общината. Информацията за действащи на територията проекти показ-ва как те подкрепят основните политики, а не се реализират самоцелно. Об-щината публикува проектите на наредби, стратегически документи и пра-вилници с идеята за получаване на обратна връзка от гражданите. Получени-те предложения с аргументи защо са приети/не са приети също са налични на страницата. Публикуват се резултати от направени проучвания и анализи на територията на общината. Публикуват се анкети за оценка на политиките и услугите на общината, като след това се обявяват и резултатите от тези проучвания. Има възможност за абониране за новини, даване на мнение или сигнал за нарушения чрез специални за това форми. Резултат: интернет страницата на общината се превръща като надежден източник на информа-ция за процесите на развитие на територията и място, където всеки може да сподели без притеснение и с чувство на отговорност своето мнение и вижда-не за различните политики.

Социални мрежи

Община Х: Няма профили или ако има той не се поддържа с важна за хо-рата информация. Обикновено се публикува официална информация за дей-ността на кмета на общината. Резултат: хората са информирани само за дей-ността на кмета.

Община У: Профилът се поддържа ежедневно с новини от общината, предстоящи и минали събития. Съобщенията са кратки и достигат лесно до аудиторията. Публикуват се снимки за илюстрация на извършеното. Хората могат да коментират и дават обратна връзка, както и да подават сигнали за случили се събития, на които се отговаря своевременно. Резултат: хората се включват свободно в дискутираните на различни въпроси, касаещи местните политики или сами могат да инициират такива.

Срещи с гражданите (публични обсъждания)

Община Х: Правят се формално, когато това е изискване от закона (прие-мане на бюджет, устройствени планове и др.). Определя се ден и час, в който повечето хора са на работа. Информацията за срещите не се разпространява по всички комуникационни канали, а най-често само на интернет страницата на общината. Предварителни материали по темата няма или не са достъпни за широка аудитория. Обикновено обсъждането се провежда с хора общи-

ната, работещите в читалищата и други общински служби, за да легитимират провеждането на общественото обсъждане. Последваща информация за срещата и дискусиите няма. Резултат: гражданите се чувстват дистанцирани от процесите в общината, появява се недоверие и липса на мотивация за участие.

Община У: Организирано се регулярно за обсъждане на общинските политики или важни за общината въпроси. Информация и материали се изпращат предварително до различни заинтересовани групи. Информацията е систематизирана, кратка и на достъпен език (избегнат е строгият административен език и проектен жаргон). Датата и часът на провеждане е съобразен с възможността на работещи хора да присъстват (или е вечер след 18 часа или е в почивен ден). Обявен е предварително дневният ред с час на започване и приключване на срещата, като са използвани всички възможни комуникационни канали. Мястото на срещата е добре познато и удобно за гражданите. Ако общината е с повече населени места, правят се срещи или в населените места, или в по-големите от тях. Получените предложения по време на срещата се дискутират и се приемат с консенсус. Резултатите от срещата се публикуват на страницата на общината или стават достъпни до широката общественост чрез други комуникационни канали. Резултат: хората все по-активно участват в обсъждания, отделят време да се запознаят с наличните документи и са много по-подготвени да дават добре аргументирани предложения за развитието на общината.

5. Насоки за подобряване на ефективността в общуването

В този процес има условно две страни, които следва да направят усилия за подобряване на ситуацията. Едната страна е местната власт, а другата – гражданите на територията на общината и техните организации.

За местната власт е необходимо:

- да се осигури (ако има такава възможност) по-дълъг период за планиране, за да могат да се включат повече хора, да се обсъди всяка една гледна точка, да се стигне до общо разбиране за важните въпроси и решението им;
- да се инвестира непрекъснато в развитието на служителите, като се обръща внимание не само на професионалната експертиза, но и на социалните умения (общуването с различни целеви групи, презентации, водене на дискусии и др.);
- ежедневно поддържане с информация на комуникационните канали, особено в интернет.

За да бъдат достойни партньори на местната власт и да участват в развитието на територията, гражданите трябва:

- да отделят от времето си и да участват активно, за да се включат и проследят даден проблем от заявяването до разрешаването му;
- да се запознаят с нормативната рамка, с която общината работи;
- да се интересуват от проектонаредбите и други документи на общината и да дават разумни предложения, съобразени с ограниченията на нормативната рамка и бюджета;
- да се ангажират в свободното си време с конкретни дейности в полза на общността;
- да събират и предоставят информация на общината за областта, в която работят;
- да развиват умения за ефективно общуване и емпатия;
- да излъчват местни лидери, които да представят различните заинтересовани страни (освен общинските съветници).

Заклучение

Несъмнено ефективното общуване изисква усилия от всички участващи страни (местна власт и граждани), но то се изплаща многократно с резултатите, които се постигат. Гражданите започват да разбират по-добре сложността на местните проблеми и стават съпричастни към тяхното разрешаване. Местните власти получават подкрепа от хората, които са заинтересовани от решенията или ще бъдат засегнати от тях. Местните власти получават допълнителен ресурс и експертиза от по-широк кръг от хора. Цялата обществена отговорност споделя отговорността за развитието на територията на общината.

Използвана литература:

1. Атанасова, А. и кол. Наръчник за кметове и общински съветници, ФРМС и НСОРБ, 2003 г.
2. Бонгран, М. Политическият маркетинг. С., 1991.
3. Ботев, Й. и кол. Усъвършенстване на институционалната структура и повишаване квалификацията на кадрите в общинската администрация в Република България, 2001 г.
4. Йолов, Г., Д. Градев. Общуването. Сътрудничество, дистанция, конфликтност. Военно издателство, 1986 г.
5. Кабакчиева, П., Славов, А., С. Христова. Аналитичен доклад за ролята на неправителствените организации и активността на гражданите в местното самоуправление. Предложения и препоръки с цел насърчаване пряката де-

мократия на местно ниво, сдружение "Болкан Асист" по поръчка на МРРБ, 2011.

