

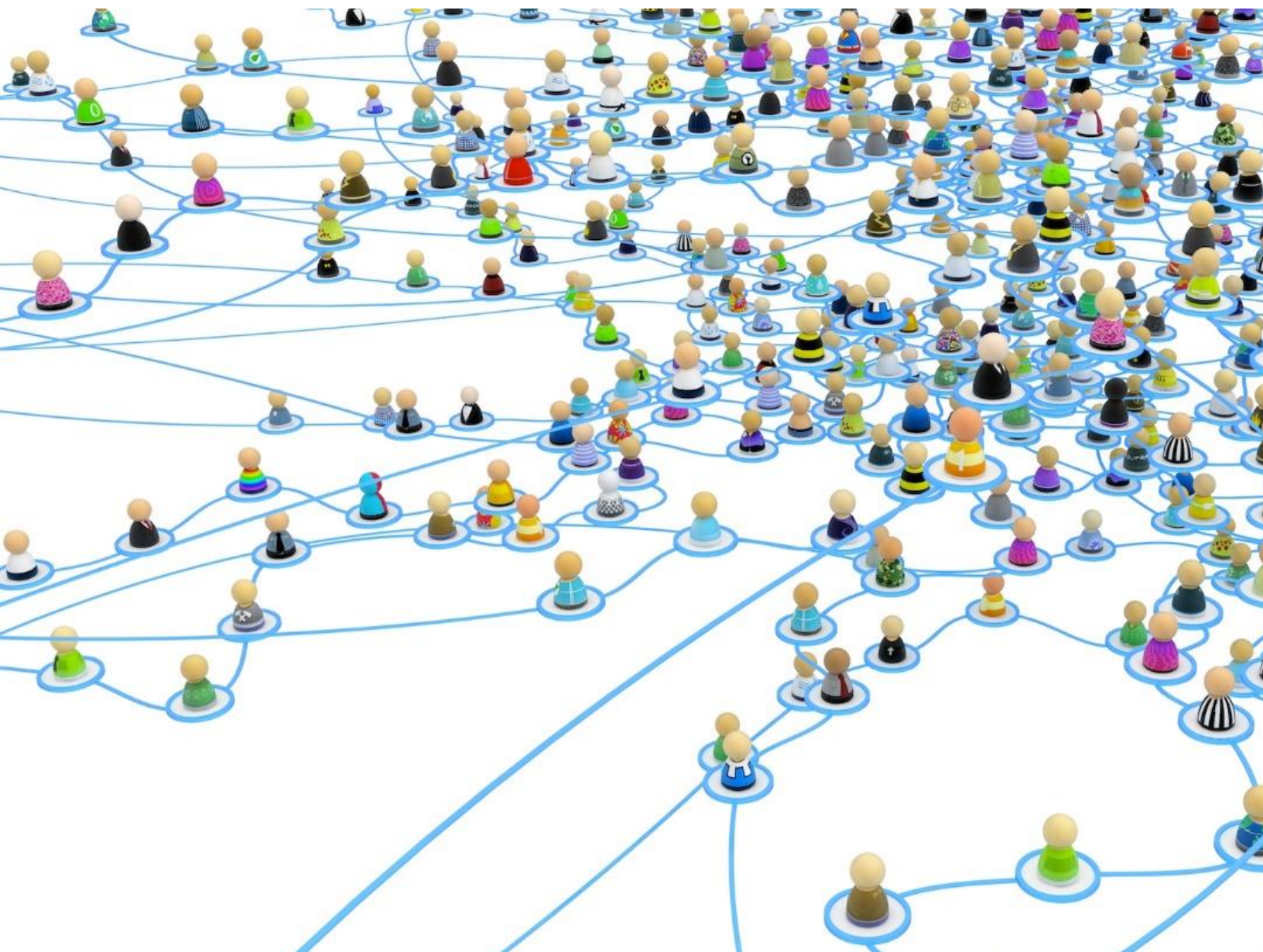
ГОДИШНИК

НА ДЕПАРТАМЕНТ

„АДМИНИСТРАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ“

Yearbook of Department „Administration and Management“, vol. 2, 2017

том II, 2017





НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

Годишник на департамент „Администрация и управление“

том II, 2017

Yearbook of Department „Administration and Management“

vol. 2, 2017

Научен редактор:
проф. д-р Людмил Георгиев

Отговорен редактор:
доц. д-р Албена Павлова

Редакционен съвет:
проф. д-р Людмил Георгиев
проф. д-р Николай Арабаджийски
доц. д-р Георги Пеев
доц. д-р Кристиян Хаджиев
доц. д-р Соня Алексиева
доц. д-р Кирил Радев

Графичен дизайн:
Веселина Василева

Издателство на Нов български университет
София 1618, ул. Монтевидео 21
www.nbu.bg

ISSN 2603-297X (Online)

Съдържание

Публично управление и публични политики

Противоречия в регионалната политика на ЕС, проф. д-р Людмил Георгиев.....	6
Влияние на глобализацията и регионализацията върху управлението в публичната сфера – гл. ас. д-р Гергана Кресналийска, гл. ас. д-р Олга Чорбаджийска	21
Административната реформа в министерството на вътрешните работи и искането на омбудсмана за противоконституционност – проф. д-р Николай Арабаджийски.....	28
Приложението на емоционалната интелигентност в публичната администрация, доц. д-р Валентин Василев, докторант Цветелина Бельовска.....	40
Проблеми на политиката за младежка заетост и безработица в България – гл.ас. д-р Мариана Димитрова.....	47
Възможности за стимулиране на промените в публичната администрация чрез мотивация на служителите – ас. д-р Миглена Ангелова.....	61
Гражданско участие – проявления и характеристики в България, гл. ас. д-р Ангел Стефанов.....	70
Местните публични политики и ролята на заинтересованите страни в контекста на ефективното регионално развитие - доц. д-р Валентин Василев, докторант Костадин Георгиев.....	88
За морала и етиката в рекламата, доц. д-р Албена Павлова.....	96
Concept and Structure of a Sports Product – I. Ponkin, A.I. Redkina.....	104
Концепция сложных моделей децентрализации государственного управления – Кашуро, Ольга Александровна.....	111

Бизнесмениджмънт и управление на туризма

Бизнесът на 21-ви век – възможности, регулации и бариери – доц. д-р инж. Кирил Радев.....	118
Съвременни тенденции и подходи в мултинационалните компании: глобализация, лидерство, човешки капитал и управление на таланти в мултикултурна среда, докторант Мартин Зафиров.....	126

Между реалния и дигиталния свят – общуване и нагласи за учене – гл. ас. д-р Мария Иванова.....	146
Прогнозиране на риска от несъстоятелност с модел, базиран на дискриминантен анализ, адаптиран за българските условия, докторант Екатерина Цветанова...	155
Предизвикателства пред маркетинга и мениджмънта на туристическа дестинация – д-р Милена Караилieва.....	164
Планинският туризъм в концептуалния модел за туристическото райониране на България – гл. ас. д-р Теодора Ризова.....	175
Стажовете на студентите по туризъм - активно партньорство между университетите и бизнеса - доц. д-р Соня Алексиева, Славянка Стамова.....	184

Публично управление и публични политики

ПРОТИВОРЕЧИЯ В РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕС

Проф. д-р Людмил Георгиев,
Нов български университет

Резюме: Студията разглежда противоречията в регионалната политика на Европейския съюз, включително в принципите и подходите за нейното организиране и провеждане. Критично е анализиран един от основните принципи, залегнал в основата на кохезионната политика на Съюза – този за постепенно изравняване на социално-икономическото развитие на страните членки. Централно място заема изводът, че европейската интеграция все повече се концентрира върху търговските контакти и изграждането на общото законодателство, което ги гарантира, а не върху изграждането на общия европейски човек, чиито образ започва да се размива след последиците от огромната имигрантска вълна заляла Европа. Направен е извод: регионът като форма на териториална организация, не развива близостта на местните общности и в същото време не гарантира и силата на националното чувство за общност и отговорност. Той не е в състояние да субсидира развитието на областите и общините, нещо което националната държава винаги е правила.

Ключови думи: регионална политика, противоречия, Европейски фонд за регионално развитие, сближаване на социално-икономическото развитие, регионални съвети за развитие.

CONTROVERSIES IN THE EU'S REGIONAL POLICY

Prof. Lyudmil Georgiev, PhD
New Bulgarian University

Summary: The article examines the contradictions in the regional policy of the European Union, including the principles and approaches for its organization and conduct. Critically analyzed one of the basic principles underpinned by the Union's cohesion policy - the gradual alignment of the socio-economic development of the member states. It is central to the conclusion that European integration is increasingly focused on trade relations and the building of the general legislation that guarantees them and not on the construction of the common European man whose image begins to blur after the consequences of the enormous immigration wave flooding Europe. It is concluded that the region as a form of territorial organization does not develop the proximity of local communities and at the same time does not guarantee the strength of the national sense of community and responsibility. He is unable to subsidize the development of districts and municipalities, something the national state has always done.

Key words: Regional policy, contradictions, European Regional Development Fund, cohesion of socio-economic development, regional development councils.

Основната теза на автора в тази студия е, че процесите на дезинтеграция на ЕС са в постоянно латентно състояние и всеки момент противоречията в регионалната политика на Съюза могат да ги провокират и задвижат.

Смисълът на регионална политика (РП) на Европейския съюз е, че чрез преразпределянето на средства от богатите европейски страни-членки към по-бедните, да хомогенизира европейското икономическо и социално пространство и по този начин да улесни цялостното си развитие.

Основният аргумент за съществуването и провеждането на РП на Европейския съюз е необходимостта от инструмент за финансова солидарност и надеждно средство за икономическа интеграция.

Римският договор, конституиращ Европейската общност на 26 март 1957 г., постулира, че ЕС има за своя основна задача да провежда единна политика, насочена към: *„висока степен на конкурентноспособност и сближаване на икономическите показатели, повишено равнище на заетост и социална закрила, нарастване на жизнения стандарт и качеството на живот, постигане на балансирано и устойчиво развитие“*.¹

Първоначално регионалната политика на ЕС не се основаваше директно на Римския договор, макар, че преамбюлът му предвиждаше: *“Да се намали разликата между различните региони и изостаналостта на необлагодетелстваните региони”*. Тенденция още в самото начало бе да не се насочват всички средства към най-бедните райони в най-бедните държави. Определена бе квота за всяка държава-членка като нейните най-бедни райони имат право на помощ дори, ако са много по-развити от бедните или дори средните региони в друга държава. По-бедните държави получиха по-големи квоти.

До края на 1984 г. 91% от средствата на ЕФРР отиваха в пет държави: Франция, Гърция, Италия, Ирландия и Великобритания. На глава от населението Ирландия получи най-много средства, следвана от Гърция и Италия. Половината от всички безвъзмездни помощи бяха предназначени за приоритетните региони: Мецоджорно, Гърция (без Атина), Северна Ирландия, Гренландия (която напусна ЕС след референдума през 1985 г., но преди това успя да погълне цялата датска квота) и френските отвъдморски територии. През първите десет години бюджетът на ЕФРР бе увеличен осем пъти и достигна 2 140 млн. еко.

През 2001 г. сумите на ЕФРР възлизат на 15.7 млрд. евро (16.3% от бюджета на Структурните фондове) равни на 36% от разходите за земеделие. Бюджетът на фонда за периода 2007-2013 г. е вече 203 млрд. евро.

¹ Чл. 3 от Договора за създаване на Европейската общност, подписан от държавите членки на общността в Рим на 26.03.1957 г.

Единният европейски акт включи регионалната политика в договора и официално я призна като едно от средствата за укрепване на икономическото и социално сближаване в Общността.

Тласъкът на разработването на РП дойде с първата вълна на разширяването през 1973 г., с влизането на Дания, Ирландия и Великобритания в структурата на ЕС.

Един от британските комисари с изключително силно присъствие в дейността на Европейската общност – Джордж Томсън, бе натоварен през 1973 г. с конкретната отговорност да работи по политиката на ЕС към регионите. Това той прави до есента на 1977 г., като постига значителен напредък във формирането на принципите и механизмите и за действие. Особено значима е дейността му по внедряване на РП на ЕС в новоприетите страни.

Тезата за сближаването е развита съвсем рамково без да се определят основните сфери, както това обикновено става на национално равнище, и които най-често са: труд, обитаване, отдих и обслужване. Не са посочени конкретни стандарти за развитието на посочените по-горе критерии.

Още с възникването си целта за сближаването на европейските региони бе силно компрометирана. Несъответствието между най-бедните и най-богатите региони, както вътре в страните, така и в Общността като цяло, бе много голямо. По данни на Европейската комисия съотношението варираше от 1:1.4 в Западна Германия, 1:2.4 за Франция, 1:3.1 за Великобритания, 1:3.8 за Италия и 1:5.1 за Общността като цяло. Диапазонът става все по-голям с приемането на Гърция, Испания и особено на Португалия. По-необлагодетелстваните региони, в които живее повече от $\frac{1}{4}$ от населението на ЕС, се делят на 2 основни групи: **Изостанали селски райони**, чиято икономика зависи предимно от земеделието; Области, чиито някогашен просперитет е бил основан на производства, които вече са в упадък или са с остарели производствени мощности (така наречените *депресивни райони*) и висока безработица. Повечето от тях са в Белгия, Франция и Великобритания. Например, през 2000 г., безработицата в Еланд (Дания) е била 2.1%, докато в Калабрия (Италия) е достигнала 28.7%; при среден БВП за ЕС от 100%, Лондонският регион има 233% БВП на глава от населението, а Ипейрос (Гърция) едва 43%.

Дилемите и различията във функционирането и развитието на Европейския съюз могат да се обобщят по следния начин: проблеми в регионалната конкурентноспособност и съгласуваност, укрепване на центровете на регионите за сметка на периферните им части и концентриране на взимането на решения; превръщане на центровете за растеж в закономерност на развитието; различия в развитието на производствения сектор и инфраструктурата; неравномерност и непропорционалност на отношението *капитал-труд*; нарастване на ролята на големите градове в сравнение с малките и доминиране на големите агломерации; концентриране на иновационния капитал и ноу-хау в привилегировани области; големи различия север-юг и изток-запад в някои страни, членки на ЕС.

С развитието на принципите на европейската регионална политика се очертават и някои противоречия, чието развитие предопределя във висока степен бъдещето не само на регионалната, а и въобще на политиката на Европейския съюз.

Европа е характерна с традиционно силната национална държава в стопанските механизми и високата и социална ориентация, в сравнение с американския модел, който има обратната пропорция - силна и независима местна и регионална власт и

национална държава, решаваща предимно въпроси от международната политика. Европейският случай поставя регионите в позиция по-близка до държавата, отколкото до областните или местните власти, и пречи за автономното им развитие. В България районите за планиране не са административни единици и служат само за статистически цели и планиране. Регионалните съвети за развитие, които са основен регулатор на регионалната политика, са съставени от представители на няколко министерства (министърът на финансите, министърът на промишлеността, министърът на транспорта, министърът на търговията и туризма, министърът на земеделието, горите и аграрната реформа, министърът на околната среда и водите, министърът на труда и социалната политика, министърът на здравеопазването, министърът на образованието и науката и министърът на културата., областните управители и по 1 представител на общините от всяка област). Целта на този доста сложен конгломерат от институционална представеност е да бъдат обхванати всички важни аспекти на развитието на това териториално ниво. Функциите на регионалните съвети са повече съгласуващи, отколкото да взимат пряко решения по същността на регионалното развитие, и конкретно са свързани с:

- оценка на инициативите на министерствата и другите ведомства в областта на регионалното развитие;
- съгласуване на Националния план за регионално развитие(НПРР);
- изразяване на становище по годишния доклад за изпълнение на НПРР;
- координиране на дейностите с регионален характер на министерствата и другите ведомства в рамките на НПРР.
- приемане на Национална стратегия и Национален доклад за устойчиво развитие и решаване на други въпроси на устойчивото развитие с национално значение;
- съгласуване на годишните план-сметки на извънбюджетните фондове на държавните органи и бюджетните организации на държавна издръжка;
- определяне на обхвата на районите за целенасочено въздействие;
- обсъждане и съгласуване проектите на Областните стратегии;
- обсъждане и одобряване проекта на регионалния план;
- обсъждане и съгласуване на мерките на Националната оперативна програма за регионално развитие (НОПРР);
- изработване на становище по годишните доклади и по заключителния доклад.

Тоест, към момента регионите за планиране в страната не могат да осигурят достатъчно самостоятелно управление и развитие на територията си извън системата на националната държава.

Европейците виждат в националната държава способността и да обезпечи социалната сигурност на своите граждани и възможността и да бъде опора на демокрацията. Регионите не предполагат такава възможност.

„Нацията се основава върху принципа на кръвното родство, общия език, култура и история, на чувството за общност и отговорност. В този смисъл тя е нещо като семейство. Винаги ще има конфликти между принципа за нацията и този за „универсалния хуманизъм“, но те следва да се решават по пътя на разумния компромис.“²

Регионът не предлага близостта на местните общности и в същото време не гарантира и силата на националното чувство за общност и отговорност. Той не е в

² Александър фон Щал. Драмата на обединена Европа. http://members.tripod.com/konservativen_forum/ibei/articles/euro-zap.htm, отворен на 21.08.2011г.

състояние да субсидира развитието на областите и общините, нещо което националната държава винаги е правила.

Едно от най-изпъкващите противоречия е свързано с това, че принципът на субсидиарността не работи ефективно: интеграцията е процес имащ икономически, но и политически предпоставки и ред. Във всеки случай може да кажем, че европейската институция е стимулирана от отслабването на националната държава в условията на глобализация.

Принципът на субсидиарност³ представлява предоставяне на известна независимост на йерархично подчинен орган по отношение на висшестоящ орган и по-специално – орган на местното самоуправление по отношение на централната власт. Същността му е решенията да се вземат на възможно най-ниското равнище. Повисоките нива на властта могат да извършват само допълнителни, помощни действия, когато се налага.

Принципът на субсидиарност защитава предпочетеността на децентрализацията пред централизацията и произходът му представлява чудесен пример за тезата на автора, че светските принципи на католическа Европа, които изграждат нейната култура и морал, са били вековно отработвани в религиозната сфера. Произходът на този принцип е свързан с католическата църква⁴ и по-точно с издадения от папа Лъв XIII декрет *Rerum Novarum*, третиращ отношенията между семейството и държавата. Той постулира, че: *„Държавата не трябва да поглъща индивида или семейството. Необходимо е да им бъде осигурено свобода на действието, в границите на общото благо и интереса на другите“*. Именно в този декрет папата определя предпочитаният си към по-децентрализираните структури, като казва, че: *„...нищо не трябва да се прави от по-голяма или по-сложна организация, ако може да бъде извършено от по-малка“*. Това е съвсем ясен и кратък постулат за отношенията между държавата и общините.

Субсидиарността е регулатор на упражняваните компетенции между Общността и държавите-членки. Тя не се прилага, когато даден проблем може да бъде уреден от членуващата държава на централно, регионално или местно ниво. Когато това не се получава, и държавата-членка не може да постигне договорените цели, принципът на субсидиарността позволява на Общността да упражни правомощията си. С други думи, той отговаря на въпроса *“кой трябва да предприеме действия?”*.

Субсидиарността е динамична концепция, чиито оценки се развиват във времето. Благодарение на нея Общността може да разширява, в рамките на своите правомощия, обхвата на действията си, когато обстоятелствата го налагат, и обратно – да ги ограничава или прекратява, когато те вече не могат да преминат успешно теста за субсидиарност.⁵

Пропорционалността е водещ принцип за определяне на начина, по който Съюзът следва да упражни изключителните и съвместните си компетенции (т.е. въпросът е за *формата и естеството на действията на ЕС*). Член 5 от Договора за създаването на Европейската общност (ДЕО) и Протоколът постановяват, че действията на Общността не могат да надхвърлят необходимото за постигане на целите

³ От латински *subsidiarius* – помощен, допълнителен.

⁴ <http://straborn.blogspot.com/2009/02/subsidiarius.html>, отворен на 23.08.2011г. в 11.12ч.стр.1

⁵Член 3 от Протокола

на Договора. Всяко решение трябва да предпочете най-невзискателния вариант⁶. Именно тук се гарантират независимостта и суверенитета на страните-членки. Въпрос, по който така много и некоректно се спекулираше в предприсъединителния период за България.

Според правилото на споделената компетентност между държавите-членки на Европейския съюз и Общността, и съгласно Договора за създаването на Европейския съюз (чл.5, параграф 2), принципът на субсидиарността определя условията, при които Общността има предимство при предприемането на действия по отношение на държавите-членки. Това е може би един от най-старите принципи на конвергираща се Европа, тъй като следи от него могат да се открият и в Договора за Европейската общност за въглища и стомана от 1951 г., изискващ общността да упражнява пряко въздействие върху производството и пазара само, когато определени обстоятелства го изискват. Специалната препратка, касаеща регионалното и местното измерение на този принцип, се прави в Договора от Лисабон, който отменя член 5 от Договора за ЕО и въвежда принципа на субсидиарност в чл. 5 от Договора за ЕС, в който се запазва смисъла на отменения член. Договорът от Лисабон заменя Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност от 1997 г. с нов протокол със същото заглавие, в който основното нововъведение се отнася до новата роля на националните парламенти при контрола за спазване на принципа на субсидиарност.

Противоречието, на което обръщаме внимание, е именно в изнасяне на процеси, касаещи местните нива на взимане на решение към по-високите, предимно към централното ниво на управление.

Съществена част от административната реформа, която ЕС стартира още през 1993 г. за България и която все още не е завършена, е засилване автономността на местните власти, на основата на повишена финансова самостоятелност и предприемчивост. Проектната същност на средствата по Структурните фондове предполагаше директно финансиране на добрите общински проекти. Всъщност, това не стана. Средствата по тези фондове бяха отпуснати директно на държавата, след това насочвани към няколко основни министерства-преразпределители (Министерство на труда и социалната политика, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, Министерството на околната среда и водите). Те от своя страна отпускаха средствата на общините-крайни бенефициенти. Всичко това не произтичаше само от бюрократичния дух в страната, затрудняващ процеса на финансиране на общинските проекти, а и от липсата на доверие от страна на Общността към системата за контрол при използване на средствата в общините. Именно за тази цел през м. март 2007 г. Комитетът на регионите създаде интерактивна мрежа за наблюдение на субсидиарността. Въпреки че е насочена към процесите на местно ниво, ЕС и националните институции също са приканени да участват в нея. Мрежата се свързва с външната среда посредством интерактивен уебсайт. Участниците в мрежата се информират за новите политически документи, касаещи субсидиарността и пропорционалността на Комисията, чрез предупреждение по електронната поща. В срок от шест седмици от обявяването на получаването в мрежата, чрез електронен формуляр могат да се изпратят коментари до Комитета на регионите.

⁶ Пак там.

През 2007 г. в Съвета на Европа бе обсъдена директивата за защита на почвите и бе направен опит да се предвидят повече възможности за гъвкавост на държаните членки при снижаване на разходите за прилагане на директивата. Отделни държави, обаче, защитиха тезата, че политиката свързана с почвите е от компетентността на отделните държави и че подобно предложение е в разрез с принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Твърде противоречиво е противопоставянето на интересите на отделните държави членки и силата на тези държави при разпределението на правомощията между органите на Съюза и тези на националните държави. Това поражда напрежение между отделните държави и общите им органи, увеличава срока за вземане на важни решения и отлага за по-дълго време прилагането им. Изходът е в предложенията, които страните-членки и съответните региони подготвиха, основаващи се на приоритетите в стратегиите за икономическо и социално сближаване на ЕС, които засилват както значението на националните приоритети, така и на тези, определени чрез опита и практиката, резултатите от които са били с най-голямо въздействие в ЕС.

Съществено е противоречието свързано с ниската мобилност на населението от страните членки на Европа на 15-те и високата мобилност на най-бедните слоеве от населението на новоприсъединените 13 държави. Подобна мобилност съдейства също за изравняването на икономическото и социално развитие в Съюза, но за сметка на изградената и поддържана дълго време вътрешно национална хомогенност. В този процес моментално се проявява тенденцията за запазване на страните обект на такава миграция като цялостни и като национални общности, защитаващи ревниво националните си символи, националните пазари на труда, национално си самочувствие и идентичност. Тези тенденции поддържат вътрешното напрежение в Общността и показват съвсем недвусмислено, че опасността от дезинтеграция на ЕС е постоянно действащ фактор, който всеки момент може да доведе до фатално ескалиране на противоречията, неразрешими усложнения и разпад.

Устойчивият интеграционен признак си остава търговския интерес, като с това не се различава от повода за възникването на ЕС като Обединение за въглища и стомана. Не е сигурно дали обобщеният образ на европейския човек ще се формира скоро като присъстващ и действащ според общоевропейските принципи на регионално ниво.

Проблем представлява дългогодишната асимилация на малцинствата в развитите европейски страни и противопоставянето и на вътрешното етническо и културно разнообразие. На преден план е изтъквана общата национална идентичност силно толерирана пред локалните идентичности. Тази тенденция е противопоставена днес на напълно обратния процес на субсидиране на регионалното развитие и търсенето на европейската идентичност на едно териториално ниво под националното – именно в регионите. Заедно със силно развитият дух на идентичност на европейските национални държави и бурното им икономическо развитие през 19 и 20 век продължи да съществува и враждебността към вътрешноетническото и културно разнообразие. Предимството винаги е било на страната на доминиращия етнос и религия, а когато етническото разнообразие е било по-голямо, обединителният фактор е бил политически (СССР, Югославия). Дори в рамките на обединена Европа и глобализиращия се свят, тенденцията към проблематизиране на районите населени с други, различни от преобладаващия, етноси продължава да е практика. Тук, за да сме коректни, следва да разделим източниците на етническо разнообразие на вътрешноевропейски и неевропейски. Към вътрешноевропейските спадат регионите населени с бивши

военнопленници от първата и втората световна война, представители на противниковите воюващи сили; районите на заселване на силно подвижното ромско население; откъснати територии от други държави, около сключването на териториални спогодби, регионите заселени с бежанци и икономически емигранти от Сирия, Ирак, Пакистан, Афганистан и др. включени в новата вълна. Към неевропейските следва да се причислят районите заселени с емигранти от колониалните страни (за Европа предимно от Северна Африка, Индия и Югоизточна Азия).

Едно от важните противоречия е свързано с трудността на националната европейска държава и по-точно на размерността на институционалния и капацитет и структурата и, да ръководи едновременно ежедневието на хората, за които се оказва твърде голяма, и международните дейности - за които се оказва малка. В рамките на европейското членство силно се активизираха процесите на децентрализация и деконцентрация и едновременно с това на централизация и прехвърляне на правомощия към Брюксел.

Първата тенденция - „голяма държава“, е осъзната най-напред в големите страни, където тази диспропорция между институционалната отдалеченост от населението и оперативността на функциите влошава качеството на обществените услуги. Реакцията е децентрализация на доказаната част от функциите, които имат определящо значение за ежедневието и периодично обслужване на хората, и за чието качество и значимост те могат да се произнесат.

Силната утилитарна традиция на по-големия брой страни в Западна Европа, а и в сегашната конфигурация на ЕС, продължава да съдейства за създаването на убеждението, че силната държава е цялостната национална държава. Това убеждение има голямо основание, доколкото опората в националността е опора в културната идентичност и разбиране за начин на живот, а от там и за по-лесното дисциплиниране на процесите за неговото живеене. В същото време именно тази силна национално-културна идентичност би трябвало да улесни делегирането на правомощия от по-високите към по-ниските териториални нива, но при наличието на едно важно допълнително условие – образователно-културната хомогенност. Това е и основната причина Европейския съюз да наложи изискването до края на 2020 г. 40% от населението на Съюза на възраст 33-34 г. да бъде с висше образование. Това би помогнало в две посоки. Първо да направи по-разбираеми и приложими политиките на една сложна хетерокултурна общност и второ – да отговори на потребностите на високотехнологизиращия се живот, в който високата битова култура е задължителна, а не препоръчителна. Именно високият процент образовани хора ще хомогенизира населението по цялата територия и ще повиши производствения и административен му капацитет в по-ниските по ранг териториални единици.

Тази тенденция е свързана предимно с невъзможността да се отсеят и делегират най-необходимите правомощия на второ ниво на териториално управление.

Втората тенденция - „малката държава“, пролича особено силно в предприєдинителния период за членство в ЕС, когато националното ни управление се сблъска с улегналата и добре подредена политико-икономическа и административна структура на Европа на 15-те. В проекта към Министерски съвет за развитие на публичната администрация в България едно от основните три направления бе обучението на европейска администрация, което съчетано с реформата в правната система и синхронизиране на законодателството, подкрепено с въвеждането на информационните технологии, трябваше да оформи цялостното реформиране на

българската администрация. За съжаления в хода на провеждането на реформата повечето средства и сили бяха хвърлени в институционализирането на трите направления и работа на парче, отколкото в подбора и мотивирането на кадрите и създаването на визия и стратегия за цялостно преобразуване на административното поле. В този смисъл държавата увеличи невъзможността си да обслужи европейските изисквания извън партийните интереси и по този начин да се заяви като ефективна в подбора и делегирането на правомощия към Брюксел⁷. Засега това поле стои все още активно и недостатъчно попълнено.

Всъщност, същественото противоречие между прокламираните цели на европейското сътрудничество и действията в тази посока е, **че европейската интеграция все повече се концентрира върху търговските контакти и изграждането на общото законодателство, което ги гарантира, а не върху изграждането на общия европейски човек.** Това изключително много се подсилва от факта, че традицията и различията в различните европейски езици продължава да се поддържа и тенденцията им съвсем сигурно е към запазването им. Ако това продължава, основните благодетелстващи се от интеграцията ще бъдат страните, чиито езици са придобили широка международна валидност и са навлезли в културно-комуникационните пластове на европейското пространство.

Пограничните райони, особено тези, свързващи страна от бившия социалистически блок със страна отдавнашна членка на ЕС, придобиват такава активност на социално-икономическите си връзки, че те могат да са по-силни отколкото са връзките им със собствената държава. Нещо повече – именно така развитите силни културни, исторически, икономически и други видове връзки могат да доведат до създаването на активни междудържавни зони с по-висока степен на интеграция в рамките на отделен регион. Една перспективна тенденция, повече като социално-икономическа, отколкото като политическа.

Следващото противоречие е свързано с две противостоящи си тенденции. От една страна традиционен протекционизъм на развития западноевропейски пазар на труда и ограничаване на свободното придвижване на стоки, капитали и хора, целящи да се намалил удара от миграционната вълна Изток-Запад. От друга страна – влошената раждаемост и силно застаряващото население в страните от Европа 15 ги принуждава да отворят границите си за имигранти от етноси с висока раждаемост и непретенциозност към трудовите и осигурителни условия. От трета страна избирателността на мигрантите чрез политиката на „пресяване“ силно нарушава и без това влошената равнопоставеност. Въпреки това, обаче, в недотам явен вид тази политика продължава да се прилага като се вадят най-различни извиняващи и оправдаващи я аргументи. Нарастващото имигрантско присъствие влошава натрупваните с години отношенчески правила в работната и обслужваща среда и променя цялостно фона и. Извършва се подмяна на професионалната конкуренция с етническа, която дотогава не е била така настъпателна. Глобализацията направи невъзможно възпрепятстването на придвижването на големи човешки маси от бедните към по-богатите европейски страни и, за сметка на влошената сигурност, намали стойността на общия коефициент, получен от отнасянето на благополучието към сигурността. Непрекъснатото присъединяване на нови страни към ЕС още повече задълбочава въпроса за националната и културна идентичност. Освен това остава напълно открит въпросът въобще за интегрирането и в частност за капацитета на интегрирането на имигрантите и за средствата необходими за това. Техният

⁷ Един от ярките примери е конкурса за еврокомисар с кандидатурата на Румяна Желева

лавинообразно нарастващ брой води до въпроса дали интегрирането им може да стане с отработените вече процеси от миналото за хомогенизиране и асимилиране. Оказа се че не, тъй като уважителният имигрантски повод – намиране на нископлатена и непривлекателна за коренното население на развитите държави работа от миналото, бе изместен от брутално заявеното желание – да се консумират социалните и икономически придобивки на тези държави. В буквален смисъл това означава, че гладният прескочи оградата и заяви претенциите си за участие в глобалното преразпределение на резултатите от икономическото развитие, аргументирайки се с нелесно доказуемия статут на бежанец.

Полша, Чехия и Унгария застанаха категорично срещу квотния принцип за приемането на мигранти на Съюза и предизвикаха разцепление в цялостната представа за европейска толерантност. Интересното е, че това стана в страни, които са от Централна Европа. Тоест, в страни, които имат достатъчно национално самочувствие базирано на историческата си вплетеност в западноевропейската ценностна система, независимо от доскорошната си принадлежност към социалистическия блок и Варшавския договор. Това са и страни, които за разлика от страните на Европа на 15-те, не са изпитали силен имиграционен натиск.

В същото време, с изключение на Чехия, имигранти от Полша, Унгария, Румъния, Гърция, Италия и Испания са основните вътрешноевропейски емигранти към Германия през последните 20 години.

За момента страните, в които има най-много имигранти, са: Германия – 12 млн., Обединеното Кралство – 8,5 млн., Франция – 7,8 млн. Имигрантската вълна от непродуктивни хора ще снижи силно брутния вътрешен продукт на ЕС и то на онези страни от нея, които претендират да са включени във високоскоростния модел на икономическото развитие. Ще влоши пропорцията между благополучието и сигурността им.

Едно от важните противоречия, което касае с особена сила и нашите региони, е това, че ниската производителност, спадащата трудова заетост и социалната неравностойност ще продължават да влошават икономическия им ръст поради недостатъчния иновационен капацитет, въпреки огромните средства отделени за обезпечаването му с човешки капитал и модерна инфраструктура.