6. Маринов, В. Партньори за развитие – партньорски модел за стратегическо планиране на местното развитие. С., УИ "Стопанство", 2004 г.

7. Министерски съвет, Стандарти за провеждане на обществени консултации, 2009.

8. ИПА, Европейски практики в доброто управление и административната дейност, 2015 г.

9. Методология за стратегическо планиране, Министерски съвет, 2010 г.

10. Harvard Business Review, "How to Choose a Leadership Pattern", 1973.

Рецензент: доц. д-р Татяна Даскалова

РЕФОРМИТЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ – БАРИЕРА ИЛИ КАТАЛИЗАТОР ЗА ДОБРОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ФУНКЦИЯ СИГУРНОСТ

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

e-mail: yasen.tsvetkov@abv.bg

***Резюме:** Настоящата разработка разглежда реформите в сферата на сигурността като управленска функция. Направено е историческо проследяване на развитието на сигурността като обществена потребност и функция на административното управление в световен мащаб. Посочени са кратки определения на термините "реформа" и "публичен мениджмънт", които са разгледани във външно- и вътрешнополитически аспект. Предложена е възможност за категоризиране на реформите и критерии, по които това да се случи.*

***Ключови думи:** реформа, управленска функция "сигурност", публична администрация, публичен мениджмънт, класификация на реформите*

Въведение

Темата за реформите в публичната администрация в контекста на изпълнението на целите и задачите на управленска функция сигурност е широка по спектъра от компоненти, които следва да бъдат обхванати, разгледани и проучени, за да се направят важни заключения за администрацията. За целта на настоящото изследване ще бъдат анализирани реформите, имащи отношение към националната и социалната сигурност в Република България, на национално, регионално и местно ниво през призмата на съвременните условия.

1. Управленска функция "сигурност" – същност и особености

Опазването на сигурността е едно от основните предизвикателства пред съвременните общества. Респективно – едно от най-важните задължения на администрациите, които управляват процесите, протичащи в тях.

В средновековните общества, устроени на принципите на гръко-римската традиция задълженията към "социума" са разпределени в три категории¹, които са сравнително ясно и просто дефинирани. Те обуславят три обществени съсловия, които изграждат обществото, задоволяват неговите потребности, но нямат пряко влияние по между си. Това са съсловията на войните (осигуряващи защитата на социума), земеделците (включително дребни занаятчии, които обезпечават продоволствените нужди) и църковния клир (който трябва да задоволява потребностите от духовно израстване). Над тези съсловия в обществената структура стои владетелят и неговата сравнително малка администрация. Тази сравнително проста система на обществено устройство е валидна в продължение на векове. Корените на този принцип на обществена организация са заложили още в древността и без сериозни изменения са общовалидни до епохата на средновековието. С навлизането на човечеството в епохата на Ренесанса, по-късната индустриализация, избухването на Великата френска революция и създаването на различни по устройство държавни образувания в т.нар. Нов свят (САЩ и др.) администрацията придобива по-широки по мащаб функционалности и задължения. Динамиката на ХХ век допълва и доразвива администрирането и управлението на обществените процеси в отделна област на науката. През цялото това време опазването на сигурността е по-скоро съпътстващ общественото развитие процес. Акцент се поставя основно на защитата от външна военна агресия, докато във вътрешнодържавен план става въпрос по-скоро за стремеж към опазване на стабилността на установената власт.

"Тежестта" на значението на управленска функция сигурност се променя и поетапно се допълва с нови и нови измерения. Историческият процес на развитието ѝ от Древността до наши дни и респективно "скоростта" на реформирането на администрациите могат да се сравнят с работата на парен локомотив. Древността и Средновековието метафорично поставят началото на работата на локомотива – бавно задвижване на буталата на място. В началото промените стават много бавно, дори в продължение на хилядолетия не се наблюдава сериозна промяна. Следва поетапно добавяне на отговорности и най-вече по-честа промяна в значението на опазването на сигурността като функция на администрацията – локомотивът потегля. развитието на публич-

¹ Дюби, Ж. Грите съсловия и въображаемият свят на феодализма, Кама, 2007.

ното управление и опазването на сигурността като дялове от управленската наука до средата на XX век и тяхното приложение в практиката олицетворяват набирането на допълнителна скорост. Къде се намира "локомотивът" в наши дни?

Глобализация, високи технологии, оръжия за масово поразяване, тероризъм, конфликти, бежански вълни, климатични промени, бедствия, катаклизми, икономически и финансови спадове и кризи, външна- и вътрешнополитическа нестабилност съществуват на много места по света. Всичко това очертава пъзела на нашето съвремие. Съвремие, което се характеризира с изключителна крехкост, нестабилност и чувствителност на ситуацията.

Сигурността в наши дни обхваща много нови измерения, което дава своето отражение в управленската практика и административното устройство. Чувствителността на сектор сигурност (като управленска категория) се обуславя от все по-широко разпространената уязвимост на обществото и управленските системи. До скоро различните управленски функции поддържаха отделни системи на функциониране на обществото – напр. социалната администрация обезпечаваше, образно казано, само уязвимите членове на обществото, образователната задоволяваше нуждата от квалификация, здравната администрация се грижеше за болните членове на обществото и така нататък. Администрацията, грижеща се за сигурността се занимаваше основно с военна защита от външни заплахи и опазване на вътрешния правов ред в отделната страна. Ситуацията през последните десетилетия се променя с голяма скорост, като придава нови значения на тези функции на административното управление, които засягат опазването на сигурността. Геополитическите процеси и технологичното развитие на човечеството доведоха административните системи до там, че в съвременната обективна действителност специализираната администрация за опазване на сигурността не е в състояние да понесе цялата тежест на тази отговорност. В резултат тя се разпределя и имплементира сред различните "актьори", действащи на сцената на административното управление. Във вътрешен план, наред със задължителните реформи, целящи синхронизирането на специализираните институции със заобикалящата ги среда, се провеждат и реформи, които целят да ги "разговарят" или да ги облекчат и подпомогнат при изпълнението на техните функции. Вторият вид реформи трансферира напълно или частично отделни ангажменти в посока административни структури, които по начало имат различни по вид ангажменти. Създават се специализирани подразделения, отдели и сектори, натоварени с отговорност по опазването на сигурността в местното самоуправление, регионалните/областните администрации, министерства, държавни и изпълнителни агенции и институти, всяко от които трябва да защитава общата сигурност от страна на потенциалните заплахи за сферата на дейност, в която оперира съответната структура. (нап-

пример такива подразделения има в Националния осигурителен институт, Националната агенция по приходите, Министерството на икономиката, общините, областните управи и много други). Във външнополитически план отделните държави започват да губят в известна степен от геополитическото си значение. Дори мегадържави, като САЩ, Русия, Китай и др., не са в състояние да останат полето на етноцентрирания фокус на националните държави. Националната, социалната, икономическата и финансовата сигурност на отделните държави вече се нуждае от подкрепата на международните съюзи, пактове и организации – ЕС, НАТО, Варшавски договор, СССР, ОНД, Г 7, Г 20, Арабска лига и много други. Формирането на подобни международни организации изисква в различна степен синхронизирането на отделните национални административни системи до състояние на общовалидност, съвместимост и аналогичност в рамките на или като част от по-голямата наднационална административна система. Естествено, тези процеси протичат чрез провеждането на различни по мащаб и посока реформи.

"Реформа" идва от латински език¹ и означава най-общо *промяна на определени обществени отношения и процеси към по-добра форма или благоприятно състояние*. Реформата, за разлика от революцията, има постепенен характер и би следвало да се реализира след внимателен анализ и продължителни наблюдения на определена сфера от обществения живот. Най-общо казано – реформата цели да подобри дадена административна система, като отстрани някои неработещи добре компоненти от нея (или дори цялата система) и ги замени с други, за които се предполага, че ще имат благоприятен ефект при осъществяването на някоя от управленските функции (например опазване на сигурността).

Следвайки логиката на гореизложеното, може да се каже, че се намираме в особено динамична епоха на промени, която изисква последователен подход от страна на административното управление при вземането на важни управленски решения. Администрацията следва да бъде гъвкава, ефективна и максимално адаптивна към променящата се среда. Все по-често се налага да бъдат използвани някои похвати от корпоративното управление при организирането на работата на администрацията, които до скоро не са били характерни за публичната власт. Започва да се прилага т.нар. подход на публичния мениджмънт, който е носител на следните по-важни характеристики:

- стратегическо планиране за постигането на публични цели и провеждането на публични политики;
- разделяне на типична административна работа и извършване на стопански дейности;

¹ Войнов, М., Александър Милев. Латинско-български речник, Планета 3, 1999.

- подчертаване на длъжностно-индивидуалната отговорност за сметка на колективната;
- търсене на възможности за съкращаване на ненужни бюрократични йерархични равнища;
- изпълнение на управленските функции от страна на дадена административна структура съобразно критериите за икономичност, ефективност и ефикасност;
- промяна в културата на администрацията – високо качество на предоставяните услуги и добро отношение към гражданите на принципа – принципал-агент;
- управление и развитие на човешките ресурси.

Реформите в администрацията следва да доведат до положителна промяна по отношение на ефективността и ефикасността на извършваната работа, като създават условия за доброто изпълнение на различните управленски функции, сред които и опазването на сигурността. Не е изключен обаче и вариантът дадена административна реформа да има по-скоро негативен ефект върху дейността на част от публичната администрация. Реформите трябва да се провеждат при условията на ясно дефинирана обществена потребност след внимателен анализ на минали събития и прогнози за бъдещето. Реформата може да взаимодейства с чуждестранен опит или пък да бъде генерирана за конкретни национални или регионални условия и да се приложи експериментално на пилотен принцип.

2. Реформите в сектор сигурност – ползи и негативи

В рамките на нашата страна процесите на реформиране на опазването на сигурността следват логиката и черпят опита на общото световно ниво на развитие. Подобно на други страни по света до епохата на Средновековието не може да става дума за администрация или въобще длъжности, които да правят нещо повече от военна защита на територията и населението и които длъжности не са натоварени с допълнителни задължения и отговорности. Може да се каже, че тук все още сигурността на обществото се опазва в "суров", "изчистен" вид, т.е. от външна военна намеса. Логично управленска традиция и експертиза в управлението и опазването на сигурността започва да се натрупва след освобождението от турско робство и със възстановяването на независимостта на българската държавност. Разбира се, процесите, протичащи в българското общество и администрация, няма как да не бъдат повлияни от характерните особености на историческия период, в който се намира страната, и респективно от актуалните външно политически влияния.

Ако разгледаме провеждането на реформи у нас като последователно организиран процес, то много лесно може да се направи аналогия с описаната метафора на парния локомотив. Тук имаме умален модел на процес, характеризиращ се с все по-бързо случващи се реформи. Историческата справка¹ показва, че първоначално промени се правят през периоди от около 20 – 30 години. Постепенно процесът се ускорява и достигаме до наши дни, в които често провеждаме различни по размер реформи няколко пъти годишно:

16.04.1879 г. – приемане на Търновската конституция.

05.07.1879 г. – с Указ № 1 на княз Александър I се създава Министерство на вътрешните работи (дела). С първия указ на новата власт се създава администрацията, която да се грижи за опазването на сигурността. Т.е. тогавашното управление отреджда най-важна роля на тази управленска функция. В този етап на развитие на публичното ни управление опазването на сигурността все още се вмениява само на специализирани служби като административно-полицейско отделение при МВР. Сред задачите на МВР са:

- вътрешни работи и администрация;
- народно здраве – до 1991 г.;
- ветеринарно дело – до 1893 г.;
- управление на пощите и телеграфите – до 1882 г.