Непрекъснатото присъединяване на нови страни-членки към Съюза води и до друго сериозно противоречие. В самото начало на присъединяването и в следващите поне пет години тези страни се нуждаят от мащабно финансиране от структурните фондове, за да могат да достигнат поне приблизително средните икономически показатели на Съюза. От друга страна същите тези страни трябва да отговорят на общото затягане на коланите и засилване на бюджетната дисциплина характерна и за Европейския съюз в периода на световната криза. Това проявява други допълнителни противоречия. Едното, между старите и новите страни-членки, които имат различен жизнен стандарт. По-развитите, макар и с по-високи икономически показатели в периода на криза търпят загуби във важни сектори като промишлеността и селското стопанство и изискват финансирането им от Структурните фондове, но не получават пълния размер на необходимите суми поради това, че новоприетите страни получават големи порции от тях за реализирането на кохезионната политика на Съюза и за укрепване на конкурентноспособността си. Ако това не се провеждаше, развитите страни биха се отдалечили твърде много и принципът за икономическо и социално сближаване би претърпял пълен провал. Регионите в новите страни-членки са със силно

деформирана структура – развит център и изоставаща периферия, което превръща големите градове в центрове на развитието и обрича на изостаналост по-малките населени места. Това налага специални действия за развитие на граничните райони, селата и икономически изостаналите региони, което в българския вариант е много трудно поради обезселяването им. Там, където е останало някакво население, то е с ниска степен на образование и висока възрастова принадлежност. Заетостта на такива човешки ресурси е свързана с производства с висока капиталоемкост и ниска ефективност.

За да бъдат правилно разбрани, така представените противоречия следва да се разглеждат през логиката на предначертаните цели, и с това как трябва да изглежда Европа в бъдеще. Отговаряйки на този въпрос еврокомисарката Данута Хюбнер формулира бъдещето на регионалната политика на Съюза. В речта си във Варшава на 17 октомври 2006 г. тя казва: *“Искаме динамична Европа, лидер в областта на науката и технологиите. Искаме произвеждаща Европа, където всеки да има работа, солидарна Европа, която се грижи за болните, възрастните и хората с увреждания, Европа, отдадена на справедливостта, отхвърлила всяка дискриминация, където всеки ще има равно право на труд и образование, Европа без замърсяване, загрижена за околната среда и участваща активно в решаването на големите световни въпроси, Европа, застъпваща се за споделените и защитавани от всички ценности.“*

Това, което се случва с Европа в момента, особено с неизвестната с бъдещето си мигрантска криза, е че една значителна част от изразените от Данута Хюбнер ценности са поставени под съмнение. На първо място призивът всеки да има работа ще бъде провален не защото такава няма да може да бъде осигурена, а защото кандидатите в трудоспособна възраст, които ще могат да работят, няма да съответстват на желаещите да го правят.

На второ място, отхвърлянето на дискриминацията, към която се призовава, ще бъде бламирано от отказа на вече надхвърлящата 10% от населението на развитите европейски страни имигрантска бройка. Правото на труд и образование няма да бъде използвано от преобладаващата част имигранти. Най-силно ще бъде засегнато изпълнението на последната част от призива на г-жа Хюбнер - Европа, застъпваща се за споделените и защитавани от всички ценности.

Силно застрашената цивилизационна и религиозна идентичност на ЕС през последните пет години е сериозна заплаха за бъдещето на културните и ценности, които и без това не бяха достигнали необходимата точка на приблизителна хомогенност.

На пръв поглед същността на понятието „ценност“ е доста неопределена и неясна. Изглежда като нещо, което борави със закони, правила, норми и може да бъде приложено към много процеси.

Под ‘ценности’ в случая разбираме: трайни вярвания, предпочитани личностно или групово, оформящи специфичен модел на поведение и влияещи върху избора, който правим между различни значения и цели.

Ярък пример за изключително вредна и водеща до значителни загуби идеологията е, че нашият народ е доброжелателен и доверчив. Големият скок на измамите и битовата престъпност в преходния период се дължи именно на това вярване. В преход, в който предприемчивостта бе ерозирана от хитростта, и достойнството бе силно конфронтирано от безпардонността едва ли може да се

съмняваме в необходимостта от търсене на прекъснатата далеч във времето традиция, свързана с доверието, публичната отчетност и отговорността.

Подмяната на индивидуалните отношения (където винаги ясно изпъква отговорността) с колективни (където тя е добре прикрита и разпределена до неузнаваемост) доведе до размиване на бдителността на обществения поглед, до влошаване на контролиращата функция на обществото и до заграбване на публичния капитал.

Съществуващите ценности имат подчертано национален и местен, но не и регионален характер и това трябва много ясно да се отчита при анализирането и класифицирането им. Например Австрия в своята Декларация за ценностите, включена в Закона за публичните услуги от 1999 г., посочва като водещи нови ценности *постигнатите резултати и управляваното изпълнение*, докато за Нова Зеландия и Обединеното кралство най-изтъквани са етичните ценности *безпристрастна широка интегративност, честност и уважение*. Нашето изследване констатира, че значението на повечето демократични ценности намалява от гледна точка на териториалната им активност от национално към местно ниво. Типичен пример в това отношение е изискването *служителите да не взимат решения на политическа основа*. Не е така за професионалните (*отчетност, отговорност*) и етичните (*избягване на конфликт на интереси*) ценности, които са относително статични и независещи от териториалния обхват.

Замяната на категоричността на индивидуалния подпис с необходимостта от институционалната (колективна) заверка – печат, е значим знак за неутвърждаването на личната отговорност като водеща в обществените и личните отношения. Именно с това неутвърждаване се поставя под съмнение ценностната система на цялото ни общество, доколкото *„ценностната система е съгласуван набор от етични ценности на дадено лице, организация или общество, които служат като стандарт за насочване на човешкото поведение във всички ситуации.“*⁸ Неразпознаването на индивидуалните ценности възпрепятства напълно изграждането на обществената ценностна система. Именно това ни прави неразпознаеми в европейски план и е причината за компромисното отношение на старите и известна част от новите страни членки на ЕС.

Признаването на произхода и традициите в спазването на обществения ред е свързано с религиозния произход на личните и обществените норми за живеене и трансформирането им в светски до степен позволяваща или отхвърляща намесването на църквата в държавните работи (секуларизъм). Никак не е случайно, че световната ценностна система е разположена в координатността заключена между два основни фактора - *отношение към секуларизма и степента на изразяване на индивидуалните ценности*.

Между показателите на първия фактор на първо място е *важността на религията*, следван от *националната гордост, уважение към властта и институциите и, изразяването на мнение (независимо или подчинено) и отношението към развода*. Комбинацията и съотношението между тях се свързва с отношението към идеала общност.⁹

⁸ Речник на думите в българския език.

<http://rechnik.info/%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82>, отворен на 13.07.2017 г. в 12:22 ч.

⁹ Welzel, Chrisian. A Human Development View on Value Change Trends (1981-2006), Power Point Presentation, слайд №3

Вторият фактор се гради на: *отношение към свободата, участие в създаването на петиции, отношение към хомосексуалността, възможността за самоуправление и самоконтрол и доверието към другите хора*. Комбинацията и съотношението между тях се свързва с отношението към идеала за индивидуалност.¹⁰

Ниската степен на секуларизъм съчетана с ярка индивидуалност подчертава значението на избора.

Високата степен на секуларизъм съчетана с ниска степен на индивидуалност подчертава значението на принудата.

Перспективата, която Уелзъл вижда в увеличаване на капацитета за действие, насочен към взимане на все повече независими решения, актуализирането на вътрешния им потенциал и към развитието на вътрешно изразяващите ги ценности са изразени в схемата по-долу.

В основата си ние приемаме тази ценностно-ресурсна класификация с една значителна корекция, насочена към сигурността. Отсъствието на тази компонента поставя под огромен риск съществуването и на трите посочени важни компонента на потенциала и превръща модела в рисков и нереалистичен от гледна точка на съвременния глобален свят.

Съществува нерешен все още дебат за това дали съществуват европейски ценности отделно от т.н. западни или универсални. Не е предмет на тази студия да се произнесе окончателно по този спор, но може да се каже, че повечето европейски ценности са като тези на американците или на публичния сектор в различни страни от света. И все пак съществуват различия в три посоки.

Европейските ценности са по-социални. Американците са по-подозрителни към държавата, профсъюзите, данъците и равенството. Като основна европейска ценност определена в Берлинската декларация се споменава *солидарността*. Европейските ценности са по-секуларни и либерални. Според европейската ценностна система, представляваща един по-детайлизиран модел от световната, основните параметри за сравнение са сферите на съществуване и действие на индивида и едновременно – сферите въздействащи върху него, а именно: *живот, семейство, работа, религия, политика и общество* и свързаните с тях агрегирани показатели – по-точно¹¹:

За фактора живот: *здраве, щастие, задоволство от живота, равнище на контрол;*

За фактора семейство: *брак, деца, безусловна любов, роля на жената, пренос на ценности;*

За фактора работа: *важност на работата, качество на труда, задоволство от работата, работна среда, подчинение на по-старши;*

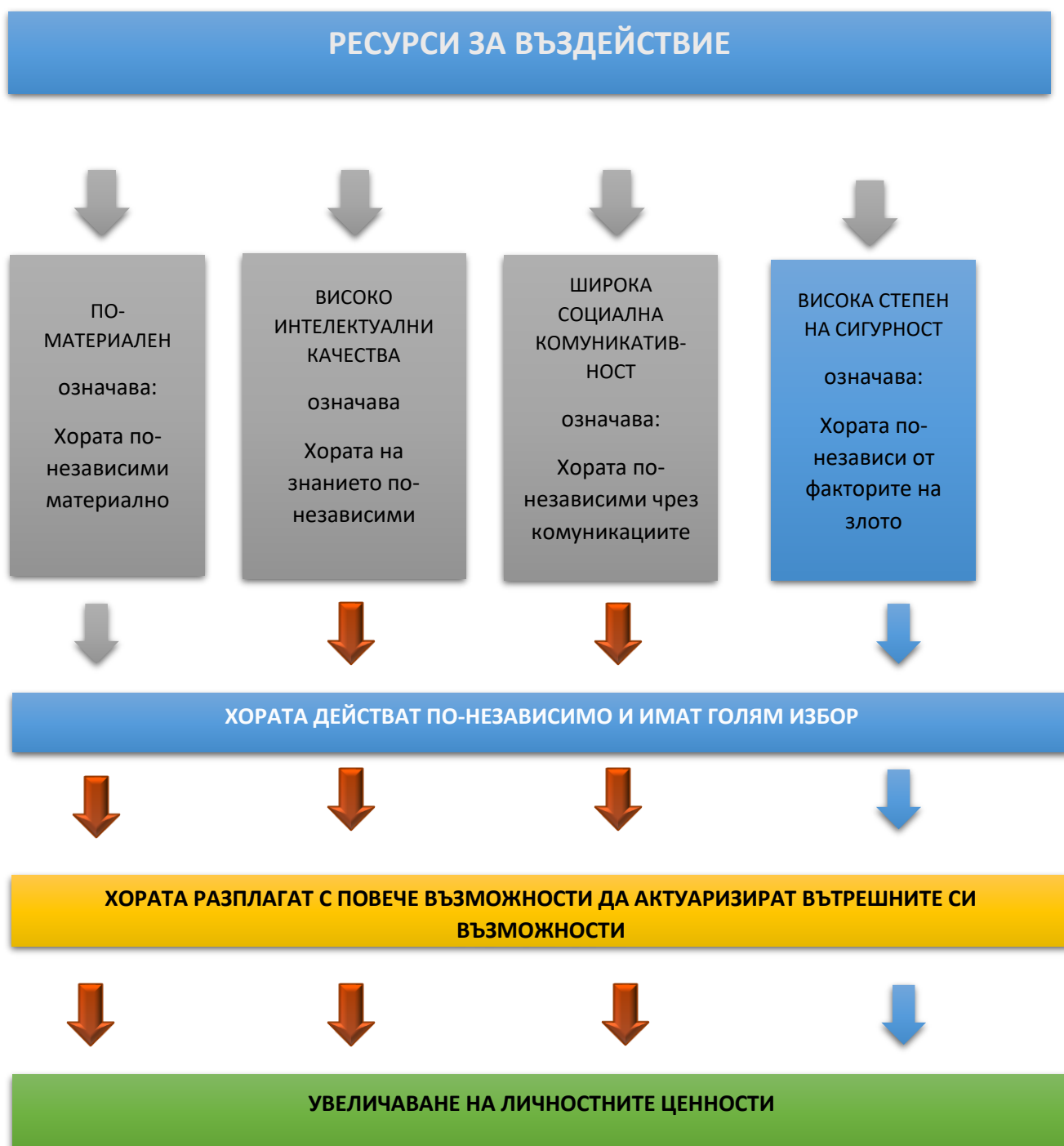
За фактора религия: *посещение на църковни служби, конфиденциалност в църквата, важност на Бога, традиционни вявания;*

За фактора политиката: *политически интерес, желание за участие в политически акции, ляво-дясно позициониране, пост-материализъм, подкрепа;*

¹⁰ Пак там, слайд №4

¹¹ Atlas of European Values <http://www.europeanvaluesstudy.eu/evs/research/themes/society/>, достъпен на 06.03.2011г./21.50 ч.

За фактора общество: социални мрежи, доверие в другите, солидарност, толерантност, отвореност.



Прави силно впечатление относителността, несъизмеримостта и условността на приетите показателя. Значителна част от тях са количествено и качествено неопределими (щастие, толерантност, доверие в другите, отвореност). За друга част от показателите (щастие, безусловна любов, важност на Бога, доверие в другите) е валидна единствено оценката ДА/НЕ. От друга страна е важно, че това са исторически формирани се ценности на европейския континент, чиято значимост е разпознаваема и еднозначно възприемаемо измерима.

Относителността е свързана със състояние на духа по повод на материално зависими категории. Най-щастливи от начина си на живот са Холандците и Исландците, а най-нещастни – руснаците, украинците и българите. Същевременно албанците се самоопределят сред щастливите от живота си жители на Европа... Най-вероятно, причината за това е силната затвореност на албанската държава и общество, което ги лишава от широки възможности за сравнимост и определяне на реалната им позиция в световното развитие.

Движението за Нов публичен мениджмънт през последните десет години предизвика промени в разбирането на ценността на публичните услуги. Усъвършенстването им наложи преосмислянето на част от старите ценности и замяната им с нови. Тъй като услугите са потребителска дейност, те зависят от териториалните фактори на формирането си и от множество пазарни, политически и социални фактори и условия, превръщащи ги от общонационални в локални.

Изводите, които могат да се направят от написаното до тук, са:

1. Противоречията в регионалната политика на ЕС са обективно следствие от многообразието и сложността, съставляващи обединена Европа.
2. В основата им лежи съхраненото право на автономност на всяка от държавите-членки, въпреки значителната степен на интеграция и унификация.
3. Чрез тези противоречия Европейският съюз си запазва правото да експериментира в собствената си среда и да предлага за всеобщо следване най-доброто, което се е доказало в средата на отделните национални държави.
4. Институционализирането на дебата за противоречията в регионалната политика на ЕС (Съвет на регионите, Европейски парламент) е гаранция за активното им дебатиране и позитивно решаване.
5. Значимостта на противоречията отлага във времето, но същевременно и проверява приеманите действия.

Литература:

Александър фон Щал. Драмата на обединена Европа.
http://members.tripod.com/konservativen_forum/ibei/articles/euro-zap.htm, отворен на 21.08.2011 г.

Договора за създаване на Европейската общност, подписан от държавите членки на общността в Рим на 26.03.1957 г.

Речник на думите в българския език.
<http://technik.info/%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82>, отворен на 13.07.2017 г. в 12:22 ч.

Atlas of European Values
<http://www.europeanvaluesstudy.eu/evs/research/themes/society/>, достъпен на 06.03.2011г./21.50ч.

<http://straborn.blogspot.com/2009/02/subsidiarius.html>, отворен на 23.08.2011г. в 11.12ч.стр.1

Welzel, Chrisian. A Human Development View on Value Change Trends (1981-2006), Power Point Presentation

ВЛИЯНИЕ НА ГЛОБАЛИЗАЦИЯТА И РЕГИОНАЛИЗАЦИЯТА ВЪРХУ УПРАВЛЕНИЕТО В ПУБЛИЧНАТА СФЕРА

*Гл. ас. д-р Гергана Кресналийска,
Гл. ас. д-р Олга Чорбаджийска
Югозападен университет „Неофит Рилски“ - Благоевград*

Резюме: В настоящата статия се разглежда и анализира влиянието на глобализацията и регионализацията върху управлението в публичната сфера. Описани са различните последици за управлението в публичната сфера – икономически, политически, социални, културни, демографски, както и част от последиците за сигурността. Поставени са базови акценти върху промените по отношение на управлението на човешките ресурси, върху регионалното и местното развитие в контекста на глобализацията и регионализацията.

Ключови думи: глобализация, регионализация, управление, публична сфера

IMPACT OF GLOBALIZATION AND REGIONALIZATION ON THE MANAGEMENT IN THE PUBLIC SPHERE

*Assist. Prof. Gergana Kresnaliyska, PhD
Assist. Prof. Olga Chorbadzhiyska, PhD
South-West University “Neofit Rilski”, Blagoevgrad, Bulgaria*

Abstract: This article reviews and analyzes the impact of globalization and regionalization on the management in the public sphere. The various consequences for the management in the public sphere have been described - economic, political, social, cultural, demographic, as well as some of the security consequences. Key emphasis has been laid on changes in human resource management, regional and local development within the context of globalization and regionalization.

Keywords: globalization, regionalization, management, public sphere

Въведение

От края на 80-те години на XX век реформата в политиката на развиващите се държави и държавите в преход се осъществява в контекста на демократизацията.

В световен мащаб може да се очертае развитието на следните основни тенденции¹:

¹ Вж. Стратегия за децентрализация 2016 - 2025 г., приета с Решение № 735 на Министерския съвет на Република България от 08.09.2016 г., с. 4,

- Глобализация на световната икономика, либерализация на националните икономики и регионализация на националното развитие;
- Преобразуване ролята на държавата;
- Промяна в отношенията държава – гражданско общество;
- Увеличаваща се сложност и “субективност” на нуждите на хората.

В настоящата разработка се изследва част от първата тенденция, като се акцентира на влиянието на глобализацията и регионализацията върху управлението в публичната сфера.

Последици върху управлението в публичната сфера, произтичащи от глобализацията и регионализацията

Едно от най-разпространените виждания за последиците от процеса на глобализация е, че икономическият растеж и новите информационни технологии ще доведат, почти автоматично, до нова ера на глобално разбирателство и политическа стабилност. Това обаче се оказва илюзия, която става все по-очевидна. Въздействието на различните аспекти на глобализацията (икономически, политически, културни, демографски, религиозни и т.н.) върху сигурността може да бъде както позитивно, така и деструктивно².

Първата общопризната последица от глобализацията, с най-сериозно влияние върху управлението в публичната сфера, е нейният двойствен ефект върху икономическото развитие. Според редица изследователи, икономическата глобализация повишава ефективността и специализацията. Доходът на глава от населението в развитите страни е от четири до седем пъти по-висок от повечето бедни страни, в които живее три четвърти от населението на света. Макар, че в някои развиващи се държави се наблюдават сравнително високи темпове на икономически растеж, «ножицата» между богатите и бедните страни продължава да се разтваря, защото високият демографски ръст в развиващите се страни води до намаляване на дохода на глава от населението³.

Разширяващата се пропаст в равнището на доходите в отделните страни и между страните и регионите, които сравнително добре са се адаптирали към реалностите на глобализацията, и тези, които са изостанали, трябва да се превърне в сериозна грижа на всички, занимаващи се със стратегии за развитие на организациите в публичната сфера. Много специалисти вече са на мнение, че резките изменения в разпределянето на богатствата, стават причина за недоволството не на бедните, а на по-организираните етнически малцинства. Според тях, в основата на етническите разногласия като правило стои не най-бедният, а най-богатият (на природни ресурси или промишленост) регион.⁴

В някои случаи става дума за глобалната сива икономика и като правило не за най-богатите региони на съответната страна. Ако регионът започне да взаимодейства с тази част на глобалната икономика, където се осъществяват превоз и продажба на оръжие, наркотици, хора и т.н., вътре в суверенната държава възниква криминален анклав.

Глобализираният свят е изправен пред две противоположни тенденции. От една страна, глобализираният пазар открива възможности за невъобразимо досега богатство.

<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1155> /Посетен на 15.06.2017/

² Guehenno, J.M. *The Impact of Globalization on Strategy.-Survival*, N 4, Winter, 1998-1999.

³ Antulio J. Echevaria, *Globalization and the Nature of War*, p. 3-4;

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub215.pdf>.

/Посетен на 05.06. 2017/

⁴ Jean-Mark Rickli, *The impact of Globalization on the Changing Nature of War*, p. 5-7

От друга страна, според Хенри Кисинджър, се създава нова уязвимост за политически хаос и отваряне на нова пропаст, вече дори не толкова между богати и бедни, колкото между хората във всяко общество, които са част от глобализирания свят на Интернет, и тези, които не са.⁵

За Жан-Мари Геено⁶ най-важната стратегическа последица от глобализацията е, че тя променя същността на заплахите. В неглобализирания свят политическите общества гарантират сигурността на своите членове и едновременно са заплаха за други общности. За политическото общество е нормално да бъде застрашено и самото то да представлява заплаха. При такава ситуация стратегията се свежда до намиране на верния баланс, който може да гарантира собствената безопасност, без да провокира вражески коалиции.

В глобалната епоха несигурността е навсякъде. Работното място не дава вече опора за перспективите и амбициите на хората. Условието се изменят бързо и често без предупреждение. Цялата рамка, в която обикновено се вграждат дългосрочните планове (партньорства, домакинства, квартални общности), се разпада с характерната за новата епоха огромна скорост. Тъй като хората не могат да променят коренните причини за своята несигурност и неувереност, постоянната им потребност от безопасност не може да отслабне (в пирамидата на потребностите тази безопасност е на второ място след физиологичните потребности, следвана от социалните потребности, престиж и себеутвърждаване). Безопасността, превръщаща се в идея-фикс, е причината за широко прилаганото опростяване на реалностите. Намалването на разнообразието изглежда най-добрият начин за улесняване на контрола. Сходството се приема като еквивалент на предсказуемост, а еднаквостта – като обещание срещу изненадата и неблагоприятната съдба. Мисълта да си заобиколен само от “себеподобни” е примамлива.⁷

Последиците върху управлението в публичната сфера, произтичащи от глобализацията и регионализацията, имат противоречив характер. Те са в широкия спектър от нови заплахы за политиката, икономиката и сигурността, до нови стратегически възможности за тяхното укрепване.

Промени по отношение на управлението на човешките ресурси в публичната сфера предизвикани от глобализацията и регионализацията

Реформите в управлението на човешките ресурси, като част от управлението на организациите в публичната сфера, не са подминати от световните тенденции на промени в цялостната икономическа обстановка.

Основен фактор за тези промени е глобализацията в съвременното общество. Този феномен промени отношението на организациите към голям брой техни отговорности.

Управлението на човешките ресурси претърпява съществена еволюция от гледна на точка на променящите се и глобализиращи се пазари и се ориентира към иновативни и практически насочени действия, с основна цел адаптация към променящата се среда.

Новите подходи в управлението на човешките ресурси набират сила в повечето развити страни и обхващат както сферата на бизнеса, така и на обществените услуги. Основният подтик, предизвикан от глобализацията, се изразява от признаването на

⁵ Кисинджър, Х. *Политиката*, С., 2002

⁶ Guehenno, J.M. *The Impact of Globalization on Strategy*.-Survival, N 4, Winter, 1998-1999

⁷ Jean-Mark Rickli, *The impact of Globalization on the Changing Nature of War*, p. 5-7

обстоятелството, че подобренията в ефективността на организациите са тясно свързани с човешкия фактор, а от там и с практиките по заплащане и наемане на работа, подбор, работни методи, отношения с персонала, мотивационна политика и други аспекти на управлението на човешките ресурси. Следователно човешките ресурси в епохата на глобализиращото се общество се третират като капитал, изискващ от своя страна внимателно и иновативно управление. Подобна констатация подпомага извода, че на ръководителите и мениджърите трябва да се предостави значително повече форма на власт и самостоятелност, за да управляват персонала си. От друга страна, глобализацията указва натиск и в посока на това, че управлението на човешките ресурси трябва да се адаптира по-близо до специфичните обстоятелства в различните организации и региони и че трябва да се обърне значително повече внимание на развиването на цялостни стратегии на управлението на човешките ресурси, планирането на нуждите от персонал, развитието на лидерски умения и мотивирането на персонала.

Глобализиращото се общество и бизнес доведоха до изострянето на някои фактори, влияещи на управлението на човешките ресурси.⁸ Такива са: натиск на пазара на труда, отчитането на равенството, социалната справедливост и отговорност, демографските фактори, засилената нужда от децентрализация. Тези фактори увеличиха влиянието си под натиска на глобализацията и промениха отчетливо влиянието си върху организациите.

С постоянно увеличаващата се средна възраст на населението общественият сектор и бизнеса трябва да адаптират своите политики за наемане на работа, за да са сигурни, че ще набират и задържат квалифициран персонал. В миналото организациите от публичната сфера с неудобство и свян наблюдаваха как бизнес организациите привличаха талантливите държавни служители с по-високото заплащане, което предлагаша. Глобализиращият се свят на бизнеса постави нови измерения на тази битка, като общественият сектор предприема решителни стъпки за промяна на това негативно статукво.⁹ Доколкото степента и съдържанието на реформите в управлението на човешките ресурси в публичната администрация варират в различните държави, съществуват редица важни общи моменти, подчертаващи основните тенденции в управлението на човешките ресурси в условията на глобализация и регионализация:

- Децентрализация на отговорностите от централни органи към подчинените отдели и агенции и към подчинените мениджъри;
- По-голямо фокусиране върху новите подходи към управлението на новопривлечените служители;
- По-силно наблягане върху обучението и професионалното развитие и върху управлението на резултатите и постиженията;
- Развиване на нови форми на лидерство чрез управлението на човешките ресурси;
- Развиване на организационно просоциално поведение;
- Акцентиране на обмяната на добри практики чрез бенчмаркинг.

Както се вижда от горепосочените тенденции, организациите от публичната сфера отправят предизвикателства пред бизнеса чрез промените в управлението на човешките ресурси. Този списък не изчерпва всички базови аспекти на управлението на

⁸ Василев, В. *Мениджмънт на персонала – тенденции в публичната администрация*, Рони, С., 2010

⁹ Рибарска, Е., В. Василев. *Управление на човешките ресурси в публичната сфера – предизвикателства на европейските измерения*, Благоевград, 2009

човешките ресурси в условията на глобализация и регионализация, но е добра отправна точка за разсъждения в търсене на отговори за тези и други проблемни сфери.

Промени по отношение на регионалното и местното развитие

В развиващите се държави регионалното развитие се свързва основно с качеството на живот (образование, здравеопазване, намаляване на бедността, повишаване на стандарта на живот), в САЩ акцента се поставя върху предприемачеството, заетостта, равенството, в страните от Европейския съюз - регионализацията е подчинена на сближаването и интеграцията.

Анализите на социално-икономическото състояние в Европа през последните няколко години показват, че икономиките и обществата на държавите от континента се намират в период на трансформация. Глобалната финансова и икономическа криза се отрази по начин, който заличи постигнатия в продължение на много години икономически и социален напредък и показа редица слабости в европейската икономика. Едновременно с това, редица дългосрочни предизвикателства, като: глобализацията, недостатъчните ресурси в света, климатичните промени и застаряването на населението, се изострят.¹⁰

В рамките на Европейския съюз се предприеха колективни действия за формулиране на обща стратегия, която да помогне на държавите-членки да излязат от кризата по-силни и да се превърне ЕС в интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика с високи равнища на производителност, заетост и социално сближаване. Приетата през 2010 г. стратегия на ЕС „Европа 2020“ предлага нова визия за социална пазарна икономика на Европа през 21-ви век.¹¹

„Европа 2020“ предлага три подсилващи се взаимно приоритета:

- интелигентен растеж: изграждане на икономика, основаваща се на знания и иновации;
- устойчив растеж: насърчаване на по-екологична и по-конкуренетоспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите;
- приобщаващ растеж: стимулиране на икономика с високи равнища на заетост, която да доведе до социално и териториално сближаване”.¹²

Всички политики, инструменти и законодателни актове на ЕС, както и неговите финансови инструменти в бъдеще следва да бъдат мобилизирани за реализиране на целите на стратегията „Европа 2020“.

Важно място и роля сред тези политики и инструменти ще има политиката на сближаване и регионално развитие. Икономическото, социалното и териториалното сближаване ще продължава да бъде в центъра на стратегията „Европа 2020“ като фактор за мобилизиране на ресурсите за реализиране на целите и приоритетите на

¹⁰ Вж. Методически указания за разработване на Национална стратегия за регионално развитие на Република България (2012-2022), Регионални планове за развитие на районите от ниво 2 (2014-2020), Областни стратегии за развитие (2014-2020) и Общински планове за развитие (2014-2020), Одобрени със Заповед No РД-02-14-2402/22.11.2011 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството, с. 26, <http://www.mrrb.government.bg/docs/7d3f7da880fa0e5a47bc92fbd7bbdc.pdf> /Посетен на 16.06.2017/

¹¹ Вж. ЕВРОПА 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, Брюксел, 3.3.2010 г., СОМ(2010) 2020 окончателен, с. 5,

<http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=124>

/Посетен на 20.06.2017/

¹² Пак там, с. 5

стратегията. Кохезионната политика и нейните структурни фондове сами по себе си са основен стълб на европейската интеграция и балансираното развитие, но в контекста на стратегията “Европа 2020” ще бъдат стратегически важен механизъм за реализиране на приоритетите за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в държавите-членки и регионите.¹³

Приоритетите на оперативните програми през програмния период 2014-2020 г. са определени от целите на стратегията “Европа 2020”. В контекста на изследваната проблематика, интерес представлява Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г. Програмата подкрепя умерен полицентризм, формулиран в Националната концепция за пространствено развитие за периода 2013-2025 г. и в Регионалните планове за развитие на районите от ниво 2 (2014-2020). Моделът определя пространствена политика, която стимулира основните центрове на растеж на регионално ниво: един град от 1-во йерархично ниво и 9 града от 2-ро йерархично ниво, подкрепя за 31 средно големи града на ниво 2 и 28 малки и средни градове на ниво NUTS 3 области.

Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г. съдържа една интегрирана приоритетна ос, насочена към устойчивото интегрирано градско развитие и няколко секторни приоритетни оси. Инвестициите по интегрираната приоритетна ос ще бъдат осъществявани на базата на Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие. Подкрепата е насочена върху предварително определени зони за въздействие, с цел постигане на концентрация на ресурси и въздействие на най-ниско териториално ниво. Чрез заложените мерки в съответните сектори на регионално ниво ще бъдат подкрепени /пряко и косвено/ от една страна намаляването на безработицата и увеличаване на заетостта, и от друга - реализиране на икономически растеж.¹⁴

Заклучение

Динамичните промени в световната икономика, които я тласкат непоколебимо към глобалната интеграция, ще изискват от правителствата да преосмислят своите стратегии за регионално и местно развитие и да установят нови системи на публичното управление, чрез които да изградят икономически жизнени и социално справедливи общества.

Литература:

1. Василев, В. *Мениджмънт на персонала – тенденции в публичната администрация*, Рони, С., 2010

¹³ Вж. Методически указания за разработване на Национална стратегия за регионално развитие на Република България (2012-2022), Регионални планове за развитие на районите от ниво 2 (2014-2020), Областни стратегии за развитие (2014-2020) и Общински планове за развитие (2014-2020), Одобрени със Заповед No РД-02-14-2402/22.11.2011 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството, с. 28-29,

<http://www.mrrb.government.bg/docs/7d3f7da880fa0e5a47bcdc92fbd7bbdc.pdf> /Посетен на 16.06.2017/

¹⁴ Вж. Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г., <https://www.eufunds.bg/programen-period-2014-2020/operativni-programi-2014-2020/operativna-programa-regioni-v-rastezh-2014-2020> /Посетен на 20.06.2017/

2. Василев, В. [Мениджмънт на персонала в условията на глобализация – за възможното и невъзможното](#). Сборник „Лидерство и организационно развитие“, УИ „Св. Климент Охридски“, 2016
3. Василев, В., Г. Кресналийска, О. Чорбаджийска. *Ефективен публичен мениджмънт*, УИ „Неофит Рилски“, Благоевград, 2011
4. Василев, В., И. Ефремовски. *Организационна култура и мотивация на персонала – теоретични основи и добри практики*, Пропелер, С., 2017
5. ЕВРОПА 2020: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, Брюксел, 3.3.2010 г., COM(2010) 2020 окончателен, <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=124> /Посетен на 20.06.2017/
6. Кисинджър, Х. *Политиката*, С., 2002
7. Методически указания за разработване на Национална стратегия за регионално развитие на Република България (2012-2022), Регионални планове за развитие на районите от ниво 2 (2014-2020), Областни стратегии за развитие (2014-2020) и Общински планове за развитие (2014-2020), Одобрени със Заповед No РД-02-14-2402/22.11.2011 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството, <http://www.mrrb.government.bg/docs/7d3f7da880fa0e5a47bc92fbd7bbdc.pdf> /Посетен на 16.06.2017/
8. Национална програма за развитие: България 2020, <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=765> /Посетен на 20.06.2017/
9. Национална стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2012 – 2022 г., приета с Решение № 696 на Министерския съвет на Република България от 24.08.2012 г., <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=772> /Посетен на 15.06.2017/
10. Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г., <https://www.eufunds.bg/programen-period-2014-2020/operativni-programi-2014-2020/operativna-programa-regioni-v-rastezh-2014-2020> /Посетен на 20.06.2017/
11. Рибарска, Е., В. Василев. *Управление на човешките ресурси в публичната сфера – предизвикателства на европейските измерения*, Благоевград, 2009
12. Стойков, С., В. Василев, Г. Кресналийска, О. Чорбаджийска. *Стратегически анализ, мениджмънт и управление*, Пропелер, С., 2016
13. Стратегия за децентрализация 2016 - 2025 г., приета с Решение № 735 на Министерския съвет от 08.09.2016 г., <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1155> /Посетен на 15.06.2017/
14. Antulio J. Echevaria. *Globalization and the Nature of War*. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub215.pdf>. /Посетен на 05.06.2017/
15. Daily chart. Europe's migrant acceptance rates. <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/09/daily-chart>. /Посетен на 04.06.2017/
16. Guehenno, J.M. *The Impact of Globalization on Strategy-Survival*, N 4, Winter, 1998-1999
17. Jean-Mark Rickli. *The impact of Globalization on the Changing Nature of War*
18. Peters, B. Guy. *The Future of Governing*, Second Edition, Revised, University Press of Kansas, 2001

АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА В МИНИСТЕРСТВОТО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ И ИСКАНЕТО НА ОМБУДСМАНА ЗА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ

Проф. д-р Николай Арабаджийски
Нов български университет

Анотация: Целта на студията е да се представят някои от проблемните аспекти на административната реформа в Министерството на вътрешните работи на Република България, извършена през 2017 г. Новите законодателни разпоредби преобразуваха служебните правоотношения на служителите от административните структури на МВР, които бяха по Закона за МВР в служебни правоотношения по Закона за държавния служител и в трудови правоотношения по Кодекса на труда. Реформата предизвика тяхното недоволство. По тяхна молба омбудсмана на Република България депозира искане в Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за МВР.

В студията е направен опит да бъде защитена тезата, че искането на омбудсмана е неоснователно и следва да бъде отхвърлено от Конституционния съд на Република България.

Ключови думи: административна реформа, Министерство на вътрешните работи, омбудсман, противоконституционност

THE ADMINISTRATIVE REFORM IN THE MINISTRY OF INTERIOR AND THE OMBUDSMAN'S CHALLENGE OF CONSTITUTIONALITY OF LEGAL PROVISIONS

Prof. Nikolay Arabadzhiski, Ph.D. in Economics
New Bulgarian University

Abstract: The aim of the study is to present some of the problematic aspects of the administrative reform in the Ministry of Interior of the Republic of Bulgaria carried out in 2017. The new legislative provisions transformed the official legal relations of the employees from the administrative structures of the Ministry of Interior, in official relations under the Law on civil servants and in labor relations under the Labor Code. The reform triggered their dissatisfaction. At their request, the Ombudsman of the Republic of Bulgaria lodged a request to the Constitutional Court to declare the provisions of the Law on Amendments and Supplements to the Ministry of Interior unconstitutional.

The study aims to support the opinion that the Ombudsman's request is unfounded and should be rejected by the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria.

Keywords: Administrative reform, Ministry of the Interior, ombudsman, unconstitutionality

От 1 февруари 2017 г. в Министерството на вътрешните работи /МВР/ на Република България стартираха административни реформи засягащи правоотношенията на *служителите* във ведомството. Промените предизвикаха недоволство на голяма част от тях, поради промяна във възнагражденията им, в условията на социалното им осигуряване и условията за придобиване право на пенсиониране. Националният синдикат на гражданската администрация в МВР сезира омбудсмана на Република България от името на неговите над 6000 членове – лица, работещи по трудово правоотношение в МВР да защити техните интереси. Ръководството на синдиката счита, че тези служители са „*поставени в една обща дискриминационна среда*“¹ и молят омбудсмана да сезира Конституционния съд на Република България, който да обяви тектове от Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи/ЗИДЗМВР/² за противоконституционни.

На 2 март 2017 г. омбудсмана на Република България депозира искане до Конституционния съд да образува конституционно дело.³ В искането на омбудсмана се твърди противоконституционност на разпоредбите на § 69 и § 70 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗИДЗМВР. Разпоредбите засягат *държавните служители* от административните структури на МВР, които нямат статут на полицейски органи или на органи по пожарна безопасност и защита на населението.

Първата разпоредба предвижда служебните правоотношения по ЗМВР на *държавните служители* от МВР от тези структури, **които притежават више образование**, с изключение на служителите от Медицински институт на МВР и от Академиата на МВР, които осъществяват преподавателска дейност, извън тази на професионална подготовка на полицейски органи и на органи на пожарна безопасност и защита на населението да се преобразуват в служебни правоотношения по Закона за държавния служител/ЗДСл/.⁴

Втората разпоредба предвижда служебните правоотношения по ЗМВР на *държавните служители* от МВР от тези структури, **които притежават средно образование**, да се преобразуват в трудови правоотношения по Кодекса на труда/КТ/.⁵

Омбудсманът поддържа *тезата*, че оспорените разпоредби са противоконституционни, защото не съответстват на абз. 3 от Преамбюла на Конституцията на Република България⁶, който издига във върховен принцип „*правата на личността, нейното достойнство и сигурност*“, и на абз. 5 от Преамбюла, който изразява решимостта за „*създаване на правова държава*“, както и, че противоречат на

¹ Цит. Писмо с рег. № 33/02.02.2017 г. на Председателя на Управителния съвет на Националния синдикат на гражданската администрация в МВР до омбудсмана на Република България

² Изм. и доп. - Обн., ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г.

³ Искане с изх. № 11–46/02.03.2017 г. на омбудсмана на Република България до Конституционния съд на Република България, заведено с вх.№ 51 КД/02.03.2017 г.

⁴ Обн.ДВ.бр.67 от 27 Юли 1999 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.105 от 30 Декември 2016 г.

⁵ Обн. ДВ.бр.26 от 1 април 1986 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.105 от 30 декември 2016 г.

⁶ Обн.ДВ.бр.56 от 13 Юли 1991 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.100 от 18 Декември 2015 г.

чл.4, ал.2 от Конституцията, съгласно който Република България „гарантира живота, достойнството и правата на личността“.

Омбудсманът поддържа тезата, че правната сигурност на *държавните служители* по чл. 142, ал.1, т.2 и 3 от ЗМВР и на *служителите по трудово правоотношение* по чл.142, т.3 от същия закон е накърнена с така нареченото „преобразуване на служебните им правоотношения“ в „служебни правоотношения по Закона за държавния служител/ЗДСл“⁷ или в „трудова правоотношения“, като твърди, че правната фигура на „преобразуване на правоотношенията“ е ново понятие в ЗМВР.

По искането на омбудсмана Конституционния съд на Република България образува Конституционно дело №1/2017 г.⁸

Критерий за истиността на тези твърдения на омбудсмана могат да бъдат изведени само от практическата законодателна дейност, чрез която се регламентира изграждането и функционирането на МВР след 1991 г., като администрация на изпълнителната власт, както и регламентите отнасящи се до **правния режим на служителите в МВР**.⁹

Правният режим на служителите в МВР включва регламенти за *възникването, изменението и прекратяването на правоотношенията* на служителите в МВР, техния *статут/като права, задължения и органичения на права/, режима на поощренията и търсенето на юридическа отговорност/дисциплинарна, имуществена, административнонаказателна и наказателна/.*

В *мотивите* на омбудсмана за противоконституционност на разпоредбите на § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР се поддържа и тезата, че в съдържателен аспект използването на понятието „преобразуване“ за правоотношенията на служителите в МВР създава объркване и противоречи на принципите на правната държава.

Краткият исторически преглед и правен анализ на българското законодателство, отнасящо се до изграждането и функционирането на МВР в Република България, категорично опровергава мотивите на омбудсмана.

След настъпването на демократичните промени през 1989 г. и приемането на Конституцията на Република България в продължение на четвърт век системата на българската държавна администрация, част от която е и МВР, непрекъснато се усъвършенства. Всяко ново правителство на Република България реализира съответни политики, чрез управленски програми, приема стратегически документи, предлага ново законодателство или инициира изменения на действащи закони, извършва

⁷ Обн.ДВ.бр.67 от 27 Юли 1999 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.105 от 30 Декември 2016 г.

⁸ Вж. *Определение* на Конституционния съд на Република България от 6 април 2017 г. за допускане на конституционно дело № 1/2017 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и § 70 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (Обн., ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г.)

⁹ Бел.авт. В специализираната административноправна литература съществуват различни становища за съдържанието на понятието за **“правен режим на служителите“**. Вж. по-подробно Димитров, Д. Административно право. Обща част, Изд. „Сибир“, С., 1994 г., с.69 – дефиниция за **„правен режим на държавните служители“**; Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Обща част, Изд. „Тилиа“, С., 1996 г., с.121 – дефиниция за **„правно положение на държавните служители“**; Арабаджийски, Н. Правен режим на полицейските служители в Република България. Сборник-студии "Полицейско право", (авторски колектив Марков М., Иванов Хр., Арабаджийски Н. – трета студия), Изд. „Албатрос“, С., 1999 г., с.93 – дефиниция за **„правен режим на полицейските служители в МВР“**.

организационни и структурни промени в държавната администрация, променя правоотношенията и **правния режим на служителите** в нея.

С цел създаване на съвременна система за защита на сигурността и обществения ред, стабилност в структурата и функциите на МВР и възможност за осъществяване на граждански контрол върху дейността му през 1991 г. бе приет първият устройствен Закон за МВР.¹⁰ Към този момент в Република България трудовите правоотношения за всички *служители от държавната администрация и работниците* в нея се уреждат само и единствено от Кодекса на труда. Правоотношенията за всички служители в МВР са *трудоваправни*. Основават се на сключването на **трудова договори**. Тези отношения са на принципа на равнопоставеност между оправомощен по ЗМВР работодател и служител в МВР.

През 1996 г. ЗМВР се изменя и допълва.¹¹ Създава се нов § 11а, регламентиращ сключването на **договори за служба в МВР с офицерите и сержантите**, които не са включени в състава на Въоръжените сили и са заварени на служба.¹² **Договорите** с нищо не променят трудовите правоотношения между съответни *органи*, оправомощени да ги сключват и *офицерите и сержантите от МВР*. Те са първи опит за законодателна регламентация на държавната служба в МВР.

Държавната служба, като трайно изграден правов институт в юридическата доктрина, към този момент все още не е самостоятелно правно регламентирана в Република България. Все още липсва законодателна дефиниция за нея. Съществуват множество доктринарни определения.¹³

В съответствие с чл.57 на ЗМВР от 1991 г. личния състав на министерството включва две групи служители:

- *офицери и сержанти* – такива са висшите ръководни служители, ръководните служители, служителите от централната администрация и другите административни служби и служители, които непосредствено изпълняват функциите на министерството;
- *служители от гражданската администрация и помощния персонал*.

Всички служители на МВР са по трудова правоотношения, като статута на *офицерите и сержантите* се урежда по специалния ЗМВР, а за *служителите от гражданската администрация и помощния персонал* по гражданските закони.

В съответствие с § 8 на ЗМВР *служителите в МВР запазват правата си на длъжността, на която са назначени*, до влизане в сила на закона, ако отговарят на условията, предвидени в него. Правоотношенията на служителите в МВР не се променят. По този начин не са нарушени техните конституционни права.

¹⁰ Обн.ДВ.бр.57 от 16 юли 1991 г., отменен ДВ.бр.122 от 19 декември 1997 г.

¹¹ Изм. – ДВ.бр.100 от 22 ноември 1996 г.

¹² Бел.авт. Вж. по-подробно за „**договорите за служба в МВР**“ Арабаджийски, Н. Административноравен режим на държавните служители като полицейски органи. Учебно помагало „Държавна служба осъществявана от органите на Националната полиция“, (авторски колектив Марков М., Арабаджийски Н. - Глава IV.), Изд. „Фенея“, С., 1997 г., с.53-54

¹³ Бел.авт. Вж. по-подробно доктринарни определения за „**държавна служба**“ на проф. Петко Стайнов, проф. Иван Дерменджиев, проф. Димитър Костов, проф. Емилия Къндева, проф. Христина Балабанова, проф. Милена Славова, проф. Николай Арабаджийски и др., представени и анализирани от проф. Добри Димитров в трудът му „Държавнослужебно право на Република България“, Изд. „Сиела“, С., 2010 г., с.188-252

През м. януари 1997 г. общественно-политическата обстановка в Република България се изменя. Формират се виждания за създаване на съвременни структури в МВР от европейски тип. Те намират отражение в приетия през м. декември 1997 г. втори нов устройствено-функционален Закон за МВР.¹⁴ В съответствие с неговия чл.192 от Част трета. Държавна служба в МВР, личният състав на министерството се състои също от две групи служители:

- *офицери и сержанти* – висши ръководни служители, ръководни служители и изпълнителски състав;
- *гражданска администрация*.

Всички *служители на МВР* са по трудови правоотношения, като статута на *офицерите и сержантите* се урежда по специалния ЗМВР, а за *служителите от гражданската администрация* по гражданските закони, доколкото не е предвидено друго в ЗМВР. Статутът на *служителите* не е променен, с което **конституционните им права не са нарушени**.

На 09 февруари 1998 г. Министерският съвет на Република България приема *Стратегия за изграждане на модерна административна ситема*,¹⁵ в която се предвижда приемане на Закон за администрацията /ЗА/ и Закон за държавния служител/ЗДСл/. Този стратегически документ предвижда *самостоятелно правно регламентиране на държавната служба* в Република България. Предвижда се въвеждането на два правни режима за служителите в държавната администрация – *административноправен и трудовоправен*.

Правният режим с *държавните служители* ще се извършва в съответствие с общ ЗДСл, като правоотношенията с тези *служители* ще бъдат *служебни*. Лицата, работещи по трудови правоотношения в държавната администрация продължават да се уреждат по Кодекса на труда. Правоотношенията с тях се запазват, като *трудоваправни*.

В мотивите си по Решение № 3 от 7 март 1998 г. по конституционно дело № 1 от 1998 г.¹⁶ Конституционният съд на Република България приема, че „*изобщо е необосновано офицерите и сержантите от МВР да бъдат третирани различно от останалите държавни служители*“. Това предопределя във бъдеще специалното законодателство, отнасящо се до **правния режим на държавните служители в МВР** и техните правоотношения да се уеднаквява с общото законодателство, отнасящо се до *държавните служители в държавната администрация*.

На 16 юли 1998 г. Министерският съвет на Република България приема *Национална стратегия за противодействие на престъпността* (необнародвана). Тя е продължение на *Концепцията за национална сигурност на Република България*¹⁷ в областта на **вътрешната сигурност**. Предвижда се *девоенизиране*, чрез създаване на гражданска администрация в МВР и специалните служби и строг граждански контрол над дейността им.

На 5 ноември 1998 г. е приет Закон за администрацията.¹⁸ Чрез него системата на изпълнителната власт се изгражда въз основа на **унифициран модел**.

¹⁴ Обн.ДВ.бр.122 от 19 декември 1997 г., отменен ДВ.бр.17 от 24 февруари 2006 г.

¹⁵ Утвърдена с Постановление на Министерски съвет на Република България №36/09.02.1998 г. - необнародвана

¹⁶ Обн. ДВ.бр.29 от 7 март 1998 г.

¹⁷ Обн.ДВ.бр.46/1998 г.

¹⁸ Обн. ДВ.бр.130 от 5 ноември 1998 г., изм. ДВ.бр.98 от 9 декември 2016 г.

Правоотношенията на служителите в администрацията са установени като служебни за държавните служители и трудовоправни за лицата, работещи по трудови правоотношения в нея.

На 27 юли 1999 г. е приет Закон за държавния служител/ЗДСл/. В неговия чл. 2 първоначално бе установено, че: „**Държавен служител е лице, което заема платена длъжност в администрацията, както и лице, на което специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване на изискванията на този закон.**“ Това законодателно определение предполагаше статутът на държавните служители в МВР да се регламентира със специален закон, но при спазване изискванията на общия ЗДСл.

Правоотношенията на държавните служители по ЗДСл са определени като служебни. Основават се на **административен акт за назначаването им** от съответно оправомощен по закон *държавен орган*. Това означава, че държавата, чрез своите легитимно излъчени *държавни органи* привлича, осъществява подбор и назначава *държавни служители* в съответни структури на държавната администрация, които ще ги подпомагат при осъществяване на техните функции. Тук липсва равнопоставеност на правоотношенията. Кандидатът за държавен служител не може да се договаря с *органа по назначаването* му за условията на осъществяване на неговата бъдеща държавна служба в държавната администрация. Явявайки се на конкурс, той изрично е приел условията на длъжността, за която кандидатства.

От 1992 г. до 2007 г. Република България е в предпресъединителен период за пълноправно членство в Европейския съюз. Ръководството на МВР и българското правителство следваше да възприемат европейското законодателство. Позовавайки се на *Европейската харта на полицията* (приета на II конгрес на ЕС на полицейските синдикати в Страсбург, ноември 1992 г.) ръководството на МВР трябваше да предприеме законодателни инициативи за *демилитаризация във всички аспекти на полицейската служба*. Това не се случи.

С приети изменения на ЗМВР през 2000 г.¹⁹ се регламентира, че личният състав на министерството се състои от:

- *държавни служители, които могат да бъдат офицери, сержанти и граждански лица;*
- *лица, работещи по трудово правоотношение.*

Измененията в ЗМВР от 2000 г. въвеждат изискуемия по Закона за администрацията **унифициран модел**. В МВР се създава *обща и специализирана администрация*, както и *политически кабинет* към министъра на вътрешните работи.

Демилитаризацията на офицерите и сержантите от МВР е частична – само по отношение на *служителите* от административните структурни звена на министерството. В дирекциите от *общата и специализираната администрация*, Медицинския институт, научноизследователските и научно-приложните институти на МВР започват да работят само *държавни служители – граждански лица, и лица по трудово правоотношение*.

В съответствие с § 89.(1) на ЗМВР от 2000 г. на заварените на работа *офицери и сержанти* в дирекциите и институтите званията се премахват и те преминават към категорията на *държавните служители – граждански лица*. Служебните правоотношения с тези лица не се прекратяват, а се преобразуват. **По този начин не са нарушени техните конституционни права.**

С изменения на ЗДСл през 2003 г.,²⁰ се регламентира нова законодателна дефиниция за „държавен служител“:

¹⁹ Изм. – ДВ.бр.29 от 7 април 2000 г.

„**Държавен служител** е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия.“

Това предполага служебните правоотношения на всички държавни служители в държавната администрация на Република България, включително и тези със статут по специални закони да се регламентират само от общия ЗДСл. Това също не се случва. Надделява политиката служебните правоотношения на държавните служители от службите за сигурност и обществен ред да бъдат регламентирани, като „особени служебни правоотношения“, които се отличават от тези на останалите държавни служители от държавната администрация. Регламентът им се осъществява в приети специални закони.

През 2003 г. ЗДСл е допълнен и с регламент отнасящ се до запазването на служебното правоотношение при преобразуване на администрация. В съответствие с приет нов чл.87а при преобразуване на администрация, при преминаване на дейност от една администрация в друга, както и при преминаване на дейност от закритата администрация в друга, служебното правоотношение с държавния служител не се прекратява. Логично е то да се преобразува. По този начин законодателно се предостави възможност на оправомощените държавни органи сами да решават какви **длъжности** да има в ръководените от тях администрации – за държавни служители или за лица, работещи по трудови правоотношения, и да преобразуват техните правоотношения /от служебни в трудови или от трудови в служебни/ при условия и ред установени в закон.

На 12 март 2004 г. министърът на вътрешните работи утвърждава *Стратегия за полицейска кариера и за оптимизиране управлението на човешките ресурси в МВР*.²¹ Предвижда се правата и задълженията на полицейските служители да произтичат от спецификата на държавната служба в МВР.

През 2006 г. в Република България е приет изцяло нов трети Закон за МВР.²² Със закона всички служители на МВР са демилитаризирани. В съответствие с неговия чл.169, ал.1 служителите на МВР са:

- *държавни служители;*
- *лица, работещи по трудово правоотношение.*

На държавните служители в МВР се присъждат категории със специфични наименования, които ги отличават от останалите държавни служители по ЗДСл.

В съответствие с § 3.(1) на ЗМВР от 2006 г. служебните правоотношения със заварените на служба държавни служители – офицери, сержанти и граждански лица в МВР, не се прекратяват, а се преобразуват, считано от датата на влизане в сила на закона, като държавните служители се назначават на длъжности, които заемат към момента на преобразуване на правоотношенията. **По този начин не са нарушени техните конституционни права.**

През 2012 г. дефиницията за „държавен служител“ в ЗДСл²³ е променена, като се възстановява и допълва смисъла на текста от 1999 г.:

²⁰ Изм. – ДВ.бр. 95 от 28 октомври 2003 г.

²¹ Рег. № I – 3591/12.03.2004 г.

²² Обн.ДВ.бр.17 от 24 февруари 2006 г., в сила от 1 май 2006 г., отменен ДВ.бр.53 от 27 юни 2014 г.

²³ Доп. – ДВ.бр. 38 от 2012 г., в сила от 01.07.2012 г.

„Държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена щатна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия. Държавни служители са и лицата, на които специален закон предоставя статут на държавен служител при спазване изискванията на този закон.“

Това ново законодателно определение предопредели статута на *държавните служители* по специалните закони да се доближи, чрез предприемането на законодателни промени, до статута на *държавните служители* по ЗДСл.

През 2014 г. в Република България е приет изцяло нов четвърти ЗМВР.²⁴ В съответствие с неговия чл.142, ал.1 служителите на МВР са три групи:

- *държавни служители – полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението;*
- *държавни служители;*
- *лица, работещи по трудови правоотношения.*

Статутът на първата група служители се урежда със специалния ЗМВР, на втората група служители със ЗДСл, а на третата група служители с Кодекса на труда и на ЗМВР.

Целта на новия ЗМВР от 2014 г. е да се въведе справедливост по отношение на осъществяваната държавна служба и работа от различни категории *служители в МВР* (*служители*, които непосредствено изпълняват функции по осигуряването на вътрешната сигурност и обществения ред; *служители*, които подпомагат органите по управление на МВР и предоставят публични услуги и *служители*, осъществяващи осигурителни дейности). Принципът на справедливостта е спазен. Той е основен принцип на цялата българска правна система (и на правото изобщо), при това и изрично прокламиран в Преамбюла на българската Конституция.

Статутът на *държавните служители – полицейски органи и органи по пожарна безопасност и защита на населението* може да се определи, като „*особен статут*“ по силата на специалния ЗМВР, който предоставя по-благоприятни права и задължения, но същевременно и ограничава правата на тази категория *служители*.

Статутът на *държавните служители от административните служби в МВР* може да бъде определен, като „*общ статут*“ по ЗДСл и той по нищо не следва да се различава от статута на останалите *държавни служители от държавната администрация*.

Статутът на *лицата, работещи по трудови правоотношения в МВР*, също може да бъде определен, като „*особен статут*“, защото той се определя не само от Кодекса на труда, но и от специалния ЗМВР.

Поради различните трудови функции, осъществявани в МВР, тежестта и вредността на полагания от *служителите* труд, както и осъществяването му при специфични условия, бе наложително разграничението в отделни групи на различните *служители в МВР*, за да се достигне до приемлива справедливост по отношение на техните статuti. Това е направено в разпоредбата на чл.142, ал.1 на ЗМВР с регламентирането на посочените три групи служители на МВР и с регламент на съответните им специфични правоотношения/служебни и трудови/ по полагане на труд.

²⁴ Обн. ДВ.бр.53 от 27 юни 2014 г., изм. ДВ.бр.26 от 28 март 2017 г.

Този модел на три групи служители е възприет и в новото законодателство в Република България, отнасящо се до *службите за сигурност и обществен ред*. Такива са регламентите на:

- чл.43, ал.1 на Закон за държавна агенция „Национална сигурност“;²⁵
- чл.38, ал.1 на Закон за Националната служба за охрана;²⁶
- чл.40, ал.1 от Закон за военното разузнаване.²⁷

Във всеки един от посочените закони се регламентира, че правоотношенията на заварените служители не се прекратяват, а се преобразуват. **Техните конституционни права по никакъв начин не са нарушени.**

х х х

Вследствие на извършения *исторически и правен анализ* на посочените нормативни актове, *анализ на стратегически документи* и на *литературни източници* могат да се формулират следните **обобщени изводи**:

- за периода от 1991 г. до 2017 г. са осъществени *съществени административни реформи в МВР*, в съответствие с възприети норми на европейското право, приети стратегически документи, прието ново законодателство и изменение и допълнение на действащо законодателство;
- **правният режим на служителите в МВР** се променя в зависимост от общото законодателство за държавна служба (Закон за администрацията и Закон за държавния служител) и специалните Закони за МВР от 1991 г., от 1997 г., от 2006 г. и от 2014 г., както и техни изм. и доп.;
- правоотношенията със заварените служители в МВР при всички законодателни промени не се прекратяват, а се преобразуват, като не се засягат техни конституционни права. Думата „преобразуват“, която в тълкователен аспект означава „*коренна промяна на нещо, превръщане на едно нещо в друго*“²⁸ и отнасяща се до правоотношенията на служителите в МВР не е нова. Тя се използва в ЗМВР от 1997 г., в ЗМВР от 2006 г., в ЗМВР от 2014 г., както и при техни изм. и доп. ;
- моделът на трите групи служители – с регламентирани правоотношения по специален закон, по ЗДСл и по Кодекса на труда е възприет в новото законодателство, отнасящо се до изграждането и функционирането на *службите за сигурност и обществен ред* в Република България.

Посочените **обобщени изводи** потвърждават *тезата* за **неоснователното искане на националния омбудсман** за обявяване на противоконституционни разпоредбите на § 69 и § 79 от ПЗР на ЗИДЗМВР.²⁹

Като основни **мотиви** за това могат да бъдат посочени:

1. За да се реализира реална административна реформа в МВР, имаща за основна цел тази администрация от изпълнителната власт и нейните *служители* да

²⁵ Обн. ДВ.бр.109 от 20 декември 2007 г., доп. ДВ.бр.105 от 30 декември 2016 г.

²⁶ Обн. ДВ.бр.61 от 11 август 2015 г.

²⁷ Обн. ДВ.бр.88 от 13 ноември 2015 г., изм. и доп. ДВ.бр.98 от 9 декември 2016 г.

²⁸ Вж. Български тълковен речник. С., 1994 г., с.739

²⁹ Обн. ДВ.бр.81 от 14 октомври 2016 г.

- станат по-ефективни, законодателят е осигурил необходимата конституционна сигурност на правото им на труд.
2. § 69 и § 70 по никакъв начин не противоречат на Конституцията на Република България. С тяхното приемане и правно действие не се засягат никакви конституционни права на гражданите, а още по-малко се отнемат основни конституционни техни права. По-конкретно – двете разпоредби не засягат или отнемат конституционното право на труд и конституционното право на обществено осигуряване на гражданите, адресати на оспорените разпоредби.
 3. Не може да се приеме *тезата*, че разпоредбите на § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР „сздават правна несигурност в законовата уредба на държавните служители“. Всяка промяна в закона създава по принцип „правна несигурност“. Когато неин адресат са *служителите в МВР*, това може да се отрази неблагоприятно за тях само при реализирането на лоши управленски практики в изпълнението на закона. Това не означава непременно, че отделни разпоредби от закона, които трябва да се приложат са противоконституционни. Несъвършеният закон не означава непременно противоконституционен закон.
 4. § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР не нарушават лични и политически права на гражданите на Република България. Вторичните правни последици, свързани с отделните видове правоотношения /служебни и трудови/ в МВР, както и процедурите за тяхното преобразуване, само подчертават спазването на принципа на справедливостта по отношение на настъпилите социални последици за всички *служители в МВР*.
 5. Промяната на категорията на труд при пенсиониране на някои от *служителите в МВР*, на основанията за тяхното социално осигуряване и лишаването на част от *служителите в МВР*, чиито правоотношения са преобразувани от служебни в трудови, от обезщетения по никакъв начин не накърняват конституционните лични или политически права на гражданите. Обезщетения се дължат само при прекратяване на съответни правоотношения.
 6. С искането си до Конституционния съд на Република България националният омбудсман прави опит да защити „правата“ на група *служители в МВР*, които са професионални и социално-икономически права, а не права на гражданите. § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР не нарушават пряко права и свободи на гражданите и са извън предметния обхват на конституционно дело № 1 от 2017 г. Националният омбудсман не би следвало изобщо да сезира за това Конституционния съд.

Предвид гореизложеното, искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и § 70 от ПЗР на ЗИДЗМВР е неоснователно и Конституционният съд следва да го отхвърли.

С решение от 27 юни 2017 г. по конституционно дело № 1/2017 г. Конституционният съд отхвърли искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на §69 и §70 от ПЗР на ЗИДЗМВР.

На заседанието присъстват 11 конституционни съдии. Решението е взето с 10 гласа и *особено мнение* на съдията Гроздан Илиев, който счита, че искането на омбудсмана е недопустимо.

Литература:

Литературни източници

1. Арабаджийски, Н. Правен режим на полицейските служители в Република България. Сборник-студии "Полицейско право", (авторски колектив Марков М., Иванов Хр., Арабаджийски Н. – трета студия), Изд. „Албатрос“, С., 1999 г.
2. Арабаджийски, Н. Административноравен режим на държавните служители като полицейски органи. Учебно помагало „Държавна служба осъществявана от органите на Националната полиция, (авторски колектив Марков М., Арабаджийски Н. - Глава IV.), Изд. „Феней“, С., 1997 г.
3. Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Обща част, Изд. „Тилиа“, С., 1996 г.
4. Димитров, Д. Административно право. Обща част, Изд. „Сиби“, С., 1994 г.
5. Димитров, Д. Държавнослужебно право на Република България, Изд. „Сиела“, С., 2010 г.

Нормативни актове

1. Конституция на Република България - обн.ДВ.бр.56 от 13 Юли 1991 г., с посл. изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 Декември 2015 г.

Решения и определения на Конституционния съд на Република България

1. Решение № 3 от 7 март 1998 г. по конституционно дело № 1 от 1998 г. - обн. ДВ.бр.29 от 7 март 1998 г.
2. Определение на Конституционния съд на Република България от 6 април 2017 г. за допускане на конституционно дело № 1/2017 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 69 и § 70 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи(Обн., ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г.)

Кодекси

1. Кодекс на труда - обн. ДВ.бр.26 от 1 април 1986 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.105 от 30 декември 2016 г.

Закони

1. Закон за Министерството на вътрешните работи - обн.ДВ.бр.57 от 16 юли 1991 г., отменен ДВ.бр.122 от 19 декември 1997 г.
2. Закон за Министерството на вътрешните работи - обн.ДВ.бр.122 от 19 декември 1997 г., отменен ДВ.бр.17 от 24 февруари 2006 г.
3. Закон за администрацията - обн. ДВ.бр.130 от 5 ноември 1998 г., изм. ДВ.бр.98 от 9 декември 2016 г.
4. Закон за държавния служител - обн.ДВ.бр.67 от 27 Юли 1999 г., с посл. изм. и доп. ДВ.бр.105 от 30 Декември 2016 г.
5. Закон за Министерството на вътрешните работи - обн., ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г., с посл. изм. и доп. ДВ. бр.26 от 28 Март 2017 г.
6. Закон за Министерството на вътрешните работи - обн.ДВ.бр.17 от 24 февруари 2006 г., в сила от 1 май 2006 г., отменен ДВ.бр.53 от 27 юни 2014 г.
7. Закон за Министерството на вътрешните работи - обн. ДВ.бр.53 от 27 юни 2014 г., изм. ДВ.бр.26 от 28 март 2017 г.
8. Закон за държавна агенция „Национална сигурност“ - обн. ДВ.бр.109 от 20 декември 2007 г., доп. ДВ.бр.105 от 30 декември 2016 г.

9. Закон за Националната служба за охрана - обн. ДВ.бр.61 от 11 август 2015 г.
10. Закон за военното разузнаване - обн. ДВ.бр.88 от 13 ноември 2015 г., изм. и доп. ДВ.бр.98 от 9 декември 2016 г.

Стратегии

1. Стратегия за изграждане на модерна административна ситема - утвърдена с Постановление на Министерски съвет на Република България №36/09.02.1998 г. – необнародвана
2. Национална стратегия за противодействие на престъпността – приета от Министерски съвет на Република България на 16 юли 1998 г. – необнародвана
3. Концепцията за национална сигурност на Република България - Обн.ДВ.бр.46/1998 г.
4. Стратегия за полицейска кариера и за оптимизиране управлението на човешките ресурси в МВР – утвърдена от министъра на вътрешните работи, рег. № I – 3591/12.03.2004 г.

Справочна литература

1. Български тълковен речник. С., 1994 г.

ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЕМОЦИОНАЛНАТА ИНТЕЛИГЕНТНОСТ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Доц. д-р Валентин Василев,
докторант Цветелина Бельовска
Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград

Резюме: В настоящата статия се акцентира върху предизвикателството, свързано с приложението на емоционалната интелигентност /ЕИ/ в публичната администрация. На базата на теоретичното изясняването на основните характеристики на ЕИ, са представени някои идеи, позволяващи по-доброто апробиране на тези подходи в практиката на институциите от публичната сфера. Авторите поддържат тезата, че познаването на ЕИ и приложението и управлението на човешките ресурси може да доведе до по-висока ефективност и мотивация на служителите.

Ключови думи: емоционална интелигентност, управление на човешките ресурси, управление на промените, публична администрация

APPLICATION OF EMOTIONAL INTELLIGENCE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

*Assoc. Prof. Valentin Vasilev, PhD,
PhD student Cvetelina Belyovska
South-West University “Neofit Rilski”, Blagoevgrad, Bulgaria*

Abstract: This article reviews the challenge of application of Emotional Intelligence (EI) in the Public administration environment. On the basis of the theoretical clarification of the EI's main features, some ideas are presented aiming to allow better implementation of these approaches into the public sector institution's practice. The authors support the idea that the knowledge of EI, as well as the application and management of human resources, can lead to higher efficiency and motivation of employees.

Keywords: emotional intelligence; human resource management; change management; public administration.