1925 г. – с приемането на *Закона за администрацията и полицията* е създадена т.нар. *Дирекция на полицията*. Създава се отдел "Държавна сигурност". По смисъла на закона полицията изпълнява следните функции:

- изпълнително-разпоредителната дейност;
- разкриване на антиправителствени и криминални престъпления;
- надзираване на политическата дейност и печата.

10.09.1944 г. – с *Постановление № 1* на Министерския съвет се създава т.нар. "*Народна милиция*" и се ликвидира полицейската система на предишното управление.

1968 г. – Министерството на вътрешните работи и народното здраве и Комитетът за държавна сигурност се обединяват в Министерство на вътрешните работи и държавна сигурност (*МВРДС*).

1969 г. – *МВР и ДС отново се разделят*.

1991 г. – приема се Закон за реформа в системата на МВР. Премахва се отдел "*Държавна сигурност*". Променя се наименованието от *Народната милиция* на *Национална полиция*.

1993 г. – приет е нов *Закон за националната полиция*.

¹ www.mvr.bg

В края на XX и началото на XXI век в отговорностите и полето на действие на управленска функция сигурност все по-отчетливо място започва да намира реакцията при бедствия аварии и извънредни ситуации.

2005 г. – създава се Министерството на държавната политика при бедствия и аварии (МДПБА) – през 2008 г. е преименувано на Министерство на извънредните ситуации (МИС).

2006 г. – приет е *Закон за защита при бедствия*. Национална служба *"Пожарна безопасност и защита на населението"* е дефинирана като специализирана служба на МВР. Съгласно нуждата от синхронизиране на системите за гражданска защита и опазване на сигурността се инициира разпределяне на отговорностите между различни институции – включено е местното самоуправление, предвижда се гражданско участие и др. Започва подмяна на старата длъжностна система с нова по европейски модел

2009 г. – Министерство на извънредните ситуации е закрито, като функциите му се поемат основно от МВР. Полагат се основите на създаването на Единна спасителна система (ЕСС). Създава се *Държавна агенция за национална сигурност*.

2010 г. – Създава се Главна дирекция *"Пожарна безопасност и защита на населението"* – МВР (обединява дирекциите *Пожарна безопасност и Гражданска защита*).

2013 г. – изважда се Главна дирекция *"Борба с организираната престъпност"* (ГДБОП) от структурата на МВР.

2014 г. – закрива се *Транспортна полиция* и *Сигнално-охранителна дейност*.

2015 г. – изваждане се ГДБОП от ДАНС и "връщане" в МВР; Административна и пенсионна реформа; реструктуриране на ГДПБЗН и т.н.

Проведените реформи в сектор сигурност досега могат условно да се поделят в две категории:

- осъществени, вследствие от външно политическо влияние или предвид геополитическата конюнктура;
- инициирани от нашата собствена административна система в търсене на някои подобрения при работата на администрацията.

Важно е да се отбележи, че реформи следва да се предприемат при точно определени условия и с ясно дефинирани цели, както и подходи за постигането им. Провеждането на дадена неуместна реформа не само, че може да не доведе до подобрения, а – напротив, тя може да доведе до цялостен негативен ефект. Провеждането на всяка реформа изисква разход на усилия, средства и време и следователно не би било разумно да се предприема провеждането на реформи, за които не е сигурно, че ще се отразят положително на доброто изпълнение на управленска функция сигурност. С оглед на това

реформите могат да бъдат разделени на Нужни (ефективни) или Ненужни (неефективни). Класифицирането на дадена реформа в една от двете категории следва да се извършва по група от критерии. Критериите могат да бъдат съставени от различни комбинации от подкритерии за целта на конкретната оценка на нуждата и ефекта от дадена реформа. Такива критерии могат да бъдат:

- икономия на разходваните средства в процеса на оперативна дейност;
- подобряване на резултатите от извършваната работа;
- намаляване на изразходваните труд и време при запазване на същия резултат;
- повишаване на дела на превантивните дейности за сметка на последващата реакция;
- "изчистване" или премахване на несвойствени и нетипични за дадена длъжност дейности;
- подобряване на координацията и оперативната гъвкавост между институциите;
- подобряване на предоставената комплексна услуга на гражданина – клиент, в замяна на платените от него данъци;
- разработване и подобряване на механизмите за гражданско участие при вземането решения и при реализирането на някои дейности (ако е възможно);
- създаване на условия за работа при адекватно направена оценка на рисковете – прогнози и анализи в съответствие с особеностите на съответното работно място;
- подобряване на цялостната готовност на обществото и специализираните институции за реакция при внезапно възникнали, непредвидими извънредни ситуации;
- подобряване на механизмите за възстановяване на нормалните функции на обществото и икономиката по време на и след като извънредната ситуация/ заплахата отmine.

Критериите могат да бъдат променяни и групирани по различен начин, в зависимост от конкретната нужда. Колкото повече са включени обаче, толкова по-достоверна ще е оценката. Биха могли да се разработят различни матрици за оценка на нуждата и ефекта от дадена реформа. Например, ако всеки от изброените критерии получи оценка¹, изразена в брой точки, и накрая всички точки се смятат на балообразуващ принцип:

¹ Оценката за всеки критерий следва да се получава вследствие на ясно дефинирани правила или група от подкритерии.

Например за целите на оценяването на дадена реформа, в която ще бъдат ангажирани X брой служители за N на брой време и ще бъдат отделени от бюджета Z милиона лева. Следва да се направи оценка на нуждата и ефективността на такава реформа. Приемаме, че предварително зададените 11 критерия се оценяват условно съответно от критерий № 1 до № 7 с по 2 точки¹, а критерии с номера от 8 до 11 ще донесат по 1 точка при покриване на зададените критерии. Отделните оценки се сумират в общ за реформата резултат – в случая максимален резултат е 18 точки. Общият резултат подлежи на финална оценка, която от своя страна се прави по преценка на длъжностното лице, вземащо решение за провеждане на реформата. Финалната оценка може да се пресметне по следния начин:

Таблица 1. Критерии за оценка на ефективността на провеждането на дадена реформа

Брой точки	Резултат
От 0 до 9 точки	Ненужна/Неефективна
От 10 до 14 точки	По-скоро ненужна/неефективна
От 15 до 18 точки	Нужна/ефективна

Подобна оценка може да се направи за вече проведени или за планирани реформи. Нужно е само да бъдат дефинирани предварително съответните параметри. Равносметката е проста – провеждането на реформа, попаднала в първите две категории на предварителното оценяване, по-скоро ще затрудни работата в сектор сигурност и няма да доведе до нужните промени, т.е. ще играе ролята на бариера. Обратно – попадналата в трета категория на предварителното оценяване реформа би била чудесен катализатор в търсенето на промяна към по-доброто изпълнение на функция сигурност.

3. Администрация, обезпечаваша обществената сигурност

Опазването на обществената и националната сигурност е функция на публичното управление. В епохата на публичния мениджмънт тя заема една от най-важните позиции. Редица фактори на вътрешната и външната среда обуславят нейната ключова роля за нормалното функциониране на общест-

¹ Точките се присъждат при покриване на изискванията са съответния критерий. В случая по-нисък резултат няма да се присъжда (напр. 1 точка или 1,5 точки).

вото и икономиката на местно, регионално, национално равнище. Функция сигурност се обезпечава от различни звена от общественото и административното ни устройство:

- Специализирани служби – полиция, пожарна, спешна медицинска помощ, армия, ДАНС и др.
- Други служби – специални подразделения са създадени в много институции – общини, областни администрации, министерства, държавни агенции, институти и др.

- Граждански сектор – съгласно действащото законодателство¹ всеки гражданин има ангажимент по опазване на националната сигурност при извънредни ситуации. Физически и юридически лица могат да бъдат предварително включвани в планове за реакция при извънредни ситуации, включително срещу заплащане. При нужда властите могат да мобилизират хора, техника и имущество и без предварителна договореност. Като цяло обаче в сферата на гражданското участие дейностите по опазване на сигурността имат по-скоро пожелателен характер. Отделни граждани и граждански сдружения участват на доброволен принцип в обсъждането на решения или в преки действия в извънредни ситуации. Ролята на гражданското общество става все по-сериозна при подпомагането на публичните институции за доброто изпълнение на функция сигурност. Администрацията следва да заложи в планове за бъдещи реформи възможности за по-активното включване на гражданския сектор. Този факт е обусловен от динамиката на средата, в която живеем, и перманентната недостатъчност на средства. От една страна, службите следва да поддържат в готовност за реакция оперативен ресурс, който да задоволява ежедневните нужди на обществото – охрана на граници, патрулна дейност, медицинска помощ, овладяване на малки по мащаб пожари и др. От друга страна, в случай на внезапно възникнала извънредна ситуация като терористичен акт, природно бедствие и др. нуждата от човешки ресурс и техника нараства многократно. Поддържането на такъв щатен брой служители е непосилно дори и за водещите в икономическо отношение страни. Тук своята роля могат да изиграят гражданите и бизнесът, ако са добре подготвени предварително, каквато е всъщност и тенденцията на развите в Европа.

¹ Закон за защита при бедствия, 2006.

Заклучение

Опазването на сигурността е едно от основните предизвикателства пред съвременните общества. Респективно това е едно от най-важните задължения на администрациите, които управляват процесите, протичащи в тях. Управленска функция сигурност възниква още в най-ранните етапи на човешкото развитие, трансформира се, еволюира и играе своята ключова роля и днес. Сектор "Сигурност" като управленска категория логично се развива успоредно, като търпи своите външно- и вътрешнополитически влияния. В съвременните условия отговорността за индивидуалната и колективната (обществената) сигурност се разпределя между всички обществени съсловия – специализирана и обща администрация, граждански сектор, бизнес и т.н. Предвид динамиката на времената, в които живеем, и непрестанната еволюция на заплахите и рисковете, на които сме изложени, изпълнението на функцията сигурност заема едно от най-важните места в списъка с обществени приоритети. Следователно тази управленска функция трябва да бъде внимателно изучавана и развивана както от административно-експертни структури, така и от академичната общност, образователния сектор и гражданите.

Използвана литература:

1. Войнов, М., Александър Милев. Латинско-български речник, Планета 3, 1999.
2. Дюби, Ж. Трите съсловия и въображаемият свят на феодализма, Кама, 2007.
3. Закон за защита при бедствия, 2006.
4. Маринов, В. Партньорски модел за стратегическо планиране на местното развитие. С., ИК – УНСС, 2012.
5. Милков, Л. Социални аспекти на публичната администрация, Юни експрес, 2011.
6. Павлов, П., Светла Михалева, Лиляна Павлова. Стратегическо управление в публичния сектор. Университетско издателство "Черноризец Храбър", 2002.

Рецензент: доц. д-р Евгения Пенкова

МЕНТОРСТВОТО КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ОРГАНИЗАЦИОННО РАЗВИТИЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Цветелина Бельовска,
докторант в катедра "Национална сигурност
и публична администрация", ЮЗУ "Н. Рилски" – Благоевград

e-mail: cvetib@abv.bg

Резюме: *Повишените изисквания към работата на публичната администрация у нас налагат намирането на иновативни решения и прилагането на добри практики с оглед повишаване на равнището на качеството на предлаганите публични услуги.*

Важен елемент в тези процеси са управлението на човешките ресурси и неговата ефективност. Познаването и прилагането на менторските отношения в публичната администрация е сравнително нов управленски инструмент в организациите от публичната сфера.