Увод

Последното десетилетие особено силно постави акцент върху „човешката страна“ на управлението. Предизвикателствата, свързани с бурното развитие на информационните технологии и комуникации, като че ли постави на заден план общуването в познатите му измерения. В този контекст появата на управленски предизвикателства, свързани с усъвършенстване на т.нар. „меки“ умения постепенно заеха подобаващо място в изследователските усилия и цели. Представената разработка,

е част от натрупани теоретични познания и практически наблюдения, и изследвания на авторите, които са насочени към идентифицирането на нови и по-малко познати компоненти в работата с човешките ресурси в публичната сфера.

В Република България публичният мениджмънт е продукт на проходаща демокрация с всички произтичащи от това негативни последици: липса на закони и нормативни документи, неподготвена за прехода администрация, ярко политическо противоборство, смяна на държавни служители и др. Този процес далеч не е завършил, защото тепърва административната реформа набира скорост и резултатите ще се почувстват след време. Както отбелязва проф. д-р Николай Арабаджийски, „Публичното управление не притежава гъвкавостта на бизнес мениджмънта. Той не се приспособява лесно и бързо към политическите, социалните, икономическите и други промени“. Тази специфика трябва да бъде отчетена и в контекста на търсенето на решения за разработването на ефективни комуникационни стратегии в организациите от публичната сфера.¹ Поради тези причини еволюцията на публичния мениджмънт в България най-пряко ще зависи от два основни фактора: първо – от протичащата политическа промяна в обществото и адаптацията на гражданите към нея, и втори – от способността ни бързо и динамично да се интегрираме в европейските структури, като внимателно проучваме техния опит и внедряваме доказали ефективността си подходи и концепции за управление.

Теоретични компоненти на ЕИ

Емоционалната интелигентност като завършена концепция е въведена за първи път от Даниел Голман през 1995 г. Оттогава тя променя съществено разбирането за развитието на хората и организациите. Много от нас познават силата на емоциите и знаят, че те често са по-решаващи от „разума“. ЕИ не игнорира фактора „емоция“ и представя един по-широк възглед за интелигентността от конвенционалната интелигентност, измервана с IQ тест.² Конвенционална интелигентност/КИ/ пропуска някои аспекти на интелигентността като социални умения и емпатия. Под ЕИ се разбира способността или умението да се възприемат, оценяват и управляват собствените емоции, да се разграничават различните емоции и да се назовават и определят правилно, както и да се използва емоционалната информация, за да бъдат ръководени чрез това мисленето и поведението.³ Това е относително нова област на изследване в психологията. ЕИ е обект на различен вид тестове и измервания в психологията.

Идеята за ЕИ се появява за пръв път още в ранните трудове на Чарлз Дарвин във връзка със значението на изразяването на емоциите за оцеляването и за адаптацията.⁴

През първото десетилетие на 20-ти век, въпреки че традиционните определения за интелигентност придават особено значение на когнитивни аспекти, като памет и решение на задача, някои влиятелни изследователи в областта на интелигентността започват да признават важността на некогнитивния аспект. Така например още през 1920 г. Е. Л. Торндайк от Колумбийския университет използва термина социална интелигентност/СИ/, за да опише умението на субекта да разбере и управлява други хора.⁵

¹ Арабаджийски, Н. Държавно и публично управление. НБУ, С. 2014 г., с. 89

² Бел.авт. По-подробно вж. Ууд, Р., Х. Толи. Професионални тестове за емоционална интелигентност. Изд. „Локус“, С., 2007 г.

³ Вж. Coleman, Andrew (2008). *A Dictionary of Psychology* (3 ed.). Oxford University Press

⁴ Вж. Bar-On, R. (2006). The Bar-On model of emotional-social intelligence (ESI). *Psicothema*, 18, supl., 13-25.

⁵ Вж. Thorndike, R.K. (1920). „Intelligence and Its Uses“, *Harper's Magazine* 140, 227-335.

Дейвид Уекслър на свой ред описва през 1940 г. влиянието на неумствените фактори върху интелигентното поведение и подкрепя становището си с аргумента, че нашите модели на интелигентността няма да са завършени, ако не можем адекватно да опишем тези фактори.

През 1975 г. в книгата си *Frames of Mind: The Theory of Multiple Intelligences* Хауърд Гарднър формулира идеята за множествената интелигентност/МИ/.⁶ Тя включва едновременно междуличностна интелигентност (способността да се разбират намеренията, мотивациите и желанията на другите хора) и вътреличностна интелигентност (способността на човек да разбира себе си, своите чувства, страхове и мотивации). Според виждането на Гарднър традиционните типове интелигентност, например IQ, не успяват да дадат пълно обяснение на когнитивната способност.

Обикновено се приема, че първата употреба на понятието „емоционална интелигентност“ е в докторската дисертация от 1985 г. на Уейн Пейн „Изследване на емоцията: Развитие на емоционална интелигентност“.⁷ На практика обаче за пръв път то е употребено от Лойнер (1966). Грийнспан (1989) предлага модел на ЕИ, последван от Питър Салови и Джон Майър (1990) и Голман (1995).

В резултат на нарастващото признаване в професионалните среди на значението и уместността на емоциите за получаване на резултати, изследванията по темата се увеличават, но терминът е широко популяризиран едва след публикуването на бестселъра на Даниел Голман „Емоционална интелигентност: защо може да има по-голямо значение от IQ“.⁸ Статията на Нанси Гибс, публикувана през 1995 г. в списание *Таймс*, за пръв път привлича читателското внимание върху книгата на Голман, с което поставя началото и на големия медиен интерес към ЕИ.⁹ Впоследствие започват да се появяват все повече и повече статии за ЕИ както в специализираната преса за академичните кръгове, така и за масовия читател.

ЕИ акцентира върху умението за състрадание и обич и върху умението за откриване на силните страни на различните хора. Една емоционално интелигентна организация познава потенциална на хората си и се стреми да го развива. По този начин всеки служител се чувства ценен и желае да расте заедно с организацията, в която работи.

Основната идея на ЕИ включва разбирането, контрола и управлението на личните емоции, както и на емоциите на други хора. Освен себе си, като емоционално интелигентни хора, е необходимо да можем да разбираме мотивациите на другите, както и техните цели и чувства. ЕИ се разпростира в пет основни области:

1. Познаване на собствените емоции;
2. Управление на собствените емоции;
3. Лична мотивация;
4. Разпознаване и разбиране на чуждите емоции;
5. Управление на взаимоотношения (Управление на чужди емоции).

Развитието в тези пет области ни прави по-продуктивни и по-мотивирани и същевременно има подобен ефект върху хората, с които живеем и работим. Като цяло организациите, които са „емоционално интелигентни“ са по-стабилни и имат по-лоялни служители и клиенти.

⁶ Вж. Gardner, H. (1983). *Frames of mind*. New York: Basic Books.

⁷ Вж. Payne, W.L. (1983/1986). A study of emotion: developing emotional intelligence; self integration; relating to fear, pain and desire. *Dissertation Abstracts International*, 47, p. 203A.

⁸ Вж. Goleman, D. (1995). *Emotional intelligence*. New York: Bantam Books

⁹ Вж. Gibbs, Nancy (1995, October 2). The EQ Factor. *Time magazine*. Web reference at http://web.archive.org/web/20010913010101/http://www.time.com/time/classroom/psych/unit5_article1.html accessed January 2, 2006.

Практически аспекти на приложение на ЕИ в публичната администрация

Всяка организация, която разчита на своя интелектуален капитал, трябва да обърне специално внимание на негативните емоции, защото те сериозно застрашават работния процес. Хората в стрес започват да мислят по-ограничено и губят въображението си. Още по-лошо – стресът намалява способността им да усещат и забелязват чувствата, намеренията и невербалните послания на околните. Това води до “вътрешно затваряне”, липса на съпричастие към колегите и нечувствителност, все признаци на ниска ЕИ.

В тази връзка Демке пише: „Държавният служител е такъв, както вкъщи, така и в офиса. Стреса от работното място се пренася и у дома в ежедневието. Това означава също, че е невъзможно да се отдели напълно професионалният от личния живот. Никой не може да е държавен служител от девет до пет, а после да е обикновен човек. Държавният служител е гражданин.“¹⁰

Хората с висока ЕИ имат способността не само да управляват добре своите емоции, но и да разбират емоционалното състояние на останалите. Те веднага улавят негативните чувства и се опитват да ги тушират. Как могат да бъдат управлявани емоциите на служителите?

- Най-напред трябва да разберете дали причината за твърде емоционалното поведение не се дължи на начина на управление. Инвестирайте в развитието на умения за работа с хора и лидерските качества на ръководителите, защото ако проблемът тръгне от топ-мениджмънта последиците са за цялата компания.
- Да се иска обратна връзка от служителите. Необходимо е да се пита екипа какво мисли за стила на управление. Така се показва не само че уважавате мнението на служителите, но ще им помогнете да се чувстват по-обвързани с целите на организацията. Най-важното е, че се разбира какво работи и какво не.
- Да се даде възможност на служителите да използват потенциала си. И да се насърчават да мислят и да участват с идеи. Така работата им ще става все по-интересна и приятна.
- Да се предоставя повече контрол. По-голяма отговорност изисква повече ангажираност и развитие на уменията. Практиката показва, че ако човек чувства, че няма контрол върху нищо, поведението му постепенно се влошава.
- Ръководството да поощрява и хвали. Мениджърите често имат склонност да се концентрират върху грешките.

Акцентът върху интерпретацията на ЕИ, като вид поведенческа характеристика, която е в основата на индивидуалните различия между хората, е потвърдена с данни от много изследвания, в които се доказва, че хората с висока ЕИ реализират успешно личностния си потенциал, имат позитивна житейска нагласа и добра социална адаптация, поддържат трайни взаимоотношения и чрез устойчива мотивация изграждат висок фрустрационен толеранс към стресови събития.¹¹

Както отбелязва Майк Джордж в интервюто си: "Емоционалната интелигентност превръща мениджъра в лидер"¹², *емоцията* сама по себе си е "смушение" в енергията

¹⁰ Вж. Демке, Кр. Държавният служител - начин на действие. НБУ., С., 2006, с. 58

¹¹ Вж. Кардашева, А. Ефекти на семейни комуникативни взаимодействия върху детското психично здраве. Приложна психология и социална практика. Варна: Университетско издателство, ВСУ „Черноризец Храбър”, Психология журнал, бр.4, 2006 г.

¹² Бел.авт. Майк Джордж има 20-годишен опит като учител и коуч на висши мениджъри и обикновени служители в компании по целия свят. Сред клиентите му са организации като Mitsubishi, Seimens, Johnson and Johnson, Dupont, American Express, British Telecom, KLM Royal Dutch Airlines, The Allianz Group, Barclays Bank, Royal Mail, Sheraton Hotels, BBC и други. Той е автор на книги, консултант по

на съзнанието и възниква, когато нещо, към което "сме привързани", бъде повредено, заплашено, преместено или загубено. Най-простото определение на думата, което може да се намери в речниците, е "състояние на възбуда". Според него успехът на човека се определя не толкова от неговия коефициент на интелигентност (IQ), а именно от ЕИ. Джордж поддържа тезата, че хората вече много по-лесно вземат решение да напуснат организациите, които преди им даваха сигурност. В този контекст големите организации са изправени пред предизвикателството да "задържат талантите си". И тъй като повечето хора в действителност не напускат организациите, а своите мениджъри, това породило потребност от лидери, които умеят да пазят талантите в организациите. Профилът на тези хора обаче задължително включва способността да разбират мислите и чувствата на другите, способността да изразят емпатични връзки с екипите и колегите, и по този начин да създават култура на доверие и лоялност, нещо, което доскоро не се ценеше. В този смисъл успешният лидер в една организация не е онзи, който постига поставените цели и задачи, а човекът, който умее да вдъхновява и да печели подкрепата на другите. Това изисква не само добра подготовка в сферата на ЕИ, а и способност за използване на тези познанията в ежедневно общуване. Според Джордж изграждането на ЕИ помага на мениджъра да се превърне в по-ефективен лидер. Защото мениджър е позиция, докато лидерството е отношение. Мениджър е това, което пише на визитката ви, докато лидерът е в ума на онези, които решават да го следват. Лидерството е функция на отношението, не на задачата. В този смисъл отношението е от първостепенна важност. А то е една комбинация от мисли, възприятия и чувства/емоции.

Интелигентният лидер никога не упреква никого и нищо за емоциите, които изпитва. Той владее собственото си съзнание и се учи да не реагира "емоционално". Това го прави "привлекателен", хората се чувстват добре около него и следователно са по-склонни да го следват. В този смисъл едно от най-мъдрите решения, които би могъл да вземе едни мениджър, е да започне да се учи на ЕИ, така че да се превърне в по-добър лидер.

Даниел Голман разработва рамка от пет елемента, които определят ЕИ: Самосъзнатост; Саморегулация; Мотивация; Емпатия и Социални умения.¹³

Тревис Бредбъри, автор на книгата "Емоционална интелигентност 2.0", предлага начин, по който можем да разпознаем хората с висок EQ.¹⁴ През последните години все по-често се обсъжда т.нар. "емоционален интелект" – параметър, използван за да се попълни липсващото звено, подсказвано от откритието, че хората със среден коефициент на интелигентност (IQ) в 70% от случаите се изявяват по-добре от тези с най-високо ниво на IQ. Изследвания, провеждани в продължение на десетилетия показват, че емоционалният интелект е един от най-важните фактори за професионален успех – 90% от най-ценните сътрудници притежават висок EQ.

Всеки от нас притежава емоционален интелект – т.е. "нещо" нематериално, което влияе на нашето поведение, социализация, умения за вземане на решения с цел постигане на положителни резултати. Нематериалната природа на EQ обаче, не ни позволява да го измерим особено точно, за да разберем как можем да го подобрим. Бредбъри предлага начин, по който можем да разпознаем хората с висок EQ. Той е анализирал данните от изследване на компанията TalentSmart, проведено сред 1 млн. души и е открил типове поведение, които издават високо ниво на EQ. Ето какви са те: Богат емоционален речник; Интерес към хората и положителна нагласа към

мениджмънт и мотивация, и преподавател по емоционална интелигентност. Води осем курса в Oxford Leadership Academy и чете лекции в хърватското бизнес училище Cotrugli Business School.

¹³ Вж. Голман, Д. Емоционалната интелигентност. Изд. „Изток-Запад“, С., 2011 г.

¹⁴ Вж. Бредбъри, Т. Емоционалната интелигентност 2.0, С., 2009 г.

промените; Познаване на собствените слаби и силни страни; Разбиране на другите и умение за даване; Неуязвимост за обиди; Умението да се казва “не” (на себе си и на други); Балансирано отношение към грешките; Умение за абстрахиране; Неутрализиране на вредните хора; Контролиране на амбициите и позитивизъм; Самооценка.

Заклучение

Ролята на организационната култура, мотивацията и ЕИ, особено в съвременните организации от публичния сектор е съществена и по принцип емоционално интелигентният ръководител, който осъзнава и владее собствените си емоции, не би трябвало да допусне да се стигне до кризисни последици.¹⁵

Вярно е обаче и друго: в официалния контекст, който съществува в повечето организации, доверието е първото нещо, което изчезва и последното, което се връща обратно.¹⁶ Обикновено хората престават да вярват, защото се страхуват, че ще пострадат, въз основа на някакъв предишен опит. Истинската мотивация идва отвътре.¹⁷ Тя не зависи от външни фактори. Трите основни мотиватори са креативност, смисъл и цел.¹⁸ Те са източник на "ентузиазъм", който не убива енергията ни, а напротив - изпълва живота ни.

Както отбелязва Ласло Бок, вицепрезидент по човешки ресурси на Google: „...дори в период в който възнагражденията са замразени, пак можеш да направиш хората по-щастливи и да ги накараш да работят по-добре. Защото именно когато икономиката се намира в дълбока криза, отношението към хората играе най-важна роля“.¹⁹

В този глобализиран свят, където възможното и невъзможното в управлението променят цветовете си ежедневно, ефективното управление на персонала остава един от инструментите за организационно развитие, като ролята на ЕИ в тази палитра е основна.

Литература

1. Арабаджийски, Н. Държавно и публично управление. НБУ, С. 2014 г.
2. Бок, Л. Новите правила. Изд. „Бард“, С., 2015 г.
3. Бредбъри, Т. Емоционалната интелигентност 2.0. С., 2009 г.
4. Василев, В., Ив. Ефремовски. Организационна култура и мотивация на персонала – теоретични основи и добри практики. Изд. „Пропелер“, С., 2017 г.
5. Голман, Д. Емоционалната интелигентност. Изд. „Изток-Запад“, С., 2011 г.
6. Кардашева, А. Ефекти на семейни комуникативни взаимодействия върху детското психично здраве. Приложна психология и социална практика. Варна: Университетско издателство, ВСУ „Черноризец Храбър“, Психология журнал, бр.4, 2006 г.
7. Демке, Кр. Държавният служител - начин на действие. НБУ., С., 2006 г.
8. Ууд, Р., Х. Толи. Професионални тестове за емоционална интелигентност. Изд. „Локус“, С., 2007 г.
9. Фламхолц, Е., И.Рандъл. Корпоративна култура. Изд. „МаК“, С., 2016 г.

¹⁵ Вж. Василев, В., Ив. Ефремовски. Организационна култура и мотивация на персонала – теоретични основи и добри практики, Изд. „Пропелер“, С., 2017 г.

¹⁶ Вж. James E. Ryan; 5 Questions Leaders Should Be Asking All the Time; Harvard Business Review; https://hbr.org/2017/04/5-questions-leaders-should-be-asking-all-the-time?referral=03759&cm_vc=gr_item_page.bottom/Посетен на 14.04.2017 г./

¹⁷ Вж. Паунов, М. Мотивацията. Изд. „Стопанство“, С., 2000 г.

¹⁸ Вж. Фламхолц, Е., И.Рандъл, Корпоративна култура, МаК, С., 2016; стр. 134-145

¹⁹ Вж. Бок, Л.Новите правила. Изд. „Бард“, С., 2015 г.

10. Coleman, Andrew (2008). A Dictionary of Psychology (3 ed.). Oxford University Press
11. Gardner, H. (1983). Frames of mind. New York: Basic Books.
12. Goleman, D. (1995). Emotional intelligence. New York: Bantam Books
13. Gibbs, Nancy (1995, October 2). The EQ Factor. Time magazine. Web reference at http://web.archive.org/web/20010913010101/http://www.time.com/time/classroom/psych/unit5_article1.html accessed January 2, 2006.
14. Payne, W.L. (1983/1986). A study of emotion: developing emotional intelligence; self integration; relating to fear, pain and desire. Dissertation Abstracts International
15. Thorndike, R.K. (1920). „Intelligence and Its Uses“, Harper's Magazine 140
16. James E. Ryan; 5 Questions Leaders Should Be Asking All the Time; Harvard Business Review; https://hbr.org/2017/04/5-questions-leaders-should-be-asking-all-the-time?referral=03759&cm_vc=rr_item_page.bottom /Посетен на 14.04.2017 г./

ПРОБЛЕМИ НА ПОЛИТИКАТА ЗА МЛАДЕЖКА ЗАЕТОСТ И БЕЗРАБОТИЦА В БЪЛГАРИЯ

Гл. ас. д-р Мариана Димитрова
Нов български университет

Резюме: Студията изследва провежданата публична политика в областта на пазара на труда в България, насочена към младите хора и към повишаването на тяхната икономическа активност и заетост. Анализирани са основните стратегически документи, доклади, проекти и програми, които са насочени към увеличаването на заетостта на младите хора на пазара на труда. Оценена е ефективността на политиките в областта на информирането и регистрирането на младежите в бюрата по труда. Представени са заключения и препоръки относно провежданите инициативи и мерки в тази област, както и средствата и подходите за тяхното бъдещо популяризиране. Представени са добри практики от държави в ЕС за провеждане на политика по заетостта и интеграцията на пазара на труда на младите хора.

Ключови думи: младежка безработица, заетост, икономическа активност на младите хора, Гаранция за младежта, интеграция на младите хора

PROBLEMS OF YOUTH EMPLOYMENT AND UNEMPLOYMENT POLICY IN BULGARIA

Assist. Prof. Mariana Dimitrova, PhD
New Bulgarian University

Abstract: The paper regards the public policy on the labour market in Bulgaria aimed at both the young people and the increasing of their economic activity and employment. There were analyzed the main strategic documents, projects and programmes with a focus on the increase of the employment of the young people on the labour market. The effectiveness of the policies for informing and registering of the young persons in the labour offices were evaluated. Conclusions and recommendations were drawn on the carried on initiatives and the measures taken in this regard, as well as on the means and the approaches for their future promotion and dissemination. Some good practices from the EU member countries on implementing of employment and integration policies on the labour market were presented.

Key words: youth unemployment, employment, economic activity of the young people, youth guarantee, integration of the young people

1. Европейска рамка на политиката в областта на заетостта и безработицата на младите хора

Основните отговорни институции, които провеждат политиката в областта на младежката безработица и увеличаването на заетостта в България са Министерство на труда и социалната политика, Министерство на образованието и науката и Министерството на младежта и спорта. Настоящата рамка, по която се провежда политиката в тази сфера, е зададена от Европейската комисия през 2013 г. с Призива срещу младежката безработица. В него ясно са очертани най-сериозните проблеми в сферата на младежката заетост и безработица и са предложени конкретни стратегически насоки за развитие на политиката в държавите-членки. Рамката, която се формулира в този призив включва следните области на въздействие: ¹

- ✓ прилагане на т.нар. „гаранция за младежта“;
- ✓ инвестиране в младите хора чрез Европейския социален фонд;
- ✓ начални действия по инициативата за младежка заетост;
- ✓ подкрепа за трудова мобилност в рамките на ЕС чрез EURES;
- ✓ стъпки за улесняване на прехода от образование към заетост чрез стимулиране на предлагането на висококачествени професионални практики (чиракуване) и стажове и справяне с недостига на квалифицирана работна ръка;
- ✓ ускоряване на реформите за постигане на истински пазар на труда на ЕС в дългосрочен план;
- ✓ мерки в подкрепа на създаването на работни места в краткосрочен план, особено от страна на МСП, и за въвеждането на стимули за наемането на млади хора.

Впечатление прави широкият спектър на обхванати проблеми, свързани, както с желанието за изграждане на единен европейски трудов пазар, така и с осигуряването на мост между квалификацията и полученото образование и реалния трудов живот. С този документ се очертава специфичната целева група на младите хора на възраст между 15 и 24 години, които нито работят, нито учат и не се квалифицират или накратко NEETs. Само за мерки към тази целева група на европейско ниво се предвиждат 6 млрд. Евро посредством така наречената инициатива за младежка заетост. Интересът към тази група от младежи е продиктуван от по-голямата ѝ уязвимост и по-слабото ѝ участие на пазара на труда.

Политиката се координира в рамките на Европейската инициатива за младежка заетост. Финансовите ресурси за борба с младежката безработица включват освен средствата, отпуснати в рамките на инициативата средства на Европейския социален фонд, програма Еразъм +, национално съфинансиране на част от мерките. Проектите и програмите, които се подкрепят финансово целят изграждането на по-плавен преход от образователната система към заетост, подобряване на качеството и ефективността на системите за образование и обучение. Целенасочено се инвестира в мотивацията и уменията на младите хора за отстраняване на несъответствието между предлаганите и търсените умения на трудовия пазар. Подпомага се и създаването на работни места във фирмите за млади хора.

2. Развитие на националната политика в областта на младежката заетост и безработица в Република България

1 Вж. Европейска комисия. (2013). *Да обединим усилията си в подкрепа на младите хора в Европа: Призив за действия срещу младежката безработица*. Брюксел.19.6.2013г.COM(2013) 447 final. Достъпен на: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/youth_bg.pdf

На национално ниво политиката за младежка безработица се изпълнява чрез специално разработен Национален план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта.² Действието на този план стартира през 2014 година и неговият срок за изпълнение е до 2020 година. Финансовото осигуряване на плана е с няколко източника: държавния бюджет, Европейския социален фонд, Инициативата за младежка заетост, ОПРЧР и работодателите.

С цитираният план се очертава изпълнението на гаранция за младежта чрез приетата за целта национална мярка както точно се разбира под гарантирането на възможности за младежите. Предвижда се за всеки млад човек на възраст от 15 до 24 години да получи качествено предложение за: работа, продължаване на образованието, чиракуване или стаж, в рамките на 4 месеца след като остане без работа или напусне системата на формалното образование. *Средствата, предвидени за целия период на действие на плана 2014-2020г. са разпределени както следва:*

- Инициативата за младежка заетост за България – финансиране в размер на 55 188 745 евро (106 261 946 лв.);
- По линия на ЕСФ финансиране в размер на 63 467 057 евро (122 201 239 лв.), в т. ч. национално съфинансиране в размер на 8 278 312 евро (15 939 292 лв.).

Вторият стратегически документ от съществено значение за политиката в разглежданата сфера е Националната стратегията за младежта за периода 2012-2020 година, както и програмата, чрез която се реализира - Национална програма за младежта 2016-2020г.³ Част от целите, формулирани в стратегията пряко касаят осъществяването на политика в областта на заетостта на младите хора. Това са: насърчаването на икономическата активност и кариерното развитие на младите хора, подобряването на достъпа до информация и качествени услуги, превенция на социалното изключване на младите хора в неравностойно положение и развитието на младите хора в малките населени места.

И двата документа адресират много широк кръг от проблеми, свързани с младите хора, което изисква поставянето на ясни приоритети даже и в рамките на изпълнението на стратегическите цели. Отговор кои да бъдат приоритетите може да се даде след представяне на кратка характеристика на основните проблеми на младите хора на пазара на труда. На първо място икономическата активност и заетостта на младежите в България е по-ниска от средната за страните от ЕС, а безработицата в тази възрастова група е по-висока. Чисто в икономически план, след развитието на икономическата криза от 2008 г. нито коефициентите на заетост, нито коефициентите на безработица за младежите се възстановяват до предкризисните си нива. Стандартната статистика на заетостта и безработицата не показва обаче реалната картина за младите хора, защото има висок процент от младежи, които са икономически неактивни. Те се измерват посредством дела на лицата, които нито учат, нито работят, нито се квалифицират спрямо населението в същата възрастова група от 15 до 29 години (дял на NEETs). За анализите се използват различни възрастови подгрупи. Подгрупата 15-24 години е приета за основен показател на европейско ниво, но за да се проследи развитието на проблемите на тези лица се изследват и подгрупите 25-29 години и 15-34 години.

Според много изследователи групата на NEETs е жизнено важна за правилното разбиране на процесите, които протичат в и извън пазара на труда. Тя е критична,

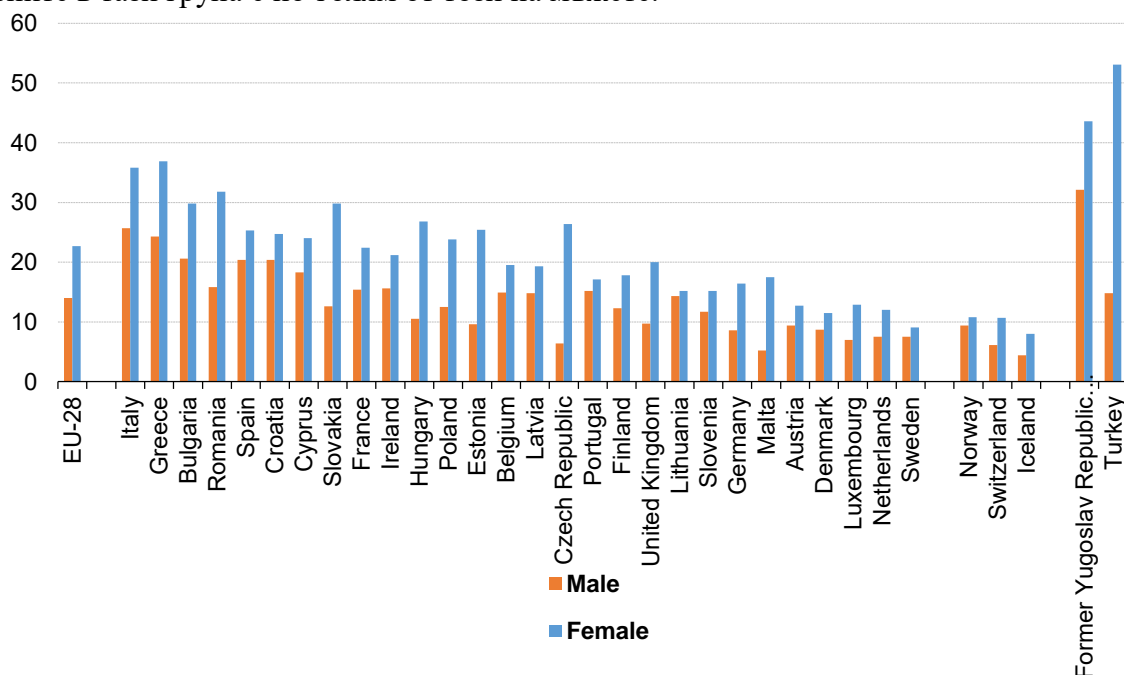
² Вж. Министерство на труда и социалната политика. 2014. Национален план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта 2014-2020. Достъпна на: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=883>

³ Вж. Министерство на младежта и спорта. Национална програма за младежта 2016-2020г. Достъпна на: <http://mpes.government.bg/Pages/Programmes/Default.aspx?evntid=6pqklMK9dTA%3D>

понеже е съставена от много разнообразни по характеристики млади хора, които срещат сериозни трудности и ограничения при евентуална икономическа активност. Липсата на възможности за тези млади хора ги поставя в позицията на омагьосан кръг, от който за тях е почти невъзможно да излязат. Конкретно за групата на NEETs в България това е сериозната заплаха от социално изключване и перманентна бедност, която в перспектива означава, че нейните представители се превръщат в бреме за обществото, ако останат продължително време изолирани и не допринасят за неговото благосъстояние.

Кои са точно младите хора в групата на NEETs в България ? Според проведено изследване на Уницеф за България групата на възраст 15- 24 години съставлява 22% от общо 751 900 лица в същата възрастова група. Над половината от тях са от етнически малцинства, със средно и по-ниско образование и преобладаващо от малки населени места (63%). Делът на отпадналите от училище в рамките на групата е 47%.

По данни на Европейската комисия в България две трети от лицата в групата на NEETs са икономически неактивни. Тази структура на групата прави изключително трудно тяхното активиране и включване в каквито и да е мерки, тъй като много малка част от тях влизат в състава на безработните лица (24.2% за 2016 г. по данни на Евростат). Ниското образование и квалификация също възпрепятстват трайното им участие на пазара на труда. На представената графика 1. може да се проследи каква е подредбата на държавите в ЕС по дял на лицата в групата на NEETs. Италия заема първо място, следвана от Гърция и България. За всички държави без изключение дела на жените в тази група е по-голям от този на мъжете.



Графика 1: Дял (в проценти) на младите хора на възраст 20–34 г., които не са заети, не учат и не се квалифицират (NEETs), по пол за 2016г.

Източник: Eurostat (online data code: edat_lfse_20)

3. Оценка на ефективността на политиката за младежка заетост и безработица в Република България

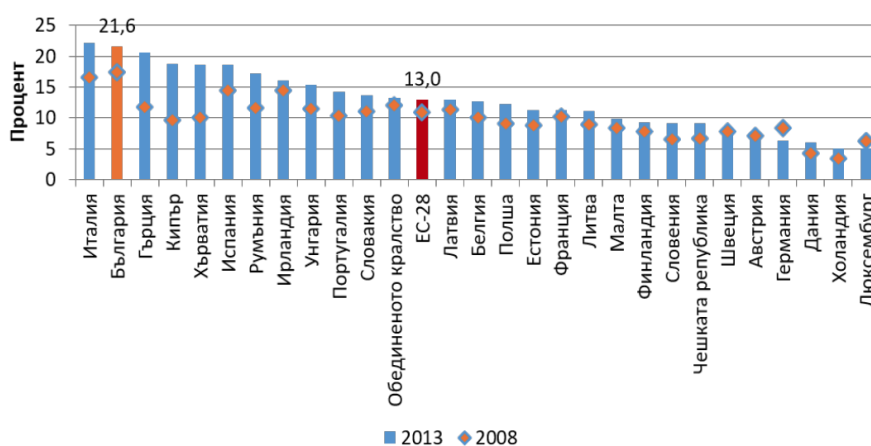
Прегледът на литературата по темата показва, че различните оценки, давани на провежданата политика за намаляване на младежката безработица и увеличаване на заетостта не са еднородни. На първо място трябва да се изтъкне обстоятелството, че

въздействието върху младежката безработица и икономическа неактивност изискват време. Проблемите са комплексни и сложни по своя характер и не е достатъчно провеждането на поредица от проекти за изкореняването на причините, които довеждат до тези негативни резултати. Въпреки това проектите в тази сфера са сериозен лост първо заради финансирането, което получават по линия на ЕС и второ заради възможността за насочването им към развитие на иновативни практики.

За постигане обаче на цялостен ефект е необходимо силно институционално присъствие, което да реализира приоритети, независими от проектната дейност, реформи на цялостната система на образование, заетост и квалификация, както и последователна стратегия, която да се изпълнява от всички ангажирани институции. В настоящата точка се разглеждат оценки, направени по линията на международни доклади, работни документи, както и анкетни проучвания и анализи относно проведени инициативи в областта на младежката заетост и безработица.

В доклада „Значение на уменията за трудовата реализация в България“ на Световната банка е направена оценка за развитието на дела NEETs в страните от Европейския съюз през периода 2008-2013 г. На представената графика 2. може да се види развитието, което процента NEETs претърпява в държавите-членки за представените пет години.⁴

Фигура 1.4: Дял на NEET, европейски страни, 2008 и 2013 г.



Източник: Евростат, EU-LFS.

Заб.: Делът на NEET е процентът от населението на възраст 15—24 год., които нито работят, нито учат, нито се обучават.