В тази връзка с регламентирането на разширяването на приложението на програми за менторски отношения, изведено в "Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.", се поставя фокус в управлението на човешките ресурси в публичната администрация към този съвременен индикатор за иновативно управление.

Ключови думи: *управление на човешките ресурси, менторство, менторски отношения, стратегически основи, публична администрация*

Увод

Модернизирането на администрацията е приоритет за всяка страна – членка на ЕС. Общото между тях е, че държавните институции във всяко съвременно общество имат една и съща задача – работят за хората. Те работят за всеки конкретен човек с една крайна цел: уважението, закрилата и гарантирането на правата на отделния гражданин, неговото благосъстояние и социална сигурност.

В приетата през 2014 г. "Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г." се извежда визията за добро управление за дейността на администрацията, като основната цел е през 2020 г. България да бъде

страна с добър публичен мениджмънт, активно апробирани в практиката съвременни управленски инструменти и постигнати високи резултати в областта на административната реформа, в това число управление на човешките ресурси, електронно правителство, управление на качеството и др.

Посочените в стратегията компоненти са отправна точка в представените в настоящата разработка разсъждения и изводи относно възможностите за приложение на менторството в институциите от публичната сфера.

Управлението на човешките ресурси в нови измерения

Съвременните автори¹ и анализатори на публичната администрация, подчертават тезата, че като цяло българската държавна администрация успешно извървява пътя от затворения, кариерно ориентиран, до отворения, базиран на длъжността, модел. Възползвайки се от предимствата на своята унитарна форма на държавно устройство, България успява да изгради интегриран модел, при който централната и териториалната администрация прилагат едни и същи длъжности, имат едно и също вътрешноорганизационно структуриране, формират възнагражденията по един и същи начин, а служителите имат еднакъв статут. Същевременно се запазва децентрализираният принцип на управление на персонала, като всяка отделна административна структура назначава, оценява и обучава своите служители.² С оглед на посоченото, като съвременно предизвикателство пред управлението се явява повишаването на ефективността на управлението на човешките ресурси в различни негови аспекти.

Симбиозата между новите знания и умения, които различните форми на обучение привнасят в администрацията и специфичната професионална компетентност, с която разполагат дългогодишните държавни служители, обменът на добри практики за подобряване на ефективността в работата, като че ли се явява естествен управленски инструмент. По този начин значително се повишава експертният капацитет на институциите, а служителите се превръщат в най-ценния ресурс, с който администрацията разполага. Този процес значително може да бъде подобрен с приложението на съвременни методи за обучение (например програмите за менторство и наставничество),

¹ Сред авторите с принос в областта на публичната администрация могат да бъдат посочени проф. д-р Е. Къндева, проф. д-р Н. Арабаджийски, проф. д-р Б. Борисов, доц. д-р В. Василев, доц. д-р Г. Манлиев, доц. д-р П. Кацамунска, доц. д-р Т. Даскалова, доц. д-р Н. Кънева, доц. д-р Е. Рибарска, д-р С. Димитрова и др.

² Kresnaliyska, G., *Monitoring of Public Policies – A Modern Tool of Good Governance*, American International Journal of Contemporary Research 2015: 43 – 47.

като това е от особено значение и във връзка с идентифицирането на такива управленски инструменти за управление на човешките ресурси, с които да се отговори на проблема, свързан с високата средна възраст на администрацията, ниската привлекателност на държавната служба, както и да се компенсира ниското възнаграждение на служителите в държавната администрация.

Въпреки някои безспорни позитиви на държавната администрация, стремежът към непрестанно развитие и усъвършенстване изисква да се идентифицират и съществуващите проблеми, чието преодоляване ще спомогне за допълнително повишаване на ефективността и ефикасността в нейната работа.

Практическите изследвания, свързани с идентифицирането на ключови управленски практики, насочени към повишаване на ефективността на администрацията, са все още сравнително малко на брой в българското научно пространство.

Така например през 2012 г. преподаватели от Правно-историческия факултет при ЮЗУ "Н. Рилски" участват в изследване на нуждите и възможностите за въвеждане на менторски отношения в област Благоевград в рамките на проект "Повишаване ефективността на управление на човешките ресурси в административните структури в сферата на образованието и здравеопазването", с бенефициент областна администрация Благоевград, финансиран по договор по оперативна програма "Административен капацитет" 2007 – 2013 г. Целевите групи на изследването са служители по човешки ресурси и служители на ръководни длъжности в Районна здравноосигурителна каса (РЗОК); Регионален здравна инспекция (РЗИ); Регионален инспекторат по образование (РИО) и Териториално поделение на Национален осигурителен институт (ТП на НОИ) за област Благоевград.

В рамките на реализираните дейности по категоричен начин резултатите показват потребността да се идентифицират дейности в контекста на развитието на програми за менторски отношения в изследваните организации. Нещо повече, в Областна администрация Благоевград и към настоящия момент като елемент от системата за управление на качеството действат утвърдени вътрешни правила за приложение на менторство¹, нещо за което администрацията получи награда "Най-иновативна администрация за 2015 г.", в конкурс, организиран от Стопанската академия "Д. А. Ценов" в Свищов. Резултатите потвърдиха позитивните нагласи към приложението на менторството в публичната администрация и неговата потенциално важна роля за

¹ Виж повече за инструментите за управление на качеството в публичната сфера и в Даскалова, Т. Развитие и приложение на системи и инструменти за повишаване на качеството в местната администрация. – В: сб. "Инструменти за повишаване на качеството на публичните услуги", УНСС, 2014, с. 124 – 130.

организационната ефективност в областта на управлението и развитието на човешките ресурси.