Графика 2: Промяна в дела на NEETs за периода 2008-2013г. в държавите от ЕС в проценти

Източник: Световна банка.(2016). *Значение на уменията за трудовата реализация в България: Отношението между познавателните и социално-емоционалните умения и реализацията на пазара на труда*. Доклад

България през този период е втората държава след Италия с най висок дял на младите хора, които са изключени от всякаква форма на обучение, квалификация и заетост. В същото време за оценявания петгодишен период осъщественият напредък не е достатъчно мащабен, за да може основателно да се заключи, че политиката в областта

⁴ Вж. Световна банка.(2016). *Значение на уменията за трудовата реализация в България: Отношението между познавателните и социално-емоционалните умения и реализацията на пазара на труда*. Доклад, стр. 10. Достъпен на:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/346341467997284649/pdf/102627-WP-P156890-Box394840B-PUBLIC-BULGARIAN-Web-BG.pdf>

на образованието, обучението и заетостта на младите хора е дала трайни положителни резултати. Следващата държава в класацията е съседната на нас – Гърция, която бележи чувствителен спад в процента на NEETs. На графиката е видно, че той намалява почти наполовина до равнище, сходно със средното за страните от ЕС-28, за разлика от България. Тук трябва да бъде отчетена и разликата във финансирането във връзка с младежката безработица, което получава Гърция и съответно България. За Румъния дялът на NEETs също реализира по-голямо намаление в сравнение с България от по-изгодната 7-ма позиция в графиката, показваща по-нисък дял като цяло на NEETs в сравнение с предходните 6 държави. През последните няколко години обаче той също започва да нараства и Румъния се придвижва на 4-то място. Обезпокоителният извод за България в контекста на разглежданите данни е, че ако няма сериозни реформи, в дългосрочен аспект капацитетът на икономиката да привлече и ангажира младежи ще бъде силно намален.

Според данни за 2016 г., публикувани като инфо графики на сайта на Европейската комисия и представени на таблица 1., процентът млади хора, които са приели предложение в рамките на гаранцията за младежта или 4 месеца от началото на периода им на безработица в България са 35%, а дялът на NEETs, достигнати от Гаранция за младежта е даже още по-нисък – 14.3%⁵. На практика тези данни показват много ограничен обхват във връзка с оригиналния замисъл на концепцията на Гаранция за младежта. Идеята е, че всяко лице на възраст до 25 години трябва да получи предложение за подходяща мярка, в зависимост от неговите индивидуални потребности.

Таблица 1 Сравнение на дела на NEETs и мерките за изпълнение на Гаранция за младежта в България, Румъния и Гърция

	България	Румъния	Гърция
Брой на младите хора във възрастовата група 15-24 години 2016г.	362,805 (м) 332,358 (ж) 695 163 (общо)	1,192,310 (м) 1,131,655 (ж) 2 323 965 (общо)	533,112 (м) 510,133 (ж) 1 043 245 (общо)
Дял на NEETs за младежите на възраст 20-34 г. (2016г.)	25.1%	23.5%	30.5%
Коефициент на младежка безработица за младежи на възраст 15-24 г. спрямо работната сила на същата възраст (2015г.)	23.8%	21.7%	49.8%
Финансиране на Инициативата за младежка заетост в Евро за периода 2014-2020 г.	55,188,745	105,994,315	171,517,029

⁵ Вж. Factsheet: Youth Guarantee & Youth Employment Initiative in Bulgaria (2016). Достъпна на: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?langId=en&mode=advancedSubmit&year=0&country=0&type=0&advSearchKey=YGYEI&orderBy=docOrder>

Брой на участниците в дейности по ИМЗ (покритие) 2016 г.	20 738	-	38 398
Процент на младежи с реализирана гаранция за младежта за 2016 година	35.9%	47.8%	24.1%
Процент младежи от групата NEETs, обхванати от Гаранция за младежта за 2016 година	14.1%	17.1%	33.5%

Източници: Factsheets: Youth Guarantee and Youth Employment Initiative in Bulgaria, Romania and Greece, 2016, Eurostat, Index Mundi-Demographics profile

В същото време реформите в България, във връзка с Инициативата за младежка заетост, са оценени по-високо, тъй като тя влиза в групата на държавите с т. нар. ускорени реформи (accelerated reforms) за разлика от Гърция и Румъния, които са включени в групата на държавите с по-ограничени реформи (limited reforms). Интересно е, че Гаранция за младежта в Гърция е достигнала до 24.1% от регистрираните безработни младежи. Процентът на обхванати от активни мерки млади хора от групата на NEETs в Гърция обаче е по-висок – 33.5% в сравнение с България и Румъния. В рамките на Гаранция за младежта Гърция работи за засилването на капацитета на услугите за заетост, изграждане на партньорства, модернизиране и разширяване на системата за професионално обучение, включително стажуването и чиракуването.

Въпреки, че като цяло Гаранция за младежта в България достига до повече безработни младежи, обхватът на най-уязвимата група - NEETs е твърде слаб. Проблемът с тази група, освен високият ѝ дял за всички младежи, е изключително неблагоприятната ѝ структура и липсата на икономическа активност при много голям брой от нейните представители. Затова е трудно нейното повлияване от мерки, които се включват към мерките на пазара на труда за активиране на лица, които са обезкуражени или никога не са участвали на трудовия пазар. Ето защо не е учудващо, че в Доклада за 2017 година на Европейската комисия за България в текстовете, посветени на оценка на ефекта на мерките в рамките на Гаранция за младежта, този ефект се определя като слаб ⁶. Изтъкваните причини са, че реализираните проекти **не обхващат всички засегнати групи**, например етническите малцинства и са **фокусирани върху лицата със средно, и висше образование**. Сериозно препятствие пред изпълнението на Гаранцията за младежта е **ниският брой на регистрирани млади хора в бюрата по труда** (стр. 39). Под внимание са взети препоръките за насочване на Гаранция за младежта към младежите в групата на NEETs, но дялът на тази група остава висок и над средния за Европейския съюз, въпреки усилията за изпълнение на мерките.

Като симптом за структурни проблеми се оценява високият дял на NEETs, в който преобладават младите хора, които не са икономически активни. Двата структурни компонента на този проблем са насочени към двете най-сериозни области от политиката, които трябва да се реформират и подсилят в тази връзка - образователната система и пазара на труда.

⁶ Вж. Европейска комисия.(2017).Работен документ на службите на комисията. Доклад за България за 2017г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси. Достъпен на: http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-bulgaria-bg_2.pdf

Конкретни критики в доклада (стр. 40) са насочени към активните политики на пазара на труда, които са определени като „недостатъчно целенасочени“ и „фокусирани предимно върху търсенето“. Цитираните в тази връзка данни са от 2014г., за която 74% от активните мерки на пазара на труда включват пряко създаване на работни места. Това означава разкрити работни места или по субсидирана заетост, или в рамките на определени проекти. Участниците в активните мерки са безработни лица, които са по-лесни за активиране.

4. Информираност на младите хора за проектите и програмите за заетост и оказвана институционална подкрепа на неактивните лица

В проучване, извършено от Института по пазарна икономика, в което се изследва възрастовата група от 19 до 29 години с наименование „Резултати от анкетно проучване относно информираността и полезността на политиките в областта на младежката заетост“ една от целите е да се оцени **каква е разпознаваемостта на следните три инициативи на МТСП и МОН сред младите хора**⁷:

- Програмата „Старт в кариерата“;
- Проект „Ученически и студентски практики“;
- Програма „Моята първа работа с EURES“.

Като цяло най-разпознаваема е текущата програма „Ученически и студентски практики“, по която голям процент млади хора са посочили, че са взели участие. Тя е с бюджет от 60 млн. лева и включва всички висши учебни заведения в страната. Тя се определя като полезна за младите хора с провеждането на стаж в рамките на 240 часа, който съдейства за придобиването на нови умения. Въпреки добрите резултати на проекта, не липсват и критики към проекта от реалните участници в него – учениците и студентите.

Втората по разпознаваемост програма е „Старт в кариерата“, за която в проведеното проучване се оказва, че преобладаващият процент от респондентите не са участвали, но само една трета от тях не са чували за нея. **Причината за разпознаваемостта на този проект е, че той е най-дълго задържалият се в тази сфера и най-интензивно рекламираният поне в миналото. Това дава ясни индикации, че успешност и разпознаваемост вървят ръка за ръка с удължаването на действието на проекта и запазването на неговото наименование.** Проектът се разпознава като добра възможност за начало на трудовата кариера, с уговорката, че зависи отново от реалното поведение на колегите и работодателя – публична институция и неговите представители, при когото попадат младите специалисти.

Въпреки, че младите хора възприемат този проект като успешен, участниците на годишна база не надхвърлят 1700 души. В същото време част от непосредствените цели, които си поставя **проектът са предотвратяването на „изтичането на мозъци“ и предоставянето на възможност за обновяване на публичната администрация**⁸. На фона на всички щатни длъжности в публичния сектор, които по данни от последния Доклад за състоянието на администрацията, публикуван това лято са 132 648 души⁹ броят на участниците по този успешен проект е крайно недостатъчен. На практика инициативата макар и полезна не е с голям размах, а в същото време има и кампаниен

⁷ Вж. Белчев, Д.(2015).Резултати от анкетно проучване относно информираността и полезността на политиките в областта на младежката заетост. Младежката безработица в България и страните от Централна и Югоизточна Европа. Институт за икономическа политика. Hans Seidel Stiftung.София. Достъпна на: http://www.epi-bg.org/images/Books/book_youth_unemployment_bg_web.pdf

⁸ Вж. <https://www.az.government.bg/pages/programa-start-na-karierata/>

⁹ Вж. Министерски съвет. (2017). Доклад за състоянието на администрацията за 2016г. , стр. 8 <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>

характер, което означава, че изпусне ли се срокът за подаване на документи в средата на ноември месец трябва да се изчака едногодишен период от време за новото стартиране.

Периодът на участие е наистина продължителен и ако бъде използван ползотворно води до придобиване на трудов опит, практически умения и в някои случаи до предложение за последваща работа в публичната администрация. Самият проект за разлика от първия разглеждан не цели стажуване в рамките 2 месеца, а представлява постъпване на работа за период от 9 месеца, за който се покриват нужните плащания, осигуровки и отпуски, което го оскъпява. На фона на получаваното финансиране от ЕС по линията за борба с младежката безработица със сигурност могат да се намерят допълнителни средства за неговото разширяване. Една от възможните препоръки в този контекст е програмите, които водят до реални резултати **да бъдат интензифицирани и да обхващат повече млади дипломирани специалисти, за да се усили тяхното въздействие**. На първо място в публичната администрация има липса на млади специалисти и се реализира едно от най-бързите застаряване на човешките ресурси, на второ място интегрирането на младите хора в тази сфера е крайно необходимо, особено в определени сфери като образование, здравеопазване, социални дейности и др.

Третата програма е неразпознаваема от младите хора. Инициативата „Твоята първа работа с EURES“ се занимава с посредничество и подпомагане на дейности като стажуване, намиране на първа работа и обмен във връзка с допълнителната квалификация и университетско обучение в рамките на страните от Европейския съюз. Тя също така много активно подпомага младите хора не само в намирането на платена заетост в други държави-членки на ЕС, но им осигурява информация какви са условията на живот и как да се справят с практическата страна на преместването. Във всяка държава има консултанти, които се свързват по скайп и чрез електронна поща с желаещите и ги подпомагат в процеса на опознаване на условията за живот в държавата от ЕС. В допълнение се получава финансова подкрепа за езикови курсове и други нужди от обучение, пътни разноски и програми за интеграция в случай на наемане от МСП.

Самата инициатива освен преките резултати, свързани с намирането на първа работа или стаж в друга държава от ЕС, цели постигането на по-висока трудова мобилност в рамките на единния европейски трудов пазар. Тя е насочена към трудовия пазар отвъд националните граници, но по никакъв начин не изключва участието на него, след като младия човек придобие стаж и квалификация в друга държава-членка на Европейския съюз и се завърне обратно в държавата, от която е дошъл. **„Твоята първа работа с EURES“ предполага инициативност, езикови познания, както и познаване и използване на възможностите на мрежата на публичните услуги по заетостта със сайта, който се поддържа и свързва държавите-членки в единна мрежа от обществени услуги за заетост и предлагани работни места - EURES**. Много добри резултати от програмата се отчитат например за Германия, но в случая с България нещата са по-сложни.

Младите хора в България не само че не са чували за мрежата и възможностите за търсене на работа, стаж и образование в ЕС чрез EURES, но даже остават изненадани от наличието на такава мрежа и информация на такова ниво, която се използва в България. Въпреки, че информирането на безработните младежи за европейската мрежа и възможностите за първа работа с EURES е залегнало в Националния план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта от 2014 година, явно тази идея не е достатъчно активно реализирана. Тук отворен стои и въпросът дали аудиторията, която трябва да бъде запозната включва единствено

групата от регистрираните безработни младежи. Така се ограничава неимоверно много потенциалът ѝ за използване от всички млади хора, тъй като информацията не се споделя с всички младежи във възрастовата група, които биха проявили интерес.

Сред младите хора съществува недоверие към бюрата по труда в страната и услугите, които те предлагат. Потвърждение дава и тяхната слаба разпознаваемост като посредник за намиране на подходящо работно място. От анкетираните млади хора в цитираното проучване само 27.3% са посочили, че се възползват от услугите на бюрата по труда, а като източник за търсене на работа те са на шесто последно място в същото изследване, а на първо са специализираните интернет сайтове. От тази „проверка“ може да се наложи изводът, че информираността на младите хора за мерките, насочени към придобиването на професионални умения за тях не е на необходимото ниво. Именно в тази връзка Министерството на труда и социалната политика разработва Национална програма „Активиране на неактивни лица“¹⁰. Чрез тази програма общините в страната обявяват конкурси и наемат младежки медиатори с посредничеството на бюрата по труда. Те информират младите хора относно възможностите за регистрация в бюрата по труда и възможностите за използване на мерките, които се предлагат по европейските и национални проекти. Въпросната програма е противоречиво оценявана в публичното пространство, понякога доста скептично, имайки предвид, че на медиаторите се налага да обикалят търговските центрове и кафенетата в опит да информират своите неактивни икономически връстници относно политиката по заетост, насочена към младите хора в страната.

Самата програма е представяна като добра практика от България във връзка с повишаването на информираността на младите хора относно възможностите за квалификация и регистрация в бюрата по труда. На младежките медиатори е вменена функцията да идентифицират младежите, които не са икономически активни – дейност, която може много по-успешно да протече, ако се реализират предвидени мерки от Националния план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта. В него се предвижда на централно ниво МОН да информира МТСП относно младежите, които преждевременно са напуснали и рано са отпаднали от образователната система¹¹. Това ще се извършва два пъти годишно с предоставяне на справки.

Както е видно от предходните абзаци програмата „Активиране на неактивни лица“ цели да коригира множество пропуски, свързани от една страна с регистрирането в бюрата по труда и слабата икономическа активност, а от друга във връзка с образователната система. При това само една от нейните целеви групи са NEETs, а другите са безработни лица и лица от ромски произход. Информирането на младите хора относно неизвестни за тях възможности е полезно дотолкова, доколкото те биха проявили реален интерес към получената информация. На практика обаче е много трудно да върнеш и заинтересуващ лица с разнородно минало и проблеми във връзка с икономическата активност, ако тази намеса се случи на по-късен етап от техния живот. Регистрацията в бюрото по труда, която трябва да извършат младите хора, след проведените разговори и информиране, е много по-ангажираща крачка. Тя е резултат от убеждението, че във въпросната институция могат да ти помогнат като ти предложат подходящи възможности за развитие.

В тази връзка интерес представлява въпросът как се извършва регистрацията в бюрото по труда, дали тя е трудна или изисква време и усилия. Всяка регистрация се осъществява в териториалното поделение на бюрото по труда по

¹⁰ Вж. <https://www.az.government.bg/pages/nacionalna-programa-aktivirane-na-neaktivni-lica/>

¹¹ Вж. Министерство на труда и социалната политика.(2014). Национален план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта 2014-2020. стр.10. Достъпна на: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=883>

местоживеене. Регистрацията не може да се извърши електронно, а задължително се осъществява лично от младежа на базата на минимум 8 различни вида документи, част от които трябва да се набавят предварително, например документ, удостоверяващ адресната регистрация на лицето¹². Описанието на процедурата и нужните документи насочва към една от причините за липсата на интерес на младите хора към регистрацията в бюрата по труда - сложността и ангажимента, който поемат. В същото време наличието на регистрация е условие за получаване на информация по европейските проекти, включително и за информиране за свободни работни места. Регистрацията води след себе си задължения, свързани със спазването на график за посещения при трудовия посредник в бюрата по труда, явяване в посочен ден и час при отправена писмена покана, условия за участие по мерките и т.н.

На много от младите хора, които са нямали досег с пазара на труда в същото време им липсват практически умения за работа с документи, подготовка на автобиография и най-вече за работа с институции. Тук е добре да се припомнят и заключенията от Доклада на Световната банка относно резултатите на българските ученици на 15-годишна възраст – 50%, от които са функционално неграмотни във връзка с четенето и математическите изчисления. Именно тези целеви групи от млади хора е трудно да бъдат наистина реално насочени и информирани поради затрудненията, които реално срещат. За сравнение регистрацията в който и да е Интернет сайт изисква попълване на електронна форма и ползване на информацията за свободните позиции е много по-неангажираща и гъвкава.

Със сигурност програмата „Активиране на неактивни лица“ трябва да бъде надградена с мерки, с които да се съдейства за цялостно обхващане на групата от NEETs. Необходимо е да се потърсят нови идеи и способности за нейното бъдещо активиране. В тази сфера може да се разгледа примера на Финландия, която реално успява да достигне до младите хора. Във Финландия са създадени национални центрове само и единствено за младежка заетост, които са проектирани и организирани така, че максимално да подпомагат заетостта и обучението на целевата група¹³. Използваният подход е на принципа обслужване на едно гише, който предполага предоставяне на целева и интегрирана подкрепа във всички области, в които младите хора срещат затруднения поради възрастовата си принадлежност. Предоставяните услуги включват **индивидуално консултиране и насочване, подкрепа в управлението на живота, кариерното планиране, социалните умения, както и образование и заетост**. Идеята за тези интегрирани центрове се налага поради недостатъците на стандартните услуги – фрагментираност, недостиг на ресурси, комплексността на проблемите, които имат младите хора.

Първите центрове се разкриват през 2010-2011 години като пилотни центрове, и до 2015 година финансирането се осъществява чрез Европейския социален фонд. Предимствата на използването на този вид центрове е лесният достъп и широкогледната информация, която се предлага на младите хора заедно със съвети, насочване и използване на широка мрежа от партньорски организации. **От 2016 г. центрите покриват територията на страната.** Концепцията на центрите включва като **равнопоставени услугите, предлагани по електронен път и на място**. В рамките на предоставяните услуги се търси и **различен стандарт за осъществяването им в малките населени места – селата и в големите градове**. През юни месец 2016 г. центрите са 40 на брой и покриват населението в 80 общини. Заетите в тях

¹² Вж. Регистрация в бюрата по труда. <https://pravatami.bg/4386>

¹³ Вж. Eskonen, T.(2014). Youth guarantee in Finland – experiences and results. Association of Finnish Local and Regional Authorities. Достъпна на: [hrpublic.be/wp-content/.../09/colloque-oct_2014_youth_guarantee_in_finland.pdf](http://public.be/wp-content/.../09/colloque-oct_2014_youth_guarantee_in_finland.pdf)

специалисти са 400 на брой. Резултатите не закъсняват и страната е с една от най-успешните в ЕС проведени програми „Гаранция за младежта“. Предимствата са подобрените и опростени услуги за младите хора, елиминирането на дублирането на различни дейности, прилагането на комплексен, индивидуализиран и целево таргетиран подход.

Румъния също върви по пътя на създаването на младежки центрове чрез финансиране от ЕСФ и през 2016 година разполага с 27 създадени пилотни центрове с помощта на министерството на труда, бизнес партньори, НПО, синдикални организации, професионални организации и асоциации. В България идеята за разкриване на Младежки информационно-консултантски центрове е те да се създават с помощта на общините и областните администрации в страната до достигане на покритие във всички областни градове. По данни от Националната информационна система за младежта общо 12 такива центъра към 2017г. са вече разкрити. Центровете функционират във връзка с местни неправителствени организации, които провеждат обучения и събития за младите хора в рамките на различни проекти, включително по програма Еразъм + и Националната програма за младежта.

5. Изводи и препоръки

Изводите, които могат да се направят на база на анализа на проблемите при осъществяването на политиката в областта на младежката заетост и безработица са следните:

Във века на комуникационните технологии и информационна претовареност, продължава да бъде проблем навременното диагностициране на проблеми при младежите и тяхното разрешаване. Проблемите и тяхното решение трябва да са винаги близо до източника. Това означава, че училището, населеното място, общината, бюрото по труда и младежкия център трябва да участват активно в намирането и прилагането на ефективни решения заедно със самия млад човек и в унисон с неговите интереси и мотивация.

Най-сериозният пропуск, който рефлектира върху бъдещия потенциал и квалификация на младежите се случва извън пазара на труда. Основен настоящ и бъдещ проблем, докато не получи реално и трайно разрешение, още в рамките на образователната система – основно и средно образование, продължава да бъде закъснението във връзка с диагностицирането и адресирането на проблемите на младите хора. Тези проблеми се забелязват още при входа на образователната система и когато не се адресират водят до ниски резултати, неграмотност на учениците, слаб интерес и мотивация за учене и в крайна сметка до отпадане от нея. Превенцията на отпадането от училище е по-ефективната и икономически изгодна алтернатива за обществото на фона на много от последващите мерки за ограмотвяване на лица от малцинствените групи и за младежите с проблеми.

Информираността на младите хора относно възможностите и подкрепата, която могат да получат за професионално развитие, работа и обучение не е на нужното ниво. Не се използват каналите за информиране, които предпочитат младите хора. Информацията относно разгледаните в предходните абзаци инициативи следва да достига младите поколения чрез информационните канали, които те използват - социалните мрежи (Фейсбук, Инстаграм, Туитър и т.н.), приятели, образователните институции, в които участват и Интернет сайтовете, посещавани отново от младите хора. За да бъдат информирани младите хора информацията, която получават не трябва да се преценява с оглед на притежавания от тях статут – напр. безработно лице. Информацията трябва да бъде на разположение на всички младежи, което ще улесни тяхното бъдещо развитие.

Възможностите на EURES трябва да бъдат по-активно рекламирани, за да се засили участието на работодатели и потенциални млади работници, служители и стажанти, които могат да се възползват от възможностите на интернет посредничество за осигуряване на работна ръка и наемане на работа. За да бъде информацията максимално пълна, тя не трябва да бъде обвързана със статута на лицето, което ще я използва – например регистриране в бюро по труда за първи път и придобиване на статут на безработно лице.

Трайно е прекъснатата връзка между младите хора и бюрата по труда. Това прави политиката в областта на заетостта на младежите почти невъзможна задача, защото за участие в одобрените и реализиращи се програми, мерки и проекти първото изискване е извършване на регистрация в бюро по труда на място. Необходимо е опростяването и модернизирването на регистрацията, така че тя да съответства на времената, в които живеем и да бъде лишена от бумажина. Конкретно комуникацията и подпомагането на младежите може да се улесни с увеличаването на броя на младежките информационно-консултативни центрове в страната. Фокусът следва да се постави върху най-засегнатите групи- младежите от малките населени места, с оглед предоставяне на специфична подкрепа и съдействие спрямо различните потребности на тези младежи.

Тъй като проектната дейност е временна, а резултатите от нея са по-краткосрочни политиката в областта на заетостта на младежите качествено трябва да се преосмисли, така че да бъде възможна и с намалено европейско финансиране в бъдеще. На практика остават още три години, в които България ще разполага със средствата по Инициативата и гаранцията за младежта. С излизането на Великобритания от Европейския съюз се очаква намаляване на бюджета на общността. Как всяка държава ще посрещне това предизвикателство зависи от нейната цялостна политика, включително в областта на заетостта. Ето защо е жизнено важно да се инвестира в развитието на институционалния капацитет на отговорните институции и в развитието на образованието и уменията на младите хора колкото се може по-последователно и с оглед на посочените бъдещи предизвикателства. Политиката в областта на младежката заетост трябва да се насочи към дейности, които ще продължат да съществуват и в условията на намалено финансиране, както и спиране на част от проектите и/или пренасочването им към други групи бенефициенти. Например за укрепването на ефекта от проекта „Ученически и студентски практики“ би могло да се предложи развитие на платформата чрез създаване на двустранно сътрудничество между училищата, университетите и фирмите, които са изявили желание за приемане на стажанти от определени специалности.

Проектите, които се реализират във връзка с политиката на пазара на труда, даже и в случаите, когато са успешни не достигат до всички потенциални бенефициенти и са с ограничен обхват. На най-успешните проекти и дейности в областта на заетостта, квалификацията, кариерното развитие и информиране трябва да се гарантира последователност в осъществяването и постъпателно разширяване на кръга от бенефициенти.

В областта на младежката заетост въпросът, който трябва да си зададат създателите на програмите и проектите за млади хора е какво искат младите хора на България. Отговорът на този въпрос е ключът към ефективното насочване на политиката в областта на интегрирането, създаването на трайна заетост и намаляването на безработицата на младежите на възраст 15-29 години, за да бъдат осигурени подходящи условия за тяхното задържане в страната, за бъдещото им развитие и принос към икономиката.

Литература:

1. Белчев, Д.(2015).Резултати от анкетно проучване относно информираността и полезността на политиките в областта на младежката заетост. Младежката безработица в България и страните от Централна и Югоизточна Европа. Институт за икономическа политика. Hans Seidel Stiftung.София. Достъпна на: http://www.epi-bg.org/images/Books/book_youth_unemployment_bg_web.pdf
2. Европейска комисия.(2013). Да обединим усилията си в подкрепа на младите хора в Европа: Призив за действия срещу младежката безработица. Брюксел. COM(2013) 447final. Достъпен на: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/youth_bg.pdf
3. Европейска комисия.(2017).Работен документ на службите на комисията. Доклад за България за 2017 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси. Достъпен на: http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-bulgaria-bg_2.pdf
4. Министерство на младежта и спорта. Национална програма за младежта 2016-2020г. Достъпна на: <http://mpes.government.bg/Pages/Programmes/Default.aspx?evntid=6pqkIMK9dTA%3D>
5. Министерство на труда и социалната политика.(2014). Национален план за изпълнение на Европейската гаранция за младежта 2014-2020. Достъпна на: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=883>
6. Световна банка.(2016). Значение на уменията за трудовата реализация в България: Отношението между познавателните и социално-емоционалните умения и реализацията на пазара на труда. Доклад. Достъпен на: <http://documents.worldbank.org/curated/en/346341467997284649/pdf/102627-WP-P156890-Box394840B-PUBLIC-BULGARIAN-Web-BG.pdf>
7. Eskonen, T.(2014). Youth guarantee in Finland – experiences and results. Association of Finnish Local and Regional Authorities. Достъпна на: http://public.be/wp-content/.../09/colloque-oct_2014_youth_guarantee_in_finland.pdf
8. Factsheets: Youth Guarantee & Youth Employment Initiative in Bulgaria. Romania. Greece. (2016). Достъпни на: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?langId=en&mode=advancedSubmit&year=0&country=0&type=0&advSearchKey=YGYEI&orderBy=docOrder>
9. <https://www.az.government.bg/pages/nacionalna-programa-aktivirane-na-neaktivni-lica/>
10. <https://www.az.government.bg/pages/programa-start-na-karierata/>
11. <https://pravatami.bg/4386>
12. http://www.indexmundi.com/greece/demographics_profile.html
13. http://www.indexmundi.com/romania/age_structure.html
14. http://www.indexmundi.com/bulgaria/demographics_profile.html

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА СТИМУЛИРАНЕ НА ПРОМЕНИТЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ ЧРЕЗ МОТИВАЦИЯ НА СЛУЖИТЕЛИТЕ

Ас. д-р Миглена Ангелова,
Университет за национално и световно стопанство

Резюме: В статията се прави анализ на възможностите за стимулиране на промените в публичната администрация посредством различни мотивационни техники за служителите, които предлагат нови креативни решения. Разгледани са съществуващите до момента практики в публичната администрация, включително и процедурата за атестиране на сътрудниците, работещи по трудово или служебно правоотношение и тяхното кариерно развитие, като са посочени начините за индивидуален подход, с оглед въвеждането на иновативни практики при предоставянето на публични услуги.

Ключови думи: мотивация, управление на промените, публична администрация

OPPORTUNITIES TO INCREASE CHANGES IN PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH MOTIVATION OF THE EMPLOYEES

Ass. Miglena Angelova, PhD
University of National and World Economy

Abstract: The article analyzes the possibilities for stimulating the changes in the public administration through different motivational techniques for the employees who offer new creative solutions. Current public administration practices have been examined, including the procedure for the appraisal of employees working under an employment or employment relationship and their career development, and the ways for an individual approach are identified with a view to introducing innovative practices in the provision of public services.

Key words: motivation, change management, public administration

Въведение

За болшинството от гражданите на Република България институциите на публичната администрация са аналог на затворена консервативна система, изпълняваща многобройни задачи и процедури, които в съзнанието на потребителите на административни услуги изглеждат напълно необясними и поради това – безсмислени. От години общественото мнение свързва администрацията с бюрокрация, в която понятия като „промяна“ и „иновация“ остават само лозунги, без реално да рефлектират върху качеството на работата на служителите или върху начина на обслужване на гражданите. От друга страна, спецификата на работата в публичната администрация, в това число и изградената йерархичната система, нива на управление и взаимоотношения между ръководители и сътрудници, не поощряват, не предполагат и не изискват от служителите да инициират предложения за нововъведения. В настоящата статия на анализ са поставени възможностите за стимулиране на промените в публичната администрация чрез мотивация на служителите.

Преглед на съществуващия научен дискурс по темата

Темата за различните начини на мотивация на сътрудниците е предмет в търсенията както на отделни учени и на международни изследователски групи, така и на различни практики, които се стремят да получат по-добро представяне на своите екипи. Когато обаче фокусираме прегледа на научния дискурс върху спецификите на мотивацията на служителите в държавната администрация, може да се каже, че литературата е сравнително бедна, въпреки че през последните години определено има засилен изследователски интерес и в този по-детайлен аспект.

Двама турски учени (Арак, Gümüş; 2015) изследват влиянието и ефекта, които оказват лидерските качества на мениджърите върху мотивацията на служителите в публичната администрация. Според тях една от най-важните разлики, която може да бъде открита между лидерите и мениджърите (в това число и в рамките на публичните институции) е именно начинът, по който се лидерът мотивира сътрудниците, включително и чрез активно взаимодействие с тях. Авторите изтъкват, че независимо какъв тип организация разглеждаме и дали тя принадлежи на публичния или на частния сектор, ключът към успешното управление е пряко свързан с успеха на лидера и на мениджъра. От своя страна успехът на мениджъра включва следене на параметри като увеличаване на производителността, ефективност и отдаденост към работата на сътрудниците. Същевременно успехът на самите сътрудници е свързан с начина, по който са управлявани, което според изследователите означава, че мениджърите трябва непрекъснато да се обучават и да развиват своите качества и умения. Те стигат до извода, че един от най-големите стимули, чрез които мениджърите могат да мотивират сътрудниците, е когато предоставят възможност на последните сами да се доусъвършенстват и развиват, в това число и чрез различни форми на обучение.

Гръцки научен екип (Panagiotis, Alexandros, George; 2014) изследва връзката между организационната култура и мотивацията в публичния сектор. Те акцентират върху факта, че публичният сектор представлява решаващ фактор за ефективното и ефикасно функциониране на икономическата и социалната система в страната, поради неговия важен принос в тази сфера. От друга страна обаче, за да се осигури висококачественото ниво на системата е абсолютно задължително да има компетентен персонал, който да бъде постоянно мотивиран по начин, по който да се постигнат заложените от организацията цели. Едни от традиционните мотиватори в администрацията, посочени от авторите са: сигурността на държавната работа, възможностите за кариерно развитие, както и приносите за пенсионното осигуряване, гъвкавостта при съчетаването между работа и семейство. Те обаче подчертават, че понякога решаващи мотиватори при избора на работа в публичния сектор може да бъдат образованието, обратната връзка, участието, придаващо значение на индивидуалната работа, междуличностните взаимоотношения, наградите, признанието и др.

Белгийски учен (Vandenabeele, 2008), чийто многогодишни изследвания са свързани именно с концепцията за мотивацията за работа в обществената сфера, свързва стимулите в публичния сектор с персоналните вярвания, ценности и нагласи, които надхвърлят както личния, така и организационния интерес, но засягащи интереса на общността.

Екип от американски изследователи (Carpenter, Doverspike, Miguel, 2012) провеждат серия от емпирични проучвания сред служители от публичната администрация, резултатите от които потвърждават тази теория.

Обширната тема за начините на мотивация, в това число и в публичната администрация, е във фокуса на изследванията на редица български учени. Стоянов (2014) например проучва взаимоотношността между човешкия капитал и

управлението на знанието в иновативни организации. Познавайки се на редица международни разработки и автори, той достига до извода, че човешките ресурси могат да бъдат разглеждани като стратегическа основа за създаването на конкурентно предимство за иновативната организация – чрез стойността на знания, умения и различни обучителни програми. Очакванията на мениджмънта са свързани с това, че чрез подходящото обучение на сътрудниците може да се отговори по адекватен начин на бързо променящите се условия на пазара, както и да се подпомогне организацията да се приспособи към бързото въвеждане на технологични иновации в производството. Според автора последното определя в голяма степен ефективността на учебния процес, а оттам – и качеството на придобитите знания и умения. От своя страна Василев и Димитрова (2017) разглеждат темата за мотивацията на служителите в публичните институции през призмата на целенасоченото изграждане на организационно доверие и организационна култура. Според авторите *„въпросът с доверието в организацията не може да бъде разглеждан извън контекста на добрата организационна култура за постигане на желани резултати. Следователно мотивацията на служителите като набор от инструменти за повишаване на производителността включва изграждане на доверие и прилагане на приемливи ценности от всички членове на организацията“* (Василев, Димитрова, 2017). Разглеждайки начините за набиране и подбор на човешки ресурси в организацията, Харизанова и Ламбовска (2008) дефинират профилите на изискванията на вакантните длъжности, като ги обособяват в три основни групи: необходими изисквания (като например стаж, образование и др.), съществени изисквания – според авторите *„съществени са такива изисквания, които трябва да притежава кандидатът, за да изпълнява точно своите задължения. Пример за съществени изисквания са познанията за естеството на работата и работния процес, комуникационни умения“* и желателни изисквания – такива, които нямат съществено значение върху качеството на работата на кандидата. Според Харизанова и Ламбовска, в рамките на съществените изисквания могат да бъдат включени допълнителни изисквания, свързани с организационната култура като *„адаптивност, новаторство, работа в екип, точност, толерантност, подкрепа и др.“*, което те обвързват и с възможностите за мотивирането както при първоначалното наемане на работа на сътрудниците, така и на по-късния етап, при разгръщането на тяхната трудова дейност. Арабаджийски (2005) от своя страна разглежда значението на процеса по атестиране на служителите в публичната администрация. Той посочва, че *„оценката на дейността на служителите от държавната администрация има съществено значение, както за ефикасността на администрацията, така и за кариерата на държавните служители и лицата, работещи по трудово правоотношение в нея. Разглеждана като дейност за преценка на качества, начини на поведение и трудови резултати, тя е по скоро вътрешноадминистративна, отколкото управленска дейност. Това е така, защото е от значение системата за оценка на трудовото изпълнение на служителите от държавната администрация, която се различава от управленските решения, взети на основание на резултатите получени в следствие на оценяването.“*

По различни аспекти от темата за мотивацията на сътрудниците, включително и в условията на публична администрация, работят още учени като Каменов, Миронова, Кичева, Хаджиев, Халачева, Кънева и други.

Специфики и практики на българската публична администрация за мотивиране на служителите

В приетата Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. е обособена отделна стратегическа цел, свързана с професионалното и експертното управление. Там се признава, че *„за да може българската администрация да отговори*

адекватно на очакванията и потребностите на гражданите и бизнеса, тя следва да разполага с мотивирани служители, които се отличават със своя професионализъм и експертиза. С оглед на това е необходимо да се извършат реформи в областта на политиката по управление на човешките ресурси в администрацията за подобряване на нейната ефективност и ефикасност, като се постави акцент върху разширяване на възможностите за кариерно развитие и придобиването на нови знания и умения, които ще помогнат на служителите да изпълняват по-добре своите функции“. Целта се предвижда да бъде изпълнена в няколко основни направления:

- Чрез оценка и планиране на потребностите от служители;
- Подобряване на процеса и процедурите по подбор на персонал;
- Усъвършенстване на политиките по кариерно развитие в публичната администрация.

По отношение на оценката и планирането на потребностите от служители стратегията предвижда изграждането и развитието на цялостен механизъм за оценка и планиране на нуждата от специалисти в администрацията. Като част от този механизъм са включени и практиките за въвеждане на гъвкави условия на труд, чрез които може да се оптимизира използването на човешкия капитал в публичните институции, както и проектирането на конкретни длъжности, с оглед спецификата на съответната администрация. Стратегията обаче не подминава и възможността за оптимално използване на наличния щатен персонал, в това число и от гледна точка на намаляването на финансови ресурси, свързани например с аутсорсинг на дейности или с възлагането на работа на консултантски организации.

Подобряването на подбора на човешки ресурси в администрацията според стратегията предвижда да се осъществи чрез изпълнението на дейности в няколко основни направления: възобновяване на практиката за провеждане на централизирани конкурси; ускорена и облекчена конкурсна процедура; разширяване на изискванията за задължително провеждане на публичен конкурс за заемане на съответната длъжност; засилване ролята на стажантските програми и възможност за постъпване на работа след успешно преминал стаж и др. дейности, включително осигуряване на достъпна среда за хора с увреждания.

Политиките за кариерно развитие в администрацията включват изпълнение на набор от дейности, по-значимите от които са следните:

- *Разработване на ясни кариерни пътеки.* Това е един от основните начини, посочени в стратегията, който би трябвало да доведе до цялостно повишаване на мотивацията на служителите. Предвижда се основна роля в тези индивидуални кариерни пътеки да играе звеното за управление на човешките ресурси в съответната администрация. За да се осигури наистина ефективността на мотивацията, този процес трябва задължително да бъде разработен и развит и то по начин, по който да се отразяват индивидуалните нужди и способности на всеки един експерт или специалист. В този смисъл звеното за управление на човешките ресурси има твърде ограничен поглед, особено когато говорим за институции с голям щатен персонал. В националното законодателство съществуват и досега множество възможности като например мобилността на служителите от една администрация в друга, но на практика тези нормативни разпоредби се прилагат изключително рестриктивно и само за избран кръг служители. В този смисъл е и най-голямото притеснение и предизвикателство – да не се окаже, че една добра стратегическа идея за мотивация на практика ще се превърне в елемент със силни демотивиращи функции;
- *Развитие на менторски и наставнически програми* - т.е. предвижда се възможността по-опитните специалисти да обучават в реална среда

новопостъпилите сътрудници. Самата стратегия отчита, че без адекватни стимули (но за съжаление не се посочват точно какви) за насърчаване на опитните експерти, този механизъм няма да получи добро приложение. Тук също трябва да се вземат предвид и редица допълнителни трудности, в това число и чисто психологически бариери (противопоставянето по оста млади-стари), както и възможността освен добрите практики да бъдат „предадени“ и не чак толкова добри – като например негативно отношение към цялостния работен процес, към мениджърите, към йерархията и др.;

- *Разработване на механизми за ефективно измерване на мотивацията на служителите и на инструменти за нейното повишаване* – към момента подобна практика в администрацията липсва. Отново обаче трябва да отграничим разликите между стратегически документ и практическо изпълнение. Твърде възможно е при измерването на мотивацията самите служители, поради редица причини, най-голямата от която е страх от загуба на работното място, да декларират висока мотивация при съвсем различно настояще;
- *Въвеждане на модерни управленски практики с оглед развитие на благоприятна работна среда* – т.е. мярка, насочена към развитието на лидерски умения на служителите, заемащи ръководни позиции в администрацията. Тук се разглежат понятия като „работна среда“, „работа в екип“, „управление на промяната“ и ролята, която имат ръководителите за нейното развитие;
- *Прилагане на механизми за идентифициране и развитие на перспективни служители в администрацията* – мярка, която в досегашната практика на администрацията отсъстваше. Тук стратегията предвижда индивидуален подход за тези сътрудници, свързан с повишени възможности за стимули и кариерно развитие;
- *Възприемане на ефективни практики за задържане на квалифицирани експерти;*
- *Изготвяне на периодични анализи за ефекта от прилагането на моделите за заплащане и оценяване на служителите;*
- *Осигуряване на приемственост за идентифицираните ключови длъжности в администрацията.*

Като цяло стратегията определено се различава от досегашната практика в публичната администрация чрез предвиждането на редица мерки в посока мотивиране и кариерно развитие на сътрудниците. Един от безспорните й плюсове е приемането на мерки, гарантиращи индивидуален подход, спрямо конкретните постижения на съответния сътрудник и неговото по-бързо професионално израстване в случаите, когато се отличава от другите чрез системни предложения за подобрения, иновативни решения и пр. В този смисъл стратегията наистина предпоставя поглед в бъдещето на администрацията, но изцяло зависи от начина, по който той ще се приложи.

Досегашните практики за мотивиране на сътрудниците, прилагани от българските институции от публичния сектор не се различават особено от тези, посочени от изследователите и намерили място в литературния преглед на разработката, въпреки че съществуват някои специфики, дължащи се най-вече на националното законодателство в тази сфера.

Едни от водещите мотиви при ориентиране и избор на работа в публичната администрация са свързани основно със следните фактори: сигурност и защита на работното място (особено когато става въпрос за служебно трудово правоотношение; ясно регламентирано работно време, почивки и отпуски (в сравнение с условията, които предлага българският бизнес, тук определено ползите са в полето на публичните

институции); ясно разписани длъжностни характеристики, индивидуални работни планове и задачи, подчинени на спецификите на длъжностните характеристики; сигурност на работното възнаграждение и внасяне на осигуровки (от гледна точка на изплащане на време и в пълен договорен размер); ясна йерархичност и подчиненост (спазване на принципа за единоначалие); възможност за кариерно развитие и др. Едни от най-често срещаните аргументи в подкрепа на противоположната теза – т.е. ползите от избор на работа в частния сектор, са свързани основно с нивото на заплащане (т.е. бизнесът предлага повече и по-големи възможности както за основно, така и за допълнително възнаграждение); характера на самата работа (по презумпция работата в администрацията не е толкова престижна и интересна); както и с възможността за по-бързо израстване в кариерата (т.е. ако съответният сътрудник е иновативен, инициативен и т.н. има много по-голяма вероятност, а и реален шанс да се издигне).

Въпреки изброените очевидни ползи на бизнеса, първоначалните мотиватори при избор на работа в публичния сектор в български условия могат да бъдат определени като водещи за хора, чиито индивидуални приоритети са свързани с постигането на баланс между работата и семейството.

Основното предизвикателство, пред което са поставени ръководителите в публичната сфера, са начините за запазване и разгръщане на първоначалната мотивация на служителите. Наличието на редица нормативни актове на национално ниво, както и различни вътрешни правилници за съответната администрация, в това число и процедури за атестиране и т.н. определят всъщност базата и инструментариума, с които разполагат ръководителите в администрацията за мотивиране на експертите и специалистите. Те обаче не предлагат решение за индивидуално отношение, насочено например към талантиви служители или такива, които са подхождали нетрадиционно и иновативно при даден проблем.

Основните начини за мотивиране на служителите в публичната администрация са следните:

- *Кариерно развитие* – повишаване в държавна служба – осъществява се чрез провеждането на атестационна процедура, съгласно изискванията, заложи в Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация. Ключова роля в този процес играе персоналната преценка на прекия ръководител, който извършва самата оценка. Нормативният акт предвижда възможности за повишаване в служба чрез последователно преминаване в по-висок ранг или на по-висока длъжност при строгото изпълнение на определени условия, свързани с постоянно доказване на професионални и трудови качества за продължителен период от време (най-краткият от тези срокове е една година и то само при оценка от атестацията „изключително изпълнение“).
- *Увеличаване на трудовото възнаграждение и допълнително материално стимулиране* – отново е свързано с провежданата атестационна процедура. В този смисъл нормативната уредба не подпомага инициативността на съответния сътрудник, а само стриктното изпълнение на първоначално заложи в индивидуалния работен план задачи.
- *Материални придобивки* (например по-голям или самостоятелен кабинет, лаптоп, мобилен интернет, мобилен телефон, и др.). Обикновено в администрацията чрез вътрешен правилник предварително са определени длъжностите, на които, предвид тяхната значимост, се предвижда да имат служебни мобилни телефони (като например директори на дирекции или експертите по връзки с обществеността). Останалите ресурси се заявяват на ниво дирекции и е въпрос на по-нататъшно вътрешно разпределение кои точно

служители ще ги ползват. Именно това разпределение може и се използва на практика като конкретни стимули за поощряване работата на съответните експерти или специалисти.

- *Обучения в страната и чужбина* – тези обучения се заявяват от служителите на база на анализ на нуждите от обучение. Обикновено обученията в страната се осъществяват от Института по публична администрация към Министерския съвет, а тези в чужбина – от различни европейски учебни институции. С приемането на страната ни в Европейския съюз обученията в чужбина за администрации, които работят по изпълнение и управление на Европейските фонове в България станаха достъпни, тъй като са допустим разход по ос „Техническа помощ“ на съответните оперативни програми. Със сигурност това е един от водещите мотиви, признат от много експерти, работещи в публичния сектор, чрез който могат наистина да се отличат сътрудниците, които имат водеща роля в постигането на основните за звеното цели. Използването на практика обаче на този инструмент изисква специалното внимание на ръководния състав, защото крие редица рискове, основно свързани именно със спецификата на работата в държавната администрация. Възможно е дори при признаване на заслугите на съответния експерт същият да не може да бъде мотивиран по този начин, защото неговият ръководител не е в състояние да се лиши от работата му за по-дълъг период от време. По този начин може да се накърни чувството за справедливост у служителите, особено ако се наблюдава тенденцията само едни и същи експерти да се обучават. Тук е именно ролята на ръководителите, които трябва да осигурят от една страна възможност на всеки да се обучава спрямо своите индивидуални професионални потребности, но от друга страна – да се намери удачният начин сътрудниците, свършили повече работа или тези, които са иницирали промяна, в следствие на която са били подобрили процес или услуга, да бъдат мотивирани повече от другите.
- *Командировки в чужбина* – обикновено на тях ръководителите гледат като възможност за стимул, но всъщност зависи от естеството на работата, която изисква командировката в чужбина. При всички случаи обаче, както и предходният начин за мотивиране, преценката на ръководителите трябва да се основава както на професионалните възможности и качества на съответния експерт, така и на резултатите, с които индивидуално е допринесъл за изпълнението на поставените цели.
- *Признание за професионална компетентност* – обикновено в администрацията това се осъществява чрез възлагането с конкретна заповед на съответния сътрудник за ръководител например на специфична експертна група. Това задължително рефлектира до нарастването на неговите задължения (но не и в заплащането), но същевременно води и до увеличаване на неговия престиж и признание от страна на ръководството на институцията като водещ експерт в съответната професионална област.

Ръководителите в публичната администрация имат нелеката задача да запазят и увеличат мотивацията на своите служители, боравейки с един изключително ограничен инструментариум и в условия на силно консервативна среда. Цялата система за мотивиране на експертите и специалистите се основава на процедури за общото им развитие и не предвижда специфични индивидуални решения. В този смисъл може да се твърди, че иницирането на промени и иновативни подходи в ежедневната работа на администрацията не се поощрява от системата, даже напротив – тя работи в полза на установените правила и процедури. Именно от тази гледна точка изпъква ролята на прекия ръководител в публичния сектор, който следва да оцени и стимулира подобно

поведение у своите подчинени. Практиката обаче показва, че когато въпросът стига до субективна преценка, наличните процедури задушават идеите за промяна.

Заклучение

Промените в публичната администрация по отношение инициране и налагане на иновативни идеи, обикновено се случват трудно, а вътрешноинституционалната дискусия тече с повече аргументи за запазване на статуквото, отколкото към прегръщането на идеята за промяна. В повечето случаи особено значимите иновации са следствие от предложения, постъпили от страна на реалния сектор или от неправителствени организации и се провеждат едва след упражняването на силен обществен и медиен натиск. В настоящата разработка са разгледани възможностите, които административните ръководители имат за поощряване и мотивиране на сътрудници, които предлагат иновативни подходи за подобряване качеството на административните процеси или при обслужването на граждани. Макар ръководителите да работят с ограничен инструментариум, особено в сравнение с този, с който разполагат мениджърите от бизнес средите, тяхната роля е водеща по отношение на оказване на подкрепа на сътрудници, предлагащи идеи за промяна и усъвършенстване на процесите или услугите.

Литература:

1. Арабажийски, Н. (2005). *Основи на публичната администрация Обща част*. Сиела, София. ISBN 954649755X.
2. Василев, В., Димитрова, С. (2017). *Организационното доверие и организационната култура в публичната администрация*, Публични политики.bg, Година 8, Бр. 1, Март 2017, 14-23.
3. Каменов, К. (2006) *Ситуации и поведение на човешкия фактор в управлението*, изд. „Абагар“.
4. Кънева, Н. С. (2008). *Наръчник за управление на човешките ресурси*. София, 79.
5. Хаджиев, К. (2002). *Екипите – базов фактор за организационно съвършенство*. Икономическа мисъл, кн. 5, 67-94.
6. Халачева, Т., Стоянов, И. (2013). *Лидерство и мотивация в управлението*. Изд. „Авангард Прима“.
7. Харизанова, М., Ламбовска, М. (2008), *Модел на управленския процес на набиране и подбор на човешките ресурси*, Научни трудове на УНСС, бр.1, стр. 53-100.
8. Харизанова, М., Миронова, Н., Кичева, Т. (2015). *Управление на човешките ресурси*. Система, функции, политики, Авангард Прима, С.
9. Арак, S., Gümüş, S. (2015), *A research about the effect of the leadership qualities of public administrators on the motivation of the employees*, 4th International Conference on Leadership, Technology, Innovation and Business Management, Procedia - Social and Behavioral Sciences 210 (2015) 368 – 377.
10. Carpenter, J., Doverspike, D., Miguel, R. (2012), *Public service motivation as a predictor of attraction to the public sector*, *Journal of Vocational Behavior*, 80 (2012), 509-523.
11. Kicheva, T. (2017), *Management of Employees from Different Generations – Challenge for Bulgarian Managers and HR Professionals*, Economic Alternatives, University of National and World Economy, Issue 1.
12. Panagiotis, M., Alexandros, S., George, P. (2014), *Organizational Culture and Motivation in the Public Sector. The case of the City of Zografou*, International

- Conference on Applied Economics (ICOAE) 2014, *Procedia Economics and Finance* 14 (2014) 415 – 424.
13. Stoyanov, I. (2014), *Human Capital and Knowledge Management in Innovative Organizations*, KSI Transactions on KNOWLEDGE SOCIETY, Volume VII, N. 4, December 2014, 23-29.
 14. Vandabeele, W. (2008). *Government calling: Public service motivation as an element in selecting government as an employer of choice*, *Public Administration*, Volume 86, Issue 4, 1089–1105.
 15. Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, Приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., Обн. ДВ. бр.49 от 29 Юни 2012г., изм. и доп. ДВ. бр.27 от 15 Март 2013г.
 16. Стратегия за развитие на държавната администрация 2014-2020.

ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ – ПРОЯВЛЕНИЯ И ХАРАКТЕРИСТИКИ В БЪЛГАРИЯ

Гл.ас. д-р Ангел Стефанов
Нов български университет

Резюме: Изследването представя основните теоретични характеристики на гражданското участие в публичните политики и как те се реализират в различните проявления на участието в българската практика. Извеждайки седем различни форми на участие от законодателството, в сравнителен порядък е анализирано кой има инициативата за участието, в какъв времеви порядък се реализира участието, какви ресурси влагат участниците, кои основни права се защитават и какви цели могат да се реализират чрез различните форми на гражданско участие.

Ключови думи: гражданско участие, референдум, общо събрание на населението, обществено обсъждане, електронна консултация, предложение и подписка, дискусии и срещи, прояви на открито

CITIZENS' PARTICIPATION – ACTIVITIES AND CHARACTERISTICS IN BULGARIA

Assist. Prof. Angel Stefanov, PhD
New Bulgarian University

Abstract: The paper presents the main theoretical characteristics of citizens' participation in public policy and how they are implemented in Bulgarian practice by any of the participation forms. Seven different activities are provided by the legislature and we introduce comparative analysis who has the initiative, what is the required time, what resources should be used, which citizens' rights are protected and what goals should be accomplished by the different forms of citizens' participation.

Key words: citizens' participation, referendum, general assembly of people, public discussion, electronic consultation, suggestions, subscription lists, discussions, meetings, outdoor protests

Гражданското участие в публичното управление не е от отличителните характеристики на демокрацията, защото под различни форми гражданите подпомагат или въздействат на управлението и в авторитарни, тоталитарни, дори и теократични режими. В същото време гражданското участие, чрез разнородните цели, които обслужва и многообразието на своите проявления в огромна степен определя облика на едно общество, а оттам респективно и принадлежността към или отдалечеността от демократичните семейства.

Без да настояваме за изчерпателност, именно маркирането на сложните зависимости и пъстрота от възможни задачи, проявления и процесуални специфики на гражданско участие е обект на настоящето изследване. Подчертаната уникалност на всяка ситуация, териториална или целева общност или взаимодействие не допускат да

се правят завършени генерализации, но изясняването на някои особености на гражданското участие, особено в български условия може да допринесе за ползотворно и ефективно насочване на обществената енергия.

Томас Байърл и Джери Кайфорд разграничават *пет различни цели на гражданското участие*:

(1) внедряване/инкорпориране на обществени ценности в решенията, което е фундаментално очакване в демокрацията;

(2) съществено подобряване на качеството на тези решения, например чрез предлагане и анализ на алтернативи или намиране на грешки в аргументацията или детайлите на предложените политики;

(3) разрешаване на конфликти между конкуриращи се интереси чрез посредничество, заглаждане на различия и промотиране на сътрудничеството от страна на институциите;

(4) създаване на доверие в институции и процеси и оттам повишаване на възможностите за разрешаване на проблеми;

(5) информиране и образование на обществото, в смисъла на повишаване на общественото разбиране на естеството на задачите и решенията и на изграждане на капацитет. [Kraft and Furlong, 2004, 361-362].

Към тези цели можем да добавим и *две визии*, които са в основата на разбирането за участието. *Първата визия* е, че това е стремежът и връзката с природното общностно състояние на хората – от политическото животно на Аристотел до Фукуяма [Фукуяма, 2015, 45-72] идеята за принадлежност и участие в семейство, род или общност се счита като естествена и подсъзнателна за човешкия вид. *Втората визия*, е че гражданското участие, чрез всичките си проявления легитимира управлението и политическият ред. И първични форми като членство в доброволческа или квартална организация, и гласуването на референдум, дори участието в мирни протести е свързано с разпознаване и признаване на общностен порядък и търсене на просперитет.

Въпроса за разделението между гражданско и политическо участие е съществен, в контекста на изясняването на някои ограничителни условия. Доколкото гражданското общество е производно на политическото, по същия начин можем да твърдим, че гражданското участие се диференцира от политическото. От историческа гледна точка, всяко индивидуално или групово действие, което цели да въздейства върху публичното управление се е възприемало като политическо участие. Възникнало като резултат от идеите на Просвещението за разделение на властите, обособяване на различни обществени функции и роли, посредничество между семейство и държава и т.н. гражданското общество маркира свой специфичен профил за участие. Първоначално това е разширената позиция на Попър за институционалния и обществен контрол върху управлението. През втората половина на ХХ век обаче, експанзията на демократични и социални практики превръщат контрола само в един от аспектите на гражданското участие. По-конкретно контролът започва да се упражнява от специализирани органи като Сметна палата, омбудсман или подсилените възпиращи механизми между различните власти, а гражданският контрол в чистия си вид се заключава до гарантиране на прозрачност, отвореност и отчетност на институциите.¹

¹ Бел.авт. Един от най-удобните инструменти за упражняване на граждански контрол е съдебният контрол върху актовете на органите на властта, което по своята същност представлява възпиращ механизъм на съдебната спрямо изпълнителната власт. За да бъде упражняван пълноценно е необходимо прилагането на споменатите принципи – прозрачност, отвореност и отчетност от органите на изпълнителната власт и администрацията. В българската практика има дискусия и известен субективизъм по отношение на т.нар. „заинтересовани лица“, които могат да се възползват от съдебния

В анализа на политическото поведение проф. Антоний Тодоров разглежда *две основни виждания за политическото участие* [Тодоров, 2012, 342-351]. *Едното*, по-тясното, йерархизира политическото участие от търсенето на политическа информация, през гласуването на избори, излагането на възгледи с цел да се убедят и други индивиди, финансово подпомагане на партия или политическа кампания, участие в събрания, членство в партия, до кандидатиране и участие в избори. *Второто* по-широкото разбиране е взаимствано от Милбрат и Гоел и класифицира участието като апатия, пасивна подкрепа и активна подкрепа и освен гореразгледаната йерархия включва и дейности като участие в политически дискусии, членуване в местни организации, участие в решаването на местни и социални проблеми, осъществяване на контакти с медии и представители на институциите, участие в протести и демонстрации.

Макар че самият Тодоров дефинира политическото участие като „съзнателно действие, индивидуално или колективно, което цели въздействие върху политическия процес ... като цяло и върху вземането на политически решения в частност“, той признава, че „под политическо участие повечето автори разбират законните дейности на частните граждани, които целят повече или по-малко да повлияят върху селекцията на управляващия персонал или върху неговите действия“ [пак там: 342, 349]. Тази малка, но съществена разлика – дали политическото участие се заключава основно във въздействие върху селекцията на управляващите, и то основно чрез изборния процес или включва и влияние върху публичните политики, в които политическия елит е само един, вероятно не най-важният, субект разкрива контраста между политическото и гражданското участие. Оттук може да се твърди, че гражданското участие е всеки индивидуален или групов опит за въздействие върху публичните политики от субекти извън обществените институции, без да е наличен стремеж за включване в изборния процес или подмяна на лица, заемащи обществени длъжности.

Разграничаването на гражданското от политическото участие не е единствената демаркационна линия, която съществува. Професионалното участие на академични лица и тясно профилирани специалисти при разработването и реализирането на публични политики също би могло да се изведе пред скоби. Това разделение в случая обаче не е обект на изследване, защото реферира с темата за включването на различни групи и лица в процеса на изработване, вземане и реализация на решенията. Демократичното законодателство трябва да осигури както на заинтересованите непрофесионалисти, така и на експертите еднакъв достъп до процеса на публичните политики. Следователно професионалното участие е собствен случай на гражданско участие и ще бъде разгледано като неразривна част от обекта ни на изследване. Подобна позиция е приложима и към участието на неправителствените организации в тяхното многообразие. Включването на гражданите в различни организационни форми в защита на определени интереси или каузи е ключово за натрупването на социален капитал и за гражданска активност впоследствие. Такъв генезис на неправителствени организации наподобява създаването на спонтанни групи и характеристиките на участието им в публичните политики са сходни. От друга страна много от добре структурираните и финансирани НПО, не само в България, имат стремежа да се професионализират и да се доближат до профила на т. нар. “think-tanks“. Тези

контрол. Тенденцията е кръгът от заинтересовани лица да се стеснява, поради някои случаи на съдебен „рекет“ от заинтересованите – съдилищата се сезират без достатъчно аргументи, като съдебните процедури забавят, оскъпяват и понякога обезсмислят обжалваната инициатива. От друга страна обаче, ограничаването на заинтересованите лица намалява възможността за граждански контрол и отваря възможности за корупция и злоупотреби.

организации нямат непосредствената задача да се масовизират и да привличат нови поддръжници и макар, че постоянно се опитват да участват в публичните политики, могат да се приравнят с някои организационно изградени, затворени професионални общности. Заключение, че в някои аспекти гражданското участие се развива като печеливш бизнес за тесни професионалисти, които заемат граждански/проблематични ниши произлиза от *два емпирично доказани факта. Първият е*, че неимоверно нараства броят на групите по интереси, тяхното представителство в столицата и взаимодействието им с правителствени структури, както чрез лобистки, така и чрез други структури [Theodoulou and Cahn, 1995, 317-324], а *вторият е*, че докато в същото време Робърт Пътнам доказва намаляващото членство на граждани в различни организации и други форми на участие [Putnam, 2000].

За да може гражданското участие изобщо да се реализира и да бъде активна опция за управлението е необходимо наличието на някои предпоставки. В различните режими предпоставките са специфични, като за конституционно-плюралистичните демокрации трябва да се отчете, че има голяма и двупосочна връзка между гражданското участие и отвореността и прозрачността в управлението. В този смисъл, за да се гарантират както участието, така и отвореността и прозрачността Йезекил Дроп извежда следните *четири условия*:

(1) да е достигнато сравнително високо ниво на качество в работата. Ако такова ниво не е достигнато, участието повече ще пречи, защото ще разобличава некомпетентни служители и решения;

(2) да бъдат разграничени въпроси, които пряко засягат интересите на гражданите, от такива със стратегическо и дългосрочно значение. По първите участието трябва енергично да се насърчава, докато за вторите трябва внимателно да се преценява кога, как и доколко е допустимо участие;

(3) необходимо е налично подходящо/минимално ниво на политическа и административна култура и заинтересованост сред масите. Ако преобладаващата част от обществото не е запозната с нормативни, процедурни или ситуационни особености, напълно възможно е малки групи да използват активната си позиция като манипулират решенията в тясно собствена изгода и в ущърб на обществения интерес;

(4) гражданското участие и прозрачността трябва първо да имат успехи в партиите и политиката (politics) и едва след това в публичното управление. При положение че партиите не успяват да стимулират активността на своите членове и симпатизанти, не канализират и защитават пълноценно интересите на своите поддръжници, няма как да очакваме, че ако спечелят властта ще толерират намеса на гражданите в публичните политики [Kelly, ed., 1999, 65-66].

Изясняването на проявленията на гражданското участие в публичните политики имат както теоретично, така и приложно значение. От чисто научни позиции, последните 30 години силно се налага концепцията за мрежово управление, която имплементира гражданското участие безусловно в процеса на публичните политики. Мрежовото управление като понятие в публичния сектор произлиза от идеята на Хю Хелко за железния триъгълник, заключващ симбиотичните отношения между политическите представители, администрацията на изпълнителната власт и групите по интереси. С въвличането на нови заинтересовани кръгове и участници, умножаването на комуникационните канали, усложняването на процеса на изработване и вземане на решение, изглежда мрежите оплитат и превземат институционалния ред. В практиката обаче тази неопределеност и донякъде хаотичност не са толкова категорични – Кристофър Ансел обобщава, че мрежите са повече поведенчески, отколкото институционални. Принципите, на които са базирани (взаимообвързаност на социално, икономическо и политическо действие; допускане за сложност/многопластовост на

отношенията; едновременно са източник/ресурс и ограничител за действията; мобилизират информация, обществено влияние, ресурси и социален капитал по много изменящ се начин) доказват, че мрежите и бюрокрацията не са взаимно изключващи се [Rhodes, Binder and Rockman 2006, 75-86].

От практическа гледна точка, съответното международно, национално и местно законодателство регламентират формите за гражданско участие, макар и с някои особености. Специфична ситуация има при възникването на форсмажорни, извънредни обстоятелства. Например след кризата от 2007-2008 г. в Исландия гражданите решават да поемат изработването на нова конституция в свои ръце. Приложеният уникален модел включва създаването на 25 членна конституционна комисия, избрана от протестиращото население, като всеки от кандидатите е подкрепен поне от 30 човека. След като заседанията на комисията са публични, предложенията се обсъждат подробно и продължително в интернет и консенсусният вариант е приет с голямо мнозинство на референдум, първо Върховният съд обявява процедурата за незаконна, а след това парламента не приема ключови текстове от гласувания на референдум текст. Изводите от създадената от тълпата (crowd-sourced) Конституция на Исландия са, че колкото и находчива, включваща, демократична да е една инициатива, ако не е конкретно регламентирана в законодателството и подкрепена от водещите институции тя е обречена на провал.

Съществуват и обратните примери – българският Закон за местното самоуправление и местната администрация определя, че гражданите могат да присъстват на заседанията на общинския съвет, като заемат определените за това места, включително и като се изказват. Столичният общински съвет обаче е определил места за гражданите извън заседателната зала, с осигурено пряко видеонаблюдение на заседанието, поради физическа липса на място и спорадични злоупотреби с правото на присъствие. По този начин елегантно се заобикаля духа на закона и се ограничава законово регламентирана възможност за гражданско участие.

Разписаните в Европейската конвенция за правата на човека/ЕКПЧ/, както и в Конституцията на Република България основни граждански права дават широката рамка, в която се развива гражданското участие. В ЕКПЧ това са чл. 10 – гарантиращ свободата на изразяването на мнение и чл. 11 – свобода на сдружаването и събранията. В Конституцията на Република България тези права частично са доразвити и се прави препратка към нормативни актове от по-ниско йерархично ниво. Текстовете, които регламентират това са в чл. 1, ал. 2 – тя (б.а. - държавната власт) се осъществява от него (б.а. - народа) **непосредствено**...; чл. 10 - ...националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване; чл. 12 - сдруженията на гражданите служат за задоволяване и защита на техните интереси, ... но не могат да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, присъщи само на политическите партии; чл. 39. - всеки има право да изразява **мнение** и да го разпространява; чл. 41.- всеки има право да търси, получава и разпространява **информация**, включително и от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права; чл. 43 - гражданите имат право да се събират мирно и без оръжие на **събрания и манифестации**; чл. 44 - гражданите могат свободно да се **сдружават**; чл. 45 - гражданите имат право на **жалби, предложения и петиции** до държавните органи; чл. 50 - работниците и служителите имат право на **стачка** за защита на своите колективни икономически и социални интереси.

Изследвайки българското законодателство и практика, проф. д-р Николай Арабаджийски разпределя участието на гражданите в *три категории* – пряко участие

на гражданите, граждански контрол, обществен контрол. В прякото участие попадат разписаните в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власти местното самоуправление (ЗПУГДВМС) референдум, гражданска инициатива, европейска гражданска инициатива и общо събрание на населението, както и вече споменатото присъствие на гражданите на заседанията на общинските съвети и техните комисии. Гражданският контрол се осъществява посредством възможностите на четири закона – Закона за омбудсмана, Административнопроцесуалния кодекс (АПК), Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, Закон за административните нарушения и наказания. Общественият контрол се реализира посредством някои основни човешки права – напр. правото на информация което кореспондира с медийния контрол, правото на сдружаване и др. [Арабаджийски, Н. 2014].

Ако приемем, както вече стана дума, че контролът от една страна има междуинституционален характер, а друга - тясно е свързан с прозрачността и отвореността на институциите, за целите на нашия анализ по-голямо значение има прякото участие.

Според ЗПУГДВМС **референдум** се произвежда за пряко решаване от гражданите на въпроси с национално или местно значение от компетентността на съответните органи – Народно събрание за национален и органите на местно самоуправление за местния референдум. Гражданска инициатива се осъществява чрез подписка, организирана от инициативен комитет на дадена територия, която прави предложение до съответните органи за решаване на въпроси от тяхната компетентност. Необходимо е да направим уточнението, че по отношение на правните последиствия гражданската инициатива не се различава особено от регламентирания в АПК процедури за работа със сигнали и най-вече предложения на граждани. Има известно разминаване по отношение на изискуемата форма, сроковете за реакция и публичността на отговора, но като цяло сложните реквизити и процедура обезсмислят гражданската инициатива. Идентичен ефект с гражданската инициатива може да се постигне и с индивидуално **предложение или подписка** до орган на властта по реда на АПК.