Менторство и менторски отношения в теоретичен контекст

Менторството е инструмент за неформално професионално обучение в организациите, чиято основна цел е развитието на млади таланти и бъдещи лидери. То има дълга история и вероятно е една първите познати форми на обучение и предаване на социокултурен опит. С развитието на науките и системата на формалното образование през Новото време и Просвещението менторството престава да бъде основна форма за предаване на културен и професионален опит, но все пак не изчезва напълно – запазва се в армията, занаятите и изкуствата.¹ От края на XIX и началото на XX век в американската армия, чийто организационен модел е заимстван от големите американски корпорации, системата на менторство навлиза в модерните организации. Почти до края на XX век обаче на повечето места то представлява форма на наставничество, чиято основна (а най-често и единствена) цел е въвеждането в работата на нови служители.² Менторите са професионалисти с богат практически опит, чиято задача е да предават знанията и уменията си на по-младите. В повечето случаи те нито са специално подготвяни за тази си роля, нито допълнително компенсирани. Все пак самото им избиране за ментори, почти винаги и навсякъде се е възприемало като форма на професионално признание. В редки случаи като например във френската национална полиция менторите са служители със специален статут. Те са част от системата за професионално обучение, носят отговорност за стажовете на бъдещите полицаи и са специално обучени, за да изпълняват тези си функции. Заради труда си получават допълнително възнаграждение, а освен това имат възможност да станат преподаватели в полицейските училища, което за повечето от тях представлява чувствително повишение.³

Възобновен и засилен интерес към менторството се наблюдава към края на XX век. Възраждането на менторство е обусловено от една широка промяна на организационната култура в международните компании и големите организации, обусловена от процесите на глобализация, нарастващата конкуренция в световен мащаб и повишените изисквания за гъвкавост и адап-

¹ Gatewood R., Field H. (1998), Human Resource Selection, United States.

² Харвард бизнес scuул, Коучинг и менторство. Класика и стил, 2008.

³ C. Davis Foog. Team-Based Strategic Planning: A Complete Guide to Structuring, Facilitating and Implementing the Process. AMA-COM, 2004.

тивност.¹ Редици големи и знакови за световния бизнес компании са принудени да изоставят старите си тронави системи на управление и да намалят йерархичните нива на ръководство. Непосредствената цел на промените е не толкова намаляването на разходите (въпреки че и това понякога е причина), колкото намаляването на бюрокрацията и увеличаването на бързината и гъвкавостта при вземането на решения. В новите "плоски" схеми на управление работата е организирана по такъв начин, че отговорността за решенията се делегира от ръководителите към служителите, които непосредствено се сблъскват с възникващите проблеми. Този подход дава възможност на организациите да реагират по-бързо на предизвикателствата и възможностите и да предлагат по-добро обслужване на клиентите си².

Според дефиницията на Британския институт за развитие на персонала (CIPD) менторството е "дълготраен процес на подкрепа, напътстване и съветване най-често на един професионалист от по-опитен колега, който му предава по-задълбочен опит, експертиза и разбиране на работата и работното място. Това е форма на дългосрочно целенасочено развитие на млади професионалисти чрез наблюдение, слушане, задаване на въпроси и даване на напътствия, което носи ползи на организацията/институцията". Същевременно значително се повишават изискванията към служителите на изпълнителско ниво и се увеличава броят на ключовите позиции. От т.нар. "ключови служители" се очакват не само висока компетентност, но и качества като креативност, решителност и инициативност. Изискванията към тях далеч надхвърлят предишните изисквания за добро (стандартно) изпълнение на рутинни (в по-голямата си част) дейности.

Предвид динамичния характер на външната среда и необходимостта от бързо развитие и пренасяне на уменията, менторството е важно средство за запълване на "бели петна" в квалификациите на служителите³. В този контекст ролята на информационните технологии и специфичните области на правната наука в дългосрочен план са от съществено значение. Като водещи области, върху които вероятността програмите за менторски отношения да окажат позитивен ефект, са правата на човека, включително правото на информация и информационни технологии. Тези регламенти и нормативно уредени текстове са ключови с оглед на това, което отбелязва проф. Габриела Белова "...пред обществото се откриват немислими по-рано възможности

¹ Стефанов, Л., М. Пейчева. Управление на човешките ресурси. С., Тракия-М, 2013.

² Василев, В. Мениджмънт на персонала в условията на глобализация – за възможното и невъзможното, сборник "Лидерство и организационно развитие", СУ, 2016, с. 501 – 508.

³ Управление на човешките ресурси, НБУ, 2014, с. 225.

за участие в обществения живот на международно, регионално и национално равнище, но от друга, информационните технологии биха могли да бъдат използвани за осъществяване на дейности, несъвместими с общоприетите ценности, с правата на човека и човешкото достойнство"¹.

Забележителна промяна се наблюдава и в лидерството. Контролните функции на ръководителите не са отречени, но сякаш са оставени на втори план. От мениджърите в XXI век се очаква да бъдат преди всичко лидери, които са в състояние да насочват, мотивират и развиват сътрудниците си. Пред тях е поставено предизвикателството да развиват компетентности като креативност, увереност при вземане на решения, умения за работа в екип и инициативност, които имат ключова роля за успеха на съвременните организации, но не се изграждат в рамките на формалната образователна система. Формирането на почти всички тези "нови" компетентности изисква индивидуален подход и установяването на особен вид връзки и доверие между обучител и обучаем, каквито не са възможни при традиционните форми на преподаване, но за сметка на това са типични за менторството.

В резултат от промените изискванията към лидерите също се увеличават. Те трябва не само да наясно с работата и да могат да я планират и организират, но също така да умеят работят с хората си по нов начин, без да бъдат авторитарни или прекалено директивни. От тях се очаква да могат да мотивират сътрудниците си, като дават обратна връзка; да ги амбицират и стимулират, като им възлагат подходящи задачи; да ги развиват, като повече слушат и задават въпроси, отколкото да дават разпореждания². Съвременните мениджъри трябва да бъдат едновременно ръководители, лидери, ментори и фасилитатори на груповите процеси.