Общо събрание на населението се провежда за решаване на въпроси от местно значение, компетентността за чието решаване по целесъобразност е предоставена на съответния орган на местно самоуправление.

Освен формите на гражданско участие в ЗПУГДВМС, в четири други закона се въвежда **обществено обсъждане** – Закон за опазване на околната среда (за оценката на въздействието върху околната среда на планове, програми и инвестиционни предложения и др.), Закона за устройство на територията (за някои устройствени планове), Закона за публичните финанси (за общинските бюджети) и Закона за общинския дълг (за вземането на нови кредити от общините). В тези закони няма еднозначно и категорично определение на общественото обсъждане, нито какви цели трябва да преследва – дали основно да информира, да провери нагласи, да събере алтернативни предложения или да аргументира и търси подкрепа за вече подготвени решения.

С различна степен на подробност се коментират правилата за провеждането му или се прави препратка към подзаконови актове. Поради тази дискреция органите и администрациите натоварени с провеждането на обществените обсъждания очаквано се ориентират към най-удобния за тях вариант. От 2016 година в Закона за нормативните актове е въведено в употреба и понятието „обществена консултация“. **Обществената консултация** се провежда с гражданите и юридическите лица в процеса на изработване на нормативен акт чрез публикуване на проекта на интернет страница – съответно на Народното събрание ако вносител е народен представител, на портала www.strategy.bg,

ако вносител е орган на изпълнителната власт или на страницата на съответната община.

В издадените през 2009 година Стандарти за провеждане на обществени консултации като част от проект „За по-добро обществено управление: институционализиране на процеса по оценка на въздействието в държавната администрация“ по Оперативна програма административен капацитет, консултациите се обвързват с оценката на въздействието. Въпреки че стандартите предлагат подробна методология за провеждане, имат белезите на практически наръчник и успешно аргументират необходимостта и ползността на консултацияния процес, ангажирането на консултациите с оценката на въздействието и с интернет пространството (най-вече портала www.strategy.bg) до голяма степен препятства приложението им. Що се отнася за нормативните актове, основен мотив за превръщането на обществените в **електронни консултации** е изтъкнатият на дискусиата в Народното събрание, а именно, че народните представители нямат капацитета да организират широка обществена дискусия по всяко законодателно предложение и това ограничава законодателната инициатива на парламентаристите. В тази връзка диференциацията в стандартите на пасивни и активни методи на консултация може да подпомогне евентуална типологизация на гражданското участие, но по никакъв начин не го насърчава. Като пасивни са определени публикуване в Интернет; проучвания на общественото мнение; проучвания на бизнеса и анкетни проучвания; Като активни консултацияни методи са посочени преки интервюта със заинтересованите страни; фокус групи; групи за допитвания до бизнеса; консултативни комисии; публични дебати/национални форуми; други интернет инструменти; отворени дни/пътуващо шоу/ изложения; модели на предприятия.

Освен гореизборените нормативно регламентирани форми на гражданско участие, институциите често използват непосредствените **дискусии и срещи**. Частни случаи на такива дискусии като тристранното сътрудничество между държавните институции, работодателските организации и синдикатите са не само разписани в нормативната уредба, но имат и задължителен характер. Често обстоятелствата налагат да се провеждат дискусии между органите на властта, администрацията, която участва в изработването на съответните документи, една или няколко заинтересовани страни, тесни експерти и професионалисти. Тези срещи могат да имат за цел да съберат допълнително информация и експертиза, да потърсят консенсус или компромис със заинтересованите страни, да свалят напрежението или отклонят вниманието от решение или казус, използват се да се засвидетелства уважение към професионални общности или изявени личности, могат да бъдат спонтанни, старателно планирани, еднократни и многократни и т.н. Обичайно са предпочитана форма на участие, защото нямат твърд законов регламент за провеждането им – т.е. разчита се да заместят други по-формализирани форми на гражданско участие, а и моментът на личностно взаимодействие между гражданите и институциите е засилен, което е предпочитан подход в южните и блискоизточни култури.

На последно място, макар и не по важност, но по ниво на интензивност и в определени случаи на натиск се отчитат регламентирани в Закона за събранията, митингите и манифестациите **прояви на открито**. Трябва да се акцентира, че при някои от най-острите противоречия, събиращите се или протестиращи граждани не се опират на текстовете на закона, а действат спонтанно, изненадващо и агресивно. При наличие на провокации, възможно е тези прояви да доведат до повреждане на частно или обществено имущество или насилие.

За да се изясни спецификите и приложимостта на посочените проявление на гражданско участие трябва да се даде отговор на поне *пет основни въпроса*:

- Чия е инициативата за съответното участие?
- Какъв е времевият хоризонт за приемане и прилагане на взетото решение? Доколко остри и неотложни са въпросите, които трябва да се решават?
- Какви ресурси влагат участниците в процеса?
- Кой основни права защитава съответния вид участие?
- Какви цели се преследват?

Генезисът на инициативата за гражданското участие по всеки конкретен въпрос е от съществено значение. Произхода на идеята има релации с важността на повдигнатата тема за инициатора, целите, които иска да постигне, готовността да се съобрази с нормативни процедури и практики, желанието да се търси компромис или консенсус. Анализът на инициативата може да даде отговор на въпросите за източника на проблема и актуалността му в обществения дневен ред. Непосредствена връзка с това, на кой принадлежи инициативата има изясняването и групирането на участниците в процеса на публичните политики. Специализираната литература предлага огромно разнообразие от квалификации – държавни органи в системата на законодателната, изпълнителната и съдебната власт; независими държавни органи; териториални органи на самоуправление; администрацията; политическите партии; лобистите, там където са регламентирани или могат да се идентифицират сред другите участници; бизнеса и представляващите го организации; синдикати и организации на трудещите се; неправителствените организации; неструктурираните групи по интереси; медиите; консултанти, професионалисти и техните сдружения; физическите лица като носители и ползватели на конституционни права и т.н.

Съгласно даденото по-горе работно определение, участници от страната на гражданите са всички изброени агенти след лобистите включително, макар че за българските условия трудно може да се разграничат лобистките действия и интереси.

Инициативата за *седемте коментирани проявления на гражданско участие* може да бъде както следва:

- **Референдум** – първо на институциите (не по-малко от една пета от народните представители; Президента на Републиката; Министерския съвет; не по-малко от една пета от общинските съвети в страната за националните референдуми. Поне една пета от общинските съветници, но не по-малко от трима общински съветници; кмета на общината, съответно кмета на кметството или района за местен референдум), после и на гражданите - инициативен комитет на граждани с избирателни права, събрал не по-малко от 200 000 подписа на граждани с избирателни права за национален и инициативен комитет с подписите на не по-малко от една двадесета от гражданите с избирателни права, които имат постоянен адрес на територията на съответната община, район или кметство. Инициативните комитети могат да включват представители на всички видове агенти на публичните политики. В същото време обаче водеща е ролята на институциите – Народното събрание за националния и общинските съвети за местния референдум могат да редактират, без да променят смисъла на съдържащия се в предложението за произвеждане на съответния референдум въпрос или въпроси, както и тяхната поредност и да преценяват законосъобразността на предложенията и процедурата.
- **Предложение или подписка** – на всеки гражданин, формална или неформална организация.
- **Общо събрание** - свиква се от кмета на общината, района или кметството по негова инициатива; решение на общинския съвет или искане на най-малко една петдесета,

но не по-малко от 20 граждани с избирателни права с постоянен или настоящ адрес на територията на общината, района, кметството, населеното място или квартала към момента на формулиране на искането. Отбелязваме, че общото събрание макар и да приема задължителни за органите на местно самоуправление решения, то не е предпочитана и често използвана форма. Процедурните изисквания за провеждането му почти изцяло обезсмислят провеждането му по инициатива на кмета на общината и общинския съвет. Кметовете на райони и кметства биха могли да използват общото събрание ако имат сериозна обществена подкрепа за някоя своя идея, но не намират разбиране в общинския съвет и общинската администрация.

- **Обществено обсъждане** – по инициатива на органите на местно самоуправление, на Министерство на околната среда и водите или регионалните инспекции по околна среда и води, или на бизнеса за някои инвестиционни намерения. Обществените обсъждания основно се организират поради законовите изисквания, а не поради стремеж към прозрачност и диалогичност. Разбира се има и изключения, например в последните години Столична община организира няколко обществени обсъждания за вида на настилката на някои ключови улици и кръстовища в града.
- **Електронна консултация** – по инициатива на органите и администрацията. Администрацията тук може да се явява като самостоятелен играч, особено по отношение на подготвяните за приемане програмни и стратегически документи.
- **Срещи и дискусии** – всички агенти – органи на властта, администрация, партии, формални и неформални организации, както и отделни граждани.
- **Прояви на открито** – формални и неформални организации на граждани, много рядко и отделни граждани.

Времевият хоризонт и степента на неотложност на въпросите, в решаването на които трябва да участват гражданите е основна характеристика на проявленията на гражданско участие. В зависимост от това, дали въпросът трябва да се реши бързо или трябва да се обсъдят детайли гражданите могат да изберат различна форма на участие. Ако въпросът директно засяга права и интереси, трябва да се използват възможно най-много канали и форми за включването на заинтересованите лица и обратно – ако няма да има непосредствено действие – гражданското участие може да се отложи за подходящ момент. Когато институциите искат да забавят или блокират дадено решение, те могат да започнат дълги и широкоформатни дискусии и да вкарат неподозиращата общественост в капан. На свой ред, гражданите също могат да въвлекат институциите в някоя от процедурите за да спечелят време. Времевата перспектива също е и субективен фактор. Понякога е сложна преценката, дали вече има отворени „прозорци на политиките“ (по Джон Кингдън), когато съществуват чудесни шансове за успешно въздействие, или конкретната гражданска инициатива и участие ще допринесат за вкарването на въпроса в дневния ред и отварянето на прозорец. Не са рядкост случаите, когато гражданите отварят прозореца, но не им достига енергия или експертиза за да довършат започнатото.

Времевите хоризонти според българското законодателство и практика са следните:

- **Референдум** – изискването е подписите да се съберат за три месеца от обявяването на инициативата при национален референдум и един или три месеца в зависимост от вида на местния референдум. Сроковете за провеждане на референдумите след внасянето на подписката са около 4 месеца за националния и около 2 месеца за местния. С оглед на сложната процедура и отношението на политическия елит към референдумите обаче, тези срокове са най-малкото, което може да се наложи да се изчака.

- **Предложение или подписка** – според АПК могат да бъдат писмени или устни, да бъдат подадени лично или чрез упълномощен представител, по телефон, телеграф, телекс, факс или електронна поща. Това многообразие предполага бързина и добър достъп при подаването на предложенията и изисква време единствено за събиране на подписи при подписките. Въпреки че от гражданите може да се изиска допълнителна или уточняваща информация, сроковете за реакция са най-много два месеца, а когато е необходимо по-продължително проучване, срокът за вземане на решението може да бъде продължен от по-горестоящия орган до 6 месеца.
- **Общо събрание** – подобно на референдума, тук е важен организационният капацитет, с който ще се организира събирането на подписката за свикването му. Няма законово определен срок в който да се събира подписката, но това означава и че органите могат междувременно да взимат решения, с които да блокират или поне усложнят разрешаването на въпросите, обект на общото събрание. Общинският съвет или кметът на общината са длъжни да издадат съответните актове за предприемане на необходимите действия в срок до един месец от приемането на решението на общото събрание. Законът предвижда и срокове за съдебно обжалване и произнасяне на съда.
- **Обществено обсъждане** – основен проблем тук е, че организаторите в общия случай не целят максимална публичност и информацията за провеждането не достига до всички интересувачи се лица. Следователно гражданите, които искат да участват трябва да имат предварителната нагласа, своевременно да следят за провеждането им и като допълнение – да бъдат подготвени. От гледна точка на институциите, ако целят да получат експертиза и съдържателни становища, трябва да бъдат активни в периода преди самото обсъждане, защото обвързващите срокове след провеждането му обикновено са кратки и фиксирани.
- **Електронна консултация** - срокът за предложения и становища по проектите, публикувани за електронна консултация е не по-кратък от 30 дни, при изключителни случаи – 14 дни. Както при обществените обсъждания обаче, гражданите и организациите им трябва периодично да следят интернет страниците на институциите за да не пропуснат възможността да дадат становище по важен за тях акт.
- **Срещи и дискусии** – в зависимост от ситуацията (актуалност на проблема, ангажираност на институциите, обществен отзвук, мотивация и експертиза на гражданите и т.н.) срещите и дискусиите могат да се проведат непосредствено след заявения интерес или в кратки срокове, съгласно натовареността на институциите. Отново отбелязваме възможността обаче точно тази форма да се използва от институциите и за сваляне на напрежението, отклоняване на вниманието и/или забавяне за приемането на решение.
- **Прояви на открито** - най-малко 48 часа, а при неотложни случаи – 24 часа, преди началото на проявата писмено се уведомява кмета на общината. Събранията, митингите, протестите, хепънингите или флаш-мобовете обикновено се използват когато другите средства за участие не сработват, когато няма търпение или време за друга реакция като често посочените кратки срокове не се спазват.

Ресурсите, които гражданските участници влагат при формирането и реализацията на публичните политики са от ключово значение за успеха на начинанието. Според Дейвид Труман, степента до която групите по интереси,

респективно гражданите и техните организации достигат ефективно до институциите е резултат от *три независими фактори*:

(1) *фактори свързани със стратегическите позиции на групата в обществото* - статус и престиж в обществото, доколко групата/членовете на групата са ясно различими от други групи; значението на действията и постигнатите резултати спрямо неорганизираната и незаинтересованата по тематиката част от обществото; доколко политически лица и администратори са членове на групата; доколко членовете на групата са източници на някакво специализирано знание или умение за обществото;

(2) *фактори свързани с вътрешните характеристики на групата* – доколко изобщо и подходящо е организирана групата; до каква степен на единодействие може да достигне в определени ситуации; уменията на лидера; материалните ресурси с които разполага;

(3) *фактори свързани с особеностите на самите държавни институции* – структурата и практиките на институцията; връзките и въздействията, които групата може да направи върху членове или върху цялата институция и т.н. [Theodoulou and Cahn, 1995, 70-71].

Извън материалните ресурси, споменати като един от факторите на успеха, Матю Кан обобщава, че вероятността за успех на една гражданска инициатива зависи от: административните/правни познания; мрежите от контакти; масовост на подкрепата; възможност да се направи политически принос/да се извлече политически дивидент; способността да се разгърнат връзките с обществеността и медийна кампания [пак там, 208].

Като цяло нито една организация не може да генерира и приложи оптимално и едновременно всички ресурси, но спестяването на усилия, умения, неизползването на социален или друг капитал може да се окаже фатално. Все пак различните форми на участие изискват приоритетното използване на различен тип ресурси и предварителният анализ на капацитета може да насочи гражданите към подходящия вид участие:

- **Референдум** – най-важното за референдума е масовостта на подкрепата. За българските условия, които ограничават възможностите за вземане на решение чрез референдум с високи прагове на активност, решаващо е и умението успешно да се комуникира през всички информационни канали за да се достигнат необходимите нива на мобилизация.
- **Предложение или подписка** – водеща според мен тук е възможността да се извлече политически дивидент. Независимо дали става дума за индивидуално или групово желание, предлагачите го трябва не само да са готови да се откажат от славата на всяка успешна промяна, а и да аргументират предложението така, че да не засяга пряко интересите на друг субект на политиките. За това убеждаване се изискват и подходящите експертни познания.
- **Общо събрание** – от една страна прокарването на решение чрез общо събрание на населението, подобно на референдумите, изисква масовост на подкрепата и успешна комуникация. От друга страна обаче териториалната ограниченост на общото събрание в сравнително малки общности изисква и добре развита локална мрежа от контакти.
- **Обществено обсъждане** – след като отчетохме проблема с информираността на гражданите, относно провеждането на обществени обсъждания, използването на мрежи от потенциални информатори е решаващо за включването в обсъждането. На следващо място, мрежите от контакти сред съответната администрация и органи способства за възприемане на идеите и позициите на участниците. Разбира се и тук са необходими познания за да се аргументира предложението, а

в някои случаи и комуникация с широката публика, за да се представят предимствата на алтернативното решение или непрофесионализма на институциите.

- **Електронна консултация** – електронната консултация обикновено протича дистанционно и безлично, затова решаващи са познанията и представените мотиви и доказателства. Не е за пренебрегване и шанса, който ще се отвори пред органа за засилване на политическия принос. Електронната консултация, макар и задължителна по закон не допуска достатъчно възможности за въздействие върху проектите на решения, затова не е достатъчно атрактивна за гражданите и организациите им да влагат своите ресурси в нея. По-скоро тази форма се използва да се изрази подкрепящо или негативно мнение, за реализацията на което преобладаващо се е инвестирало на друго място.
- **Срещи и дискусии** – вече отбелязахме, че срещите и дискусиите са най-слабо формализирания и нормативно ограничен вариант за участие. Следователно всички подходи и варианти за въздействие са отворени спрямо стратегията на гражданите.
- **Прояви на открито** – решаващо за успеха на една проява на открито е нейната масовост. След демонстрираната масовост обаче важни са и мрежовите отношения, комуникацията, експертизата, които да канализират енергията. Примерът с протестите срещу високите цени на комуналните услуги и монополите от зимата на 2013 в България показва, че само масовост не е достатъчна.

Правото на участие на гражданите в публичното управление според разпоредбите на българската Конституция може да се декомпозира на следните права: *пряко участие; сдружаване; мнение; информация; събиране и манифестация; жалби, предложения и петиции; стачка*. Тези права не респондират само и единствено с гражданското участие, а предполагат и други индивидуални интереси или обществени функции и баланси. Обвързването на правата с гражданското участие дава представа обаче в каква степен тези права се спазват и поощряват в процеса на формиране и прилагане на публичните политики:

- **Референдум** – гарантира правото на пряко участие и правото на мнение. С отказа от бързо, своевременно и пълноценно прилагане на резултатите от проведените до момента (2017 г.) национални референдуми, независимо от недостига на активност, институциите показват, че не ценят особено правото на гражданите на пряко участие във вземането на решения.
- **Предложение или подписка** – тази форма защитава правото на мнение и на жалби, предложения и петиции. В проявлението гражданска инициатива се способства и за сдружаването на гражданите.
- **Общо събрание** – тук се гарантират пряко участие, мнение, събиране и манифестация, сдружаване. Правото на сдружаване не произлиза пряко от задължителните процедури, но в процеса на формиране на решенията и изясняване на позициите, гражданите неминуемо се групират по интереси.
- **Обществено обсъждане** – мнение, информация, жалби, предложения и петиции. Практиката показва, че обществените обсъждания в някои случаи могат да помогнат и на правото на сдружаване, защото събират на едно място хора с активни и противостоящи позиции на тези на официалните институции и в резултат се появяват сдружения с общественополезна дейност. Моето мнение обаче е, че тези случаи не са непосредствено следствие от формата обществено обсъждане, а резултат от липсата на достатъчно други възможности за изграждане на мрежи и организации от дейни граждани.

- **Електронна консултация** – помага за реализация на правото на мнение, информация, жалби, предложения и петиции. Това е изключително полезна форма за правото на достъп до информация. Законът за достъп до обществена информация гарантира достъпа до вече взети и реализиращи се решения, докато електронната консултация е незаменим инструмент за предварително информиране на обществото за планове и идеите на неговите представители и служители.
- **Срещи и дискусии** – мнение, информация, жалби, предложения и петиции, сдружаване. Освен горепосочените права, срещите и дискусиите следва да подсигурят и задължението на органите на властта по чл. 110 от АПК, а именно да приемат и изслушват граждани и представители на организации в определени и предварително оповестени дни и часове.
- **Прояви на открито** – събрание, манифестация и стачка. Конституцията гарантира правото на стачка на работниците и служителите за защита на техните колективни икономически и социални интереси, но тъй като всеки има право на труд – респективно на никой не може да се ограничи правото на стачка.

Сумарно, изводът от анализа на правата е, че правото на мнение е защитено чрез най-много форми на участие, а правото на стачка – само чрез една. Проблеми има и с правото на пряко участие, защото и двете форми, които позволяват упражняването му са утежнени с тежки процедури, а резултатите от вече упражнено право не се уважават от представителните институции. В допълнение, макар и да не произлиза директно от Конституцията, модерното право на добро управление е въплътено във всичките форми на гражданско участие.

Анализът на характеристиките на гражданското участие с неговите цели показва, че при сложното взаимодействие на всички актьори в първичния политически бульон на решенията, почти винаги резултатът е различен от това, което изначално са преследвали участниците. Това не означава че трябва да се избягва целеполагането – напротив, колкото по-конкретни ефекти се търсят, толкова е по-голям шанса за постигането им. За съжаление извеждането на конкретни общи цели за широки и субективни категории като гражданското участие е невъзможно. Затова използването на посочената в началото на изследването класификация на целите - инкорпориране на обществени ценности в решенията; подобряване качеството на решенията; разрешаване на конфликти; създаване на доверие; образование има практическо значение. Особено е, че гражданите може да не съзнават напълно целите на своето участие, институциите може да разтълкуват погрешно намеренията им или пък в процеса на работа може да възникнат по-привлекателни за страните ценности от предходно възприетите:

- **Референдум** – преобладаващо референдумите се правят за да се даде легитимност и да се внедри волята на мнозинството в едно решение. Ако се приеме, че волята на обществото за непосредствен и материален израз на ценностите на обществото, то връзката между референдума и първата цел на гражданското участие е категорична. Силно дискусивно е дали трансфера на отговорност за вземането на решение може да бъде съпътстван от създаване на доверие, а разяснителната кампания да се приеме като инструмент да се образова населението по темата на референдума.
- **Предложение или подписка** – в общия случай непосредствената задача е да компенсират проблеми, грешки, недостатъци на вече провеждани политики или да предложат нови. Следователно инкорпорирането на обществени ценности и подобряване качеството на решенията са най-близките по смисъл от целите в класификацията. Предложенията и подписките може да предлагат решение на конфликт, инициатива чрез която да се създаде доверие или да се образова или

информира обществеността, но това е функция на съдържанието, а не на формата.

- **Общо събрание** – използването на екзотичен инструмент като общо събрание би могло да бъде мотивирано от тоталната липса на доверие между граждани и институции. В същото време могат да се обслужат всички останали цели – сходно с референдума мнозинството да инкорпорира общностните си ценности в решението, при правилна организация – да се вземат най-добрите решения, да се загладят неразбирателствата и конфликтите, да се изясни процеса по прилагане на приетите решения.
- **Обществено обсъждане** – проведено по подходящ начин, общественото обсъждане може да обслужи всички цели на гражданското участие. Особено е, че на едно единствено обсъждане би било изключително трудно да се преследват и достигнат едновременно всички цели.
- **Електронна консултация** – декларираното намерение на електронната консултация е подобряване качеството на решението. Не бива да се подценява и специфичната функция да се информира обществеността за предстоящите решения.
- **Срещи и дискусии** – липсата на ограничения в процедурата и универсалната приложимост осигурява възможността чрез срещи и дискусии да се реализират всички цели на гражданското участие.
- **Прояви на открито** – независимо че по интензитет на реакция проявите на открито са с най-голямо противопоставяне и по същество представляват конфликт на участниците с институциите и с други субекти, основната им цел е разрешаване на проблеми, които са ескалирали до степен на конфликт. И тук е възможно сред исканията на участниците да има претенции за инкорпориране на ценности, подобряване на решенията или разясняване на едно или друго, но отново разграничаваме съдържателния аспект от формата на проявата.

	Референдум	Предложение или подписка	Общо събрание на населението	Обществено обсъждане	Електронна консултация	Дискусия и среща	Проява на открито
1. На кой е инициативата	Институции и граждани с превес на институциите	Граждани и организации	Граждани, организации и органи на местното самоуправление.	органи на властта, бизнеса за някои ОВОС	Органи на властта и администрацията	Всички агенти	Организации на граждани
2. Времеви перспективи	7 месеца за национален, 3-5 месеца за местен референдум. Ако не се достигне изискуемата активност – няма гаранции и времеви хоризонт за приемане на резултатите	Средна перспектива - 2 или 6 месеца	Средна перспектива До 3 месеца без времето за събиране на подписка	Кратка перспектива, изисква постоянно следене	Кратка перспектива, изисква постоянно следене	Кратка перспектива, риск от „приспиване“ на участниците	Кратка перспектива - 24 или 48 часа преди проявата
3. Какви ресурси се влагат	Масовост на подкрепата, способност за комуникиране	Възможност за политически дивидент, експертиза	Масовост на подкрепата, способност за комуникиране, локална мрежа от контакти	Мрежи, експертиза, комуникация	Експертиза, политически дивидент	Всички	Масовост, мрежови отношения, комуникация, експертиза

	Референдум	Предложение или подписка	Общо събрание на населението	Обществено обсъждане	Електронна консултация	Дискусия и среща	Проява на открито
4. Какви права защитават	Пряко участие, мнение	Мнение, жалби, предложения и петиции	Пряко участие, мнение, събиране и манифестация, сдружаване	Мнение, информация, жалби, предложения и петиции	Информация, мнение, жалби, предложения и петиции	Мнение, информация, жалби, предложения и петиции, сдружаване	Събрание, манифестация, стачка
5. Какви цели се преследват	Инкорпориране на обществени ценности	Инкорпориране на обществени ценности и подобряване качеството на решението	Инкорпориране на обществени ценности; подобряване качеството на решението; разрешаване на конфликти; образование	Всички цели	Подобряване качеството на решението, образование	Всички цели	Разрешаване на конфликти

* * *

Предложеният *сравнителен анализ* на основни характеристики на различните проявления на гражданско участие в публичните политики не може да покрие абсолютно всички специфики. Съвсем целенасочено се избягва коментар относно недостатъците на законодателството, възпрепятстващи гражданското участие. Едно задълбочено проучване относно наличието или липсата на споменатите предпоставки за гражданското участие също би разкрило много относно предпочитанията на гражданите и институциите към някои от формите. Вероятно има и зависимост между броя на консултантите и съветниците и склонността за взаимодействие с гражданите. Подборът на *петте коментирани характеристики* е направен с умисъла, че това е критичният минимум, за който участниците трябва да направят самооценка. И когато гражданите съпоставят целите си, ресурсите и времето с които разполагат, кое право свързано с участието е най-малко уязвимо и дали инициативата е в тяхното поле, могат да изберат формата, чрез която ще постигнат максимално въздействие върху публичните политики.

Литература:

1. Арабаджийски, Николай, Участие на гражданите в местното самоуправление в Република България, Годишник на ДПА, НБУ, 2014 г.
2. Тодоров, Антоний, Елементи на политиката. Трактат върху политическото, НБУ, 2012 г.
3. Фукуяма, Франсис, Произход на политическия ред. От предисторическите времена до Френската революция, Изток-Запад, 2015 г.
4. Kelly, M., ed., Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities, NISPAcee, 1999
5. Kraft, Michael, Furlong, S., Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives, CQPress, 2004
6. Putnam, R., Bowling Alone. The Collapse and revival of American Community, New York: Simon and Schuster, 2000
7. Rhodes, R.A.W., Sarah Binder, Bert Rockman, The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford University Press, 2006
8. Theodoulou, S., Cahn, M., Public Policy – The Essential Readings, Prentice Hall, 1995
9. Европейска конвенция за правата на човека (ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за Република България от 7 Септември 1992 г., посл. изм. ДВ. бр.38 от 21 Май 2010г.)
10. Конституция на Република България - обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 Декември 2015г.
11. Административнопроцесуален кодекс - обн. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., В сила от 12.07.2006 г., посл. доп. ДВ. бр.13 от 7 Февруари 2017г.
12. Закон за нормативните актове - обн. ДВ. бр.27 от 3 Април 1973г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.34 от 3 Май 2016г.
13. Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление - обн. ДВ. бр.44 от 12 Юни 2009г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.56 от 24 Юли 2015г.
14. Закон за местното самоуправление и местната администрация - обн. ДВ. бр.77 от 17 Септември 1991г, посл. доп. ДВ. бр.9 от 26 Януари 2017г.
15. Закон за опазване на околната среда - обн. ДВ. бр.91 от 25 Септември 2002г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.12 от 3 Февруари 2017г.
16. Закон за устройство на територията - обн. ДВ. бр.1 от 2 Януари 2001г., В сила от 31.03.2001 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.13 от 7 Февруари 2017г.
17. Закон за публичните финанси - обн. ДВ. бр.15 от 15 Февруари 2013г., В сила от 01.01.2014 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.43 от 7 Юни 2016г.
18. Закон за общинския дълг - обн. ДВ. бр.34 от 19 Април 2005г., В сила от 01.06.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.98 от 9 Декември 2016г.

19. Закон за събранията, митингите и манифестациите - обн. ДВ. бр.10 от 2 Февруари 1990г., посл. изм. ДВ. бр.24 от 26 Март 2010г.
20. Стандарти за провеждане на обществени консултации - <http://strategy.bg/StaticPages/CalculatingManual.aspx?guidanceType=2§ionName=PublicConsultationStandards>
21. <http://parliament.bg/bg/plenaryst/ns/51/ID/5503> (последно отворен на 05.07.2017 г.)
22. www.sofia.bg (последно отворен на 05.07.2017г.)

МЕСТНИТЕ ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ И РОЛЯТА НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В КОНТЕКСТА НА ЕФЕКТИВНОТО РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ

Доц. д-р Валентин Василев,
докторант Костадин Георгиев,
Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград

Резюме: В настоящата статия се акцентира върху ролята и значението на релацията между местните политики и ролята на заинтересованите страни. Теоретичното изясняване на основните характеристики на заинтересованите страни е разгледано в контекста на значението им в изграждането на местни публични политики и са представени някои идеи, позволяващи по-доброто апробиране на нови подходи в практиката на институциите от публичната сфера. Авторите поставят акцент върху фокусирането в няколко ключови области при изграждането на ефективни отношения между заинтересованите страни и местните власти в специфичните области на адаптация на добри практики в местните политики и утвърждаването на ролята на обществените консултации като ключов инструмент в съвременните организации.

Ключови думи: публичен мениджмънт; публична администрация; местни политики; заинтересовани страни; добри практики; бенчмаркинг

LOCAL PUBLIC POLICIES AND THE ROLE OF THE PARTIES CONCERNED IN THE EFFECTIVE REGIONAL DEVELOPMENT CONTEXT

*Assoc. Prof. Valentin Vasilev, PhD,
PhD student Kostadin Georgiev,
South-West University “Neofit Rilski”, Blagoevgrad, Bulgaria*

Abstract: This article reviews the role and importance of the relation between local policies and the role of the parties concerned. The theoretical clarification of the key characteristics of the parties concerned are addressed in the context of their importance in the local public policies building process. Some ideas also are put forward in order to allow better appraisal of new approaches in the public-sector institutions' practice. The authors put accent on focusing process in several key areas in building effective relations between the parties concerned and local authorities in specific areas of adaptation of good practice in local policies and strengthening the role of public consultations as a key tool in the modern organizations.

Keywords: Public Management; Public Administration; Local Policies; Good Practice; Benchmarking

Увод

Един от основните проблеми на модерните демокрации е отстраняването и отдалечаването на хората от политическите и управленски процеси. В този аспект, както и в много други, гражданското общество е важен елемент в демократичното развитие. То предоставя на гражданите алтернативна възможност, различна от тази на политическите партии и лобита, за предаване на различни гледни точки и отчитане на разнообразни интереси

в процеса на вземане на решения. Като цяло, оскъдността в научното и изследователско пространство, засягаща тази проблематика пречи на неговото ефективно приложение. В такъв контекст, самостоятелните колективни и самостоятелни научни разработки от български автори в областта на публичния мениджмънт са сравнително малко.¹

Предпоставки за развитие

В своя Препоръка от октомври 2009 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа призна „значителния принос на неправителствените организации за развитието и осъществяването на демокрацията и правата на човека, по-специално чрез повишаване на осведомеността на гражданите, участие в социалния живот и отчетност от страна на публичните органи“.²

На заседанието на Форума на Съвета на Европа за бъдещето на демокрацията през юни 2007 г. в Швеция, участниците отправиха призив към Конференцията на международните неправителствени организации (МНПО) към Съвета на Европа за изготвяне на Кодекс на добрите практики за гражданско участие, който да покрива теми като механизмите за участие на неправителствените организации при вземането на решения и участието на гражданското общество в публичните политики. Така Конференцията на МНПО пое отговорността за изготвяне на Кодекса на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения. Този документ очертава основанията, рамката и средствата за активно гражданско участие. Той е подготвен от представители на гражданското общество с богат опит и след множество консултации в европейските страни, изпитан и коментиран от членове на национални и международни неправителствени организации (НПО) и вече се прилага от активисти и представители на публичните органи.

Конференцията на МНПО към Съвета на Европа създаде удобен за употреба, структуриран и прагматичен инструмент за вземащите решения лица и за организираното гражданско общество, включително неправителствените организации. С този акт се предприеха поредица от действия за стабилизиране на присъствието на гражданското общество в местното и държавното управление. Крайната цел на подобни мерки е да се подобри сътрудничество между властите и гражданите, да се увеличат средствата за участие и самото участие на гражданите в демократичните процеси на местно, регионално и национално ниво.³

Съществуват различни структурирани форми, чрез които гражданското участие се развива и поддържа. Този подход се препоръчва на страни членки в редица директиви на ЕС. Необходимостта от участието на граждани и СГО в процесите на вземане на решения е изрично регламентирано не само в конституциите и законите на развитите европейски демокрации, но и в международни и наднационални актове на Съвета на Европа и Европейския съюз.

Според Съвета на Европа „участието на гражданите е в самото сърце на идеята за демокрация“.⁴ България също вече има натрупан опит и в много общини са изградени и функционират различни форми на гражданско участие в процесите на формулиране на местни политики. Основната идея е при планиране на местна политика да се вземат предвид мненията на различни заинтересовани страни, да се съберат представители на всички заинтересовани страни в решаване на даден въпрос, да се приобщят гражданите с техния потенциал и ресурс, за да бъде по-ефективно планирането за развитие на дадена територия.