Стратегически основи за приложение на менторството в публичната администрация

Стратегията за развитие на държавната администрация предвижда да бъде поощрявано създаването на специални менторски, наставнически и коу-

¹ Белова-Ганева, Г. Актуални тенденции в защитата на правата на човека. С., Класик, 2013, с. 58 – 59.

² Интересни идеи могат да се намерят в: Василев, В., Сн. Димитрова. Мениджмънт на талантите – от теоретична дилема към практически инструмент за ефективно управление на човешките ресурси. – В: сп. "Публични политики".bg, 2011, бр. 3, 79 – 86; Пейчева., М. Управление на човешките ресурси. С., Тракия-М, 2013 г.

чинг програми, при които техните по-опитни колеги ще могат да им предадат част от своите знания и умения.

По този начин ще се подобри приемствеността в работата на администрацията, ще се улесни навлизането на младите служители и ще се способства тяхното развитие. Необходимо е да се внедрят адекватни стимули за по-опитните служители да участват в подобни програми и се стимулират и алтернативни канали за предаване на знанията като неформално обучение, самостоятелно учене и споделяне на знания в работна среда, към които предизвикателства е насочено и нашето изследване.¹

Сред предвидените дейности за постигане на стратегическата цел в пряка връзка с разглежданата тема са: създадени и реализирани наставнически и менторски програми за младите служители в най-малко 50 администрации; изградени мрежи за обмен на опит между служители в администрацията; разработени и внедрени програми за идентифициране и развитие на перспективни служители в най-малко петдесет администрации; създадени механизми за оценка на компетентностите; развити алтернативни форми на провеждане на обученията.

Стратегическото управление на човешките ресурси като теоретична концепция се основава на убеждението, че стратегията за управление на човешките ресурси трябва да се интегрира с базовата стратегия, така че втората да подкрепя постиженията на първата и всъщност да способства за нейното дефиниране.² Валидността на тази теза зависи от степента, до която се смята, че хората създават добавена стойност и следователно трябва да се третират като стратегически ресурс. Ако това допускане се приеме, а неговото оборване е трудно, валидността на концепцията за стратегическо управление на човешките ресурси наистина зависи от степента, до която може да се приложи на практика и от резултатите на такива приложения.

Вместо заключение

Последните изследвания и наблюдения показват, че менторството може да бъде използвано за различни цели – въвеждане в работата на нови слу-

¹ Marrelli, A. F; Tondora, J.; Hoge, M. A. (2005). Strategies for Developing Competency Models; "Administration and Policy in Mental Health. Vol. 32, May/July 2005.

² Кресналийска, Г. Предизвикателства пред публичната администрация в Република България в контекста на променящите се условия в Европейския съюз. – В: Сборник с доклади от Международна научна конференция "Икономиката в променяния се свят: национални, регионални и глобални измерения", 2015.

жители, развитие на таланти и подготвянето им за лидерски или ключови позиции в администрацията, обучение на целеви групи от служители за работа по нови процедури, обучения за формирането на различни конкретни умения¹ и т.н.

В рамките на следващите няколко години от ключово значение е да се намери правилния баланс между теоретичните и практическите компоненти на менторството в контекста на ефективното управление на човешките ресурси и да се фокусира вниманието върху внимателното му апробиране в практиката на публичната администрация.

Използвана литература:

1. Белова-Ганева, Г. Актуални тенденции в защитата на правата на човека. С., Класик, 2013.
2. Василев, В., Г. Кресналийска, О. Чорбаджийска. Ефективен публичен мениджмънт. България. Университетско издателство "Неофит Рилски", 2011.
3. Василев, В. Мениджмънт на персонала в условията на глобализация – за възможното и невъзможното. – В: сб. "Лидерство и организационно развитие", СУ, 2016.
4. Василев, В., Сн. Димитрова. Мениджмънт на талантите – от теоретична дилема към практически инструмент за ефективно управление на човешките ресурси, сп. "Публични политики.bg", 2011, бр. 3.
5. Даскалова, Т. "Развитие и приложение на системи и инструменти за повишаване на качеството в местната администрация". – В: сб. "Инструменти за повишаване на качеството на публичните услуги". С., УНСС, 2014.
6. Кресналийска, Г. "Предизвикателства пред публичната администрация в Република България в контекста на променящите се условия в Европейския съюз. – В: сб. с доклади от Международна научна конференция "Икономиката в променящия се свят: национални, регионални и глобални измерения", 2015.
7. Пейчева., М. Управление на човешките ресурси. С., Тракия-М, 2013 г.
8. Рибарска, Е., В. Василев. Управление на човешките ресурси в публичната сфера – предизвикателствата на европейските измерения. Бл., 2009.
9. Davis, Foog. Team-Based Strategic Planning: A Complete Guide to Structuring, Facilitating and Implementing the Process. AMA-COM, 2004.
10. Gatewood, R., Field H. (1998). Human Resource Selection, United States.

¹ Vasilev, V., I. Efremovski. Organizational culture and motivation in public administration – a relation of the future in the public management. – In: Journal of Process Management – New Technologies 2014: 101 – 106.

11. Kresnaliyska, G. Monitoring of Public Policies – A Modern Tool of Good Governance. – In: American International Journal of Contemporary Research, 2015.

12. Vasilev, V., I. Efremovski. Organizational culture and motivation in public administration – a relation of the future in the public management. – In: Journal of Process Management – New Technologies 2014.

13. Marrelli, A. F., Tondora, J., M. A. Hoge (2005). Strategies for Developing Competency Models; "Administration and Policy in Mental Health. Vol. 32, May/July 2005.

Рецензент: доц. д-р Деница Горчилова

ДОКТОРАНТСКИ ЧЕТЕНИЯ 3

научни изследвания

КОЛЕКТИВ

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

Дадени за печат на 02.10.2017 г.
Формат 16/60/84. ПК 8,5. Тираж 50
ISBN 978-619-232-006-5

ИЗДАТЕЛСКИ КОМПЛЕКС – УНСС