¹ Вж. Арабаджийски, Н. Държавно и публично управление. Изд. НБУ. С., 2014 г., с.16-17

² Бел.авт. По-подробно вж. Белова-Ганева, Г. Актуални тенденции в защитата на правата на човека. Изд. „Класик“. С, 2013 г.

³ Вж. Vincent Mabillard, Martial Pasquier; Transparency and Trust in Government (2007 – 2014): A Comparative Study; The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy; Volume IX, Number 2, Winter 2016/2017; <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nispa.2016.9.issue-2/nispa-2016-0015/nispa-2016-0015.pdf>

⁴ Вж. Препоръка за участие на гражданите, Rec , (2001) 19, 6 декември 2001 г.

Ползи от партньорството между структурите на гражданското общество /СГО/ и администрацията

Създаването, приемането и прилагането на управленски решения след и в условията на консултации и сътрудничество със СГО е предпоставка за приемане на по-добри решения,¹ които в по-голяма степен отговарят на обществения интерес; институциите получават информация за различните възможни ефекти, които дадено решение може да има, до която те иначе не биха имали достъп:

- ✓ Осигурява се по-голяма прозрачност и отчетност на институциите;
- ✓ Приетите решения отговарят на обществения интерес и го отразяват в по-голяма степен;
- ✓ Да се вземат под внимание различни гледни точки, а не само гледните точки на влиятелните групи и икономическите лобита;
- ✓ Най-ефективно е проблемите да се решават на нивото, на което са възникнали, защото там са и най-заинтересованите страни.
- ✓ Участието на гражданите в решаването на дадени въпроси е плюс, тъй като те не само имат съответните идеи и познания, които често външните експерти не познават, но и защото, когато хората са включени в процес на съвместно решаване на дадени въпроси, преодоляват нагласата само да критикуват като външни наблюдатели, приобщават се към процеса на управление и допринасят с креативни идеи и нагласи.

Предпоставки и предизвикателства в процеса на партниране

Принципът на създаване на ефективно партньорство изисква прилагане на механизмите на консултации и участие, които да осигурят ефективно включване на СГО, организации и сдружения на работодатели, профсъюзи, гражданското общество и други заинтересовани страни.

За реалното прилагане на практика на принципа на партньорството са необходими следните предпоставки: *демократично управление; децентрализация и приложение на принципа на субсидиарността; активно гражданско общество; адекватна нормативна уредба.*

Създаване на среда за ефективно партньорство при планиране се постига чрез поредица от принципни характеристики, сред които:

- да се повиши чувствителността и разбирането за важността от прилагането на принципа на партньорството;
- да се разяснява важността от свързаността между планиране (регионално и не само), програмиране и участие в Структурните фондове;
- да се включат в процеса на планирането всички заинтересовани страни и да го установим като системна практика;
- да се развива капацитетът, приносът и отговорността на партньорите чрез фасилитиране на диалога и постигане на консенсус;
- да не се поощрява формалното прилагане на партньорството;
- да се използват ефективни, работещи механизми за реализиране на партньорството;
- да се работи за повишаване на мотивацията от страна на СГО и бизнеса да участват в процеса на планиране на регионални политики;
- да се засилва взаимното доверие между общини и СГО и да се създават условия за взаимно познаване на професионалния капацитет на двете страни;
- да се насърчава създаването на активни СГО в малките общини;
- да се създават условия за преодоляване на обществени опасения за непрозрачно и неправомерно ползване на публичната собственост и средства;

¹ Вж. Petri Virtanen, Jarmo Vakkuri; Searching for Organizational Intelligence in the Evolution of Public-Sector Performance Management; The NISPAce Journal of Public Administration and Policy; Volume VIII, Number 2, Winter 2015/2016 <https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nispa.2015.8.issue-2/nispa-2015-0010/nispa-2015-0010.pdf>

- да се осигури баланс между участниците в процеса на партниране.

Популярна е ролята на инициативата Партньорство за открито управление /ПОУ/ - глобална инициатива за усъвършенстване на управлението. Гражданите искат по-прозрачно, по-ефективно и по-отговорно управление с институции, които дават власт на хората и които откликват на техните стремежи. Ролята на местните власти в този процес е от съществено значение. Необходимо е политическо лидерство. Необходими са технически знания. Необходими са постоянни усилия и инвестиции. Необходимо е сътрудничество между управляващите и гражданското общество.

Партньорство за открито управление (ПОУ) е сравнително нова многостранна инициатива, чиято цел е да осигури конкретни ангажименти от страна на правителствата за стимулиране на прозрачност, овластяване на гражданите, борба срещу корупцията и овладяването на нови технологии за укрепване на управлението

За да станат членове на ПОУ страните-участнички трябва да приемат Декларация за открито управление, да изготвят конкретен план за действие като се допитват до обществото и при обратна връзка от него, и да се ангажират с независими доклади за своя напредък.

След старта през 2012 г. правителството на Р.България възлага регулярно анализ на всички стратегически и управленски документи с цел извеждане на всички свързани с инициативата мерки, които да определят приоритетите на България

Експертните анализи на Националните стратегически и управленски документи, показваха, че би било ефективно България да декларира в свои Планове за действие за първите две години предимно приоритетни мерки в следните направления:

- ✓ По-ефективно управление на публичните средства/ресурси – мерки, насочени към бюджета, обществените поръчки, концесиите, публичните разходи, използването на природните ресурси и средствата от ЕС;
- ✓ Повишаване на фирмената отговорност и отчетност – мерки, насочени към отчетността на фирмите, както и по въпроси като опазване на околната среда, противодействие на корупцията, защита на потребителите и ангажиране на общностите. Актуализираните компоненти са приети през юли 2014 г.

Някой от предприетите действия по реализация вече са направени. Така например:

- продължаване на обществените консултации на българския портал за обществени консултации www.strategy.bg, с отваряне на специална рубрика за консултации и дебат “Открито управление”;

- привличане на регионалните и местни власти, Президентството и Народното събрание за участие в инициативата;

- провеждане обществено обсъждане на проекта на План за действие – медии, интернет, кръгли маси, двустранни срещи с НПО, граждански сдружения, бизнес;

- разглеждане на проекта на план от Съвета за развитие и приемане от МС.

Препоръки за ефективни обществени консултации в контекста на ефективни публични политики

Могат да бъдат изведени следните препоръки с оглед повишаването на ефективността на процесите на консултации като например определяне (класифициране) на темите, въпросите (актовете), по които задължително се провеждат обществени консултации (самостоятелни или като част от процедури за оценка на въздействието) и регламентиране на процеса по начин, който осигурява ефективно време за провеждане на обществени консултации. Това може да стане в процеса на консултиране на законодателната програма на правителството. Необходимо е структуриране на консултациите като е възможно това да се осъществява с насочващи въпроси, без това да ограничава обхватът, по които могат да се изказват заинтересованите страни,¹ включително чрез лидерите в организацията и др.

¹ Вж. James E. Ryan; 5 Questions Leaders Should Be Asking All the Time; Harvard Business Review; 14.04.2017; https://hbr.org/2017/04/5-questions-leaders-should-be-asking-all-the-time?referral=03759&cm_vc=rr_item_page.bottom

Увеличаването на регламентирания срок за обществени консултации от сегашните 14 дни до поне 3 работни седмици също е добро решение. Популяризиране на Портала за обществени консултации¹ сред неправителствения сектор – например, осъществяване на автоматично взаимодействие с Портала на неправителствените организации, който е особено активен или друг начин за активизиране може да е подходящо управленско решение.

Тук специфична и особено важна може да се окаже ролята на виртуалната среда и интернет комуникирането и използването на т.нар. онлайн бранд общности. При управление на комуникацията в онлайн бранд общностите, за да се изгради доверие от страна на потребителите/гражданите, за да се поддържа положително отношение и за да се постигне ефектът на насърчаване на участие вследствие на комуникационните активности, е необходимо:

1) информацията, която се предоставя от страна на организацията в онлайн бранд общността, да съответства на разискващата се проблематика;

2) комуникацията да е регулярна, а не епизодична, тя да е достатъчна като продължителност и да е навременна.²

За разширяване на позитивното влияние на този подход е необходимо превръщането му в стратегически компонент от управлението. Може да се каже, че ПР стратегията е неразделна част от цялостната управленска програма и политиката на дадена организация. Тази стратегия не е самоцел, тя е необходима, за да се решат конкретни проблеми и за да се осигури баланс между възможностите на организацията, изискванията на гражданите и състоянието на социалната среда, в която ще се осъществяват дейностите.³

Участие на гражданите и търсене на форми за сътрудничество

„Открито управление“ изисква свобода за гражданското участие и ангажираност във формирането на политиката и управлението, включително основните мерки за защита на гражданските свободи.⁴

Петте големи предизвикателства във връзка с ПОУ са:

1. Подобряване на обществените услуги – мерки насочени към пълната гама услуги за населението, включително здравеопазване, образование, наказателно правосъдие, водоснабдяване, електроснабдяване, телекомуникации и други области чрез стимулиране на подобряването на обществените услуги или чрез нововъведения от страна на частния сектор;

2. Засилване на обществения морал – мерки насочени срещу корупцията и за издигане на етиката в обществото, достъп до информация, кампания за финансова реформа и свобода на медиите и на гражданското общество;

3. По-ефективно управление на публичните средства – мерки насочени към бюджета, обществените поръчки, природните ресурси и чуждестранната помощ;

4. Създаване на по-голяма сигурност в населените места – мерки насочени към обществената безопасност, областта на сигурността, реагирането при бедствия и кризи и екологични заплахи;

5. Повишаване на организационната отчетност – мерки насочени към отговорността на фирмите по въпроси като опазване на околната среда, противодействие на корупцията, защита на потребителите и ангажиране на общностите.

¹ www.strategy.bg

² Вж. Ангелова, Сл. Ефективна комуникация в онлайн бранд общност чрез социалната мрежа Facebook. Електронно научно списание „Реторика и комуникации“, бр. 24/2016 г.

³ Вж. Стефанова, Д. Особености на ПР стратегията и етапи в реализирането ѝ. Електронно списание „Реторика и комуникации“, бр. 24/2016 г.

⁴ Вж. Armando Suppa, Natalie J Webb; Performance in complex, hierarchical government organizations: What can we learn from a comparative study of defense organizations?; The International Public Management Review; Vol 17, No 2 (2016) <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/277>

Анализ на заинтересованите страни инструмент на местните политики

Заинтересованите страни са хора, групи от хора, организации и институции, за които съществува възможност да бъдат засегнати, в положителен или отрицателен смисъл, от прилагането на политиката или могат да окажат влияние върху резултатите и последствията от тяхното осъществяване.

Анализът на заинтересованите страни поставя основата и структурира планирането, мониторинга и оценката на политиката чрез участие в тези процеси на всички, които са заинтересовани и имат отношение към тях, като в определена степен той е свързан и с гражданските инициативи и самоинициативи.¹

Основни стъпки при анализа на заинтересованите страни²

Първата стъпка е идентифициране на заинтересованите страни, които играят ключова роля при реализацията на политиката и чието участие в оценката е наложително или желателно.

Определянето на ключовите заинтересовани страни може да бъде подпомогнато, като се отговори на няколко основни въпроса:

- Кои са потенциалните облагодетелствани страни (целеви групи, бенефициенти) от реализацията на политиката?;
- Кой може да изпита неблагоприятно въздействие?;
- Кои са уязвимите групи?;
- Кои са потенциалните поддръжници и противници на политиката?;
- Какви са взаимоотношенията между заинтересованите страни?

Втората стъпка е свързана с анализ на възможните последици от реализацията на политиката, както и нейното потенциално въздействие върху интересите на заинтересованите страни. Може да се формулира група от въпроси, които подпомагат определяне интересите на ключовите заинтересовани страни, например:

- Какви са очакванията на заинтересованите страни от реализацията на политиката?;
- Какви са възможните ползи и вреди за заинтересованите страни?;
- Какви ресурси са в състояние или биха желали да мобилизират заинтересованите страни в подкрепа или противодействие на осъществяването на политиката?;
- Кои интереси на заинтересованите страни противоречат на целите на политиката?

Работните срещи между заинтересовани страни (stakeholder workshops) са особено полезни в началото на процеса, за да може да се състави пълен списък на заинтересованите страни. Този метод е подходящ и за постигане на консенсус по отношение на стратегията за участие на ключовите заинтересовани страни в реализацията и оценката на политиката.

SARAP (SARAR) е метод за работа със заинтересовани страни от различни равнища, ангажираща техните творчески способности в решаването на проблеми при разработването и оценката на политики.

Пет са най-важните принципи, на които се основава прилагането на този метод:

- *Самоуважение* (Self-esteem): чувство за собствената ценност, както и възприемането на всеки като ценен източник на идеи;
- *Асоциативна сила* (Associative strength): способност за формулиране на приоритети и работа в екип с обща цел чрез взаимно уважение, доверие и сътрудничество;
- *Находчивост* (Resourcefulness): способност да се представят нови решения на проблемите, както и готовност да се поемат предизвикателства и рискове;
- *Планиране на действията* (Action planning): съчетаване на критично мислене със способност за творческо прилагане на нови, ефективни и базирани на реалността планове, в които всеки участник има полезна роля;

¹ Бел.авт. По-подробно вж. Кресналияска, Г., М. Чешмеджиева. Граждански контрол върху администрацията. Изд. „Пропелер“. С., 2015 г., с.142-147

² Вж. Ganesh Prasad Pandeya ; Does Citizen Participation in Local Government Decision-Making Contribute to Strengthening Local Planning and Accountability Systems? An Empirical Assessment of Stakeholders' Perceptions in Nepal; Vol 16, No 1 (2015) <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/247>

- *Отговорност* (Responsibility): изпълнение на задълженията по реализацията и оценката.

В процеса на провеждане на консултации чрез работни срещи съществен момент е кръгът от заинтересовани страни да не бъде прекалено тесен, тъй като е голям рискът процесът на консултиране да бъде „регулиран и контролиран“. По този начин ще се представят само интересите на определени групи, които могат да спечелят или загубят от съответното решение, което от своя страна довежда до намаляване положителното въздействие на заинтересованите страни при вземането на решения и ще доведат до променена организационна култура и повишена мотивация на участниците.¹

Заклучение

Една от основните причини за разширяване на кръга от заинтересованите страни е да се минимизира рискът от проява на пристрастие или тенденциозност при вземането на управленски решения при формирането на местни публични политики. При идентифицирането на заинтересованите страни не следва да се изключва никой с действителни интереси. Затова е необходимо да се познават всички заинтересовани страни, да се различава и разбира тяхното многообразие, да се познават техните интереси, гледни точки и очаквания относно характера и съдържанието на съответната местна публична политика.

Европейската комисия препоръчва при идентифицирането на заинтересованите страни да се има предвид: по-широкото въздействие върху всички политики; необходимостта от специфичен опит, компетентност или технически знания; необходимост от включване на неорганизирани интереси; опита на участниците от предишни консултации; необходимостта от правилен баланс между представителите на социалните и икономическите партньори, големите и малките организации или фирми, по-широки групи (например църковни и религиозни общности) и специфични целеви групи (например хора с увреждания, възрастни хора, безработни или етнически малцинства).

Накъде отива публичното управление? Кои са областите в които може да бъде развито то? Кои са новите нюанси в публичния мениджмънт? Институт Уолдуоч в доклада си за състоянието на планетата за 2016 г., озаглавен „Може ли един град да бъде устойчив“, насочват вниманието на учени и практики към някои позабравени в последните десетилетие предизвикателства. Обособява се мнението, защитено с десетки добри практики от целия свят, че понастоящем предизвикателството е свързано с търсене на отговор на въпроса „Може ли един град да бъде устойчив?“. Тази теза е подкрепена от повече от четиридесет учени от целия свят и извеждането на добри практики от градове като Шанхай, Китай, Фрайбург, Германия, Мелбърн, Австралия, Ванкувър, Канада, Пуна, Индия и други.²

Единодушно е мнението, че публичният сектор по-скоро създава, отколкото решава обществените проблеми и че правителствените програми и политика по-скоро понижават, а не повишават жизненото равнище.

Какво е положението в днешните общини? Ролята на общините и на местната политика претърпя значителни промени. Глобализацията все повече засилва пряката конкуренция между общините. Същевременно отговорностите на местните власти се увеличават. Общината стои между гражданите, от една страна, и развитието на глобалните процеси, от друга. Общинските власти не само играят ключова роля при осигуряването на услуги за населението в градовете и селата, но трябва и да формират политика, която да осигури по-нататъшното развитие на хората, фирмите и гражданското общество. Ето защо местните власти следва да водят пряк диалог с гражданите, които са своеобразни клиенти и партньори на общината.³

¹ Бел.авт. По-подробно вж. Василев, В., Ив. Ефремовски „Организационна култура и мотивация на персонала – теоретични основи и добри практики“, изд. „Пропелер“. С., 2017 г.

² Вж. Институт Уърлдуоч, Може ли един град да бъде устойчив? Състояние на планетата. Изд. „Книжен тигър“. С., 2016, с.7-11

³ Бел.авт. По-подробно вж. Шьолер, Г., К. Валтер. Практически наръчник по стратегическо управление. С., 2003 г.

Литература:

1. Ангелова, Сл. Ефективна комуникация в онлайн бранд общност чрез социалната мрежа Facebook. Електронно научно списание „Реторика и комуникации“, бр. 24/2016 г.
2. Арабаджийски, Н. Държавно и публично управление. Изд. НБУ. С., 2014 г.
3. Белова-Ганева, Г. Актуални тенденции в защитата на правата на човека. Изд. „Класик“. С, 2013 г.
4. Василев, В., Ив. Ефремовски. Организационна култура и мотивация на персонала – теоретични основи и добри практики. изд. „Пропелер“. С., 2017 г.
5. Кресналияска, Г., М. Чешмеджиева. Граждански контрол върху администрацията. Изд. „Пропелер“. С., 2015 г.
6. Стефанова, Д. Особенности на ПР стратегията и етапи в реализирането ѝ. Електронно списание „Реторика и комуникации“. бр. 24/2016 г.
7. Шваб, К. Четвъртата индустриална революция. Изд. „Хермес“. С., 2016 г.
8. Шьолер, Г., К. Валтер. Практически наръчник по стратегическо управление, С., 2003 г.
9. Институт Уърлдуоч. Може ли един град да бъде устойчив? Състоянието на планетата. Изд. „Книжен тигър“. С., 2016 г.
10. Vincent Mabillard, Martial Pasquier; Transparency and Trust in Government (2007 – 2014): A Comparative Study; The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy; Volume IX, Number 2, Winter 2016/2017;
<https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/nispa.2016.9.issue-2/nispa-2016-0015/nispa-2016-0015.pdf>
11. Armando Suppa, Natalie J Webb; Performance in complex, hierarchical government organizations: What can we learn from a comparative study of defense organizations?; The International Public Management Review; Vol 17, No 2 (2016)
<http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/277>
12. Ganesh Prasad Pandeya ; Does Citizen Participation in Local Government Decision-Making Contribute to Strengthening Local Planning and Accountability Systems? An Empirical Assessment of Stakeholders' Perceptions in Nepal; Vol 16, No 1 (2015)
<http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/247>
13. James E. Ryan; 5 Questions Leaders Should Be Asking All the Time; Harvard Business Review; 14.04.2017
https://hbr.org/2017/04/5-questions-leaders-should-be-asking-all-the-time?referral=03759&cm_vc=rr_item_page.bottom

ЗА МОРАЛА И ЕТИКАТА В РЕКЛАМАТА

Доц. д-р Албена Павлова
Нов български университет

Резюме: Статията третира въпроси, свързани с етиката, морала и консумативната етика в нашето общество. Разгледани са етичните правила и необходимостта от етични правила в рекламата в България, въведени през Етичния кодекс на рекламата.

Ключови думи: етика, консумативна етика, етичен кодекс, реклама

FOR ADVERTISE AND ETHICS IN ADVERTISING

Assoc. Prof. Albena Pavlova, PhD
New Bulgarian University

Abstract: The article addresses issues related to ethics, morality and consumer ethics in our society. The ethical rules and the need for ethical rules in advertising in Bulgaria introduced through the Code of Ethics for Advertising.

Key words: Ethics, Consumer Ethics, Code of Ethics, Advertising

Както вече нееднократно съм казвала - хулена или харесвана, приемана или отричана, рекламата е неизбежна част от нашия живот. Сблъскваме се с различни нейни форми, дори когато не търсим комуникация или информираност. Понякога креативна, забавна и интересна, друг път – скучна и отегчителна или дори направо отвратителна, рекламата (освен всичко друго) ни носи информация. Информация, която ние приемаме съзнателно или подсъзнателно, вярваме и или не, но тя винаги оказва въздействие и се намества някъде в ума ни.

Разбира се, това е основната задача на рекламните специалисти и на творците на реклами – да ни накарат да запомним именно тяхната реклама и (дай, Боже!) да се втурнем точно към рекламирания от тях продукт или марка. Осъществим ли акта на покупка – то те са си свършили добре работата, какво от това, че малко са „послъгали“, попропуснали да споменат или попреувеличили!..

Много са споровете манипулира ли и до колко е „прилично“ да манипулира рекламата; адресатите очакват ли да бъдат манипулирани и кога манипулацията им идва „в повече“? И точно тук възникват въпросите, свързани с етиката, регулацията и саморегулацията в рекламата – дали, казвайки цялата истина за един продукт, той ще бъде предпочетен или всъщност трябва да бъде отхвърлен, до колко е етично да преувеличаваш и преиначаваш, до колко трябва да бъдеш искрен с клиента, за да не го загубиш за следваща покупка? И още – как действат другите и ще бъдем ли конкурентоспособни, ако не действаме като тях? Този, който плаща, винаги и безкритично ли трябва да „поръча музиката“ – дори тя да противоречи на всички морални и етични норми? Трябва ли да пазим само „уязвимите групи“ и дали ние не сме също толкова уязвими, макар че не се смятаме за такива? Все въпроси, които възникват и очакват своя отговор – може би нееднозначен...

Етика (на гръцки: ἠθος, етос — нрав, обичай) или в някои случаи морална философия е дял от философията, който се отнася до въпросите на морала и нравствеността. [Гусейнов, 2000] В учебникарската литература етиката се свързва с първоначалния смисъл на думата *етос* – съвместно жилище и правила, породени от това съжителстване; норми, които сплотяват обществото и преодоляват индивидуализма и агресивността у хората. Към това

трябва да се добави и изучаването и отношението към съвестта, състраданието, приятелството, дружбата и пр.

Онлайн тълковния речник [<http://technik.info>] определя етиката като: 1. Учение за морала, за неговото развитие, принципи и норми. 2. Съвкупност от норми и правила на поведение; морал.

Етиката в различните общества и народи често е различна, но тя е безусловно определена от установените при тях правила за начин на живот и поведение, от особеностите на конкретното човешко общество. В хода на човешката история хората многократно са променяли представите си за това какво е „нормално“ в междуличностните отношения и поведение. Всеки човек има свое разбиране за света и на тази основа се гради отношението му спрямо другите хора, а и спрямо себе си и заобикалящата го среда. Свое разбиране, което обаче е развито в съответното за него общество, и носещо особеностите на това общество! От моралните и етични ценности на даден човек, може да съдим за обществото и средата, където той се е формирал.

Има три основни клона на етиката – нормативна (изследва набора от въпроси, които възникват, когато се обсъждат морални дилеми, разглежда стандартите за правилно и неправилно действие), мета-етика (интересува се от характера и природата на етичните стойности и оценки, нагласи и решения, от смисъла на моралния език) и приложна етика.

Приложната етика от своя страна изучава практическите и морални проблеми, свързани с професионалната етика. „Тя е философско изследване, от морална гледна точка, на определени въпроси в частния и обществения живот, които са предмет на морално съждение.“ [Almond, 1996], и се отнася до „широките принципи на професионално поведение“ [Markovits, 2008], следвани от специалистите в дадена област. Проблемите, решавани от приложната етика имат формата на морална дилема, която обикновено има поне две равностойни, но противопоставени решения. Т.е. поставя се въпроса за относителността на морала, от там и на етичните правила.

Различните философски школи залагат на различни етични норми – хедонизма на удоволствието и насладата, като най-висши блага; аскетизмът – точно наобратно, величае лишенията и отшелничеството; епикурейството възхвалява удоволствието, но държи на добродетелния и умерен живот и т.н. Много различни са етичните правила и норми и в различните религии – „доброто“ в исляма не винаги е добро за християнина и обратното. Ценното за будиста, едва ли е ценно за западния човек. Техните етични постъпки и решения са продиктувани от изначално различни ценностни системи.

И както Асман [Assmann, 2004; превод: Асман, 2016] забелязва за монотеистичните религии – „новата религия формира нов човек, защото за разлика от старите религии тя не е фиксирана само върху култа и миросгледа, а си поставя за цел да промени коренно и да регламентира целия начин на живот. Тук вече не става дума за култ, а за освещаването на живота“. С други думи казано – монотеистичните религии са довели етиката и морала до канон – религиозно предписание, което трябва да се следва безусловно от всички. Етиката и моралът вече са написани, постулирани, а не просто пожелателно изискване на обществото. Макар и не много религиозни като народ, ние носим поне част от този канон в себе си – по някакъв начин...

Етични дилеми могат да възникнат в различни области от социалния живот – при вземане на всякакъв вид решения (лични и професионални), в здравеопазването (напр. за или против евтаназията, абортите и пр.), в цялата обширност на бизнеса (в това число и рекламата, като вид бизнес), организациите, социалните взаимоотношения на различни нива и пр.

Професионалната етика открива онези норми, които в най-голяма степен допринасят за постигане на крайните цели в съответната професия, като същевременно съчетават и координират интересите на всички страни, които тя засяга, а не само на работещите в тази област. Някои учени (като В. В. Усов и Н. Н. Бергер) определят професионалната етика като „съвкупност от нравствени норми, понятия, съждения, оценки за начините на поведение, характерни за представителите на определени групи от обществото, обусловени от тяхната

принадлежност към дадена професия”. Особена роля за създаването и утвърждаването на професионалната етика играят професионалните асоциации. [Младенова, 2002]

Според Алексиева “Спецификата на професионалната етика се определя като синтез между традиционните нравствени ценности (добро, истина, идеал) и ценностите от технологичен, организационен и управленски характер” [Алексиева, 2008].

Етичните проблеми са на дневен ред във всички области, които се занимават с човешките отношения, и особено важно за всички нас – в тези, свързани с обществените комуникации. За да регулират границите на етично поведение, журналисти, PR-и и рекламисти имат свои етични кодекси.

Етиката в рекламата ни помага да изберем морално правилното решение и да не престъпим границите при употребата на сексуални и еротични апели в рекламите; злоупотребата със страховете, свързани със здравето ни, външния ни вид, социалната и расовата ни принадлежност; грубото използване на деца в рекламите и рекламирането на откровено вредни, че даже опасни за нас стоки.

И ако „Що е етика?“ да има своя сравнително лесен отговор, то тук трябва да въведем едно друго понятие, характерно за консумативната култура, в която живее съвременното западно общество (към което се числим и ние), а именно – *консумативна етика*.

Още през 60-те години на миналия век Бодриар убедително показва семиотичната функция на рекламата, която систематично зарежда предметите с комуникативна значимост – „реч, натежала от значения и бедна на смисъл“ (реч далеч от християнската етиката – бел. Авт.), като обръща внимание на феномена, който днес е по-значим от всякога – рекламата все по-малко говори за предметите сами по себе си, а по-скоро ги представя в социални ситуации, в които най-важното за отношенията между хората е какво те консумират. [Банков, 2009]

И ако в традиционната християнска, защо не и общочовешка, етика придобиването на съответния предмет е награда за положеното усилие да се спечелят и спестят средства, то при консумативната етика ценността е в консумирането на кредит, консумирането на още незаплатени стоки, които ни носят желан, но всъщност непостижат, нереален статус. И тук е ролята на изкуствените рекламисти – водени от консумативната етика, да ни опаковат (в думи и образи) и продадат този нереален свят, да ни обещаят „рая“ (всъщност често получаваме ада), да ни накарат да излъжем сами себе си, да живеем в митове и заблуди, да ни манипулират с „кадифените ръкавици“ на рекламата.

Живеем в свят, изтъкан от манипулации – в политиката и идеологиите, обществените и личните взаимоотношения, при предлагането на стоки и услуги... Манипулирани сме чрез всички канали на комуникация и единствената възможност за спасение е отказът от комуникация (доста хора го правят, но едва ли е решение – човекът е „социално животно“ и се нуждае от комуникация). Решението по-скоро е в култивирането и възпитаването на защитни механизми срещу тези манипулации или в изграждането на етични, морални и правни бариери пред тях.

Почти всички имаме „едно на ум“ гледайки реклами, но ключовото тук е „почти“. Дали само децата и възрастните хора, както и тези с недостатъчен капацитет (иначе казано глуповатите или наивните) могат да бъдат излъгани, или всъщност излъгани сме всички ние – кой повече, кой по-малко... Дали консумативната етика няма да попречи на развитието ни като общество или да доведе до изчезването ни като култура? „Пренебрегването на основни човешки добродетели, на общоприети и нормални човешки взаимоотношения и отказът от развиване на личността и обществото в духовен план неведнъж са се оказвали изключително пагубни. Философи и историци неведнъж са заявявали, че нациите просъществуват, когато имат висок морал, и загиват, когато липсва морал“ [Попова, 2010].

Ролята на рекламата (като обществена комуникация) в пропагандирането на тази консумативна етика не е за пренебрегване, напротив – тя е водеща. Отговорността е в ръцете на хората, занимаващи се с реклама, както и на всички нас – в правото си да изискваме спазването на определени етични и морални норми между участниците в тази комуникация.

И както Любомир Стойков [Стойков, 2006] си задава въпроси, свързани с „жълтата преса“ – „...за сметка на какво става това? Има ли предел лъжата и измамата в масмедиите? И кое е в състояние да оправдае скриването или пък спекулирането с истината? [...] Има ли власт, която да пробуди съвестта у жълтите журналисти и да ги застави – тях и техните работодатели, да проявяват уважение към името, достойнството и правото на личен живот [...] на всички членове на гражданското общество? Как трябва да се води битката с нелоялността и анти-етичността на сензационната преса? [...] Утопия или реалност е въвеждането на етични правила и за българските таблоиди?“, ние може да попитаме – Кой е потърпевш от неетичността в рекламата? Има ли предел лъжата и измамата в нея? Кое е в състояние да оправдае скриването или пък спекулирането с истината за стоките или марките? Има ли власт, която до пробуди съвестта на рекламистите, и да ги застави – тях и поръчителите на реклами, да проявят уважение към всички нас –потребителите на стоки и услуги, потребителите на реклама? Как и кой трябва да води битката с нелоялността и неетичността в рекламите? Къде е границата на търпимост? Може ли рекламистите да бъдат накарани да спазват етични правила? Все въпроси, очакващи своя отговор! Този отговор може да се потърси в правилата - в регулацията (частична и разпокъсана) и главно в саморегулацията на рекламата (осъзната и приета от всички в гилдията).

Триковете на рекламистите, с цел да въздействат и продадат даден продукт са многобройни. Професионалистите в тази област умело използват езика, боравят с изображения, рисуват живи картини и желани светове. Всичко, което би убедило потребителя, че изборът на точно този продукт е не само правилен, но и ползотворен. [Добрева, 2013] Често, следвайки установени стандарти за ефективна комуникация, рекламните похвати излизат от нормите на етиката и морала, но като цяло спазват буквално предписаното от закона (в него все пак се предполагат по-сериозни санкции...).

Ясно е, че спазването на някаква етика при правенето на реклами е от огромна важност за положителното възприемане на тези реклами. Тук искам да вмъкна едно твърдение, което постулират от Активни потребители в своята статия „Как се правят етични реклами?“ [сайт на Активни потребители, 2010]: „Обидните или подвеждащи реклами нанасят трайни вреди върху цялата рекламна индустрия. Те подкопават доверието на потребителя и се получава обратният на търсения ефект – вместо да се стимулират от рекламата, хората се отнасят скептично към посланията на търговците.“ То недвусмислено ни казва защо е необходима саморегулацията в рекламата и защо именно от средите на рекламистите произлиза инициативата за приемането на етичен кодекс.

Етичните правила в рекламата се приемат от НСС – националният орган за саморегулация в рекламата, под формата на Национален етичен кодекс. Националният етичен кодекс се изготвя на базата на консолидираните правила за търговска комуникация, приети от Международната търговска камара (МТК) и е съобразен с местните културни характеристики и обществени нагласи. Той е общовалиден за всички участници в рекламната индустрия в Р България - рекламодатели, маркетинг специалисти, рекламни агенции, медии и всички лица, имащи отношение към рекламата и въобще всяка една форма на търговска комуникация и определя правилата на професионално поведение в бранша. Съответствието с Кодекса не изключва случаи, когато дадена медия може да откаже дадена реклама, ако тя не отговаря на други техни, по-строги, критерии за приемане на търговски комуникации. [<http://www.nss-bg.org/kodeks.php>]

Всъщност, етичният кодекс на рекламата е с пълно наименование: **Национални етични правила за реклама и търговска комуникация в Р България**. Това показва, че освен рекламата, на саморегулация подлежи и цялата търговска комуникация, която включва етикети, опаковки, витрини, сайтове, различни маркетингови дейности и пр.

Етичният кодекс е изключително важен за сектора, защото налага общи правила при създаването на реклама, които организациите приемат да спазват доброволно. В него е записано, че търговската комуникация трябва да се оценява, като се вземат предвид "познанията, опитът и селективната способност на типичния потребител, към когото тя е

насочена, както и социални, културни и лингвистични фактори". Например, когато става въпрос за най-уязвимата група - децата, рекламата трябва да оценява тяхната естествена доверчивост и неопитност, препоръчва кодексът [виж <http://www.nss-bg.org/kodeks.php>].

Когато се дава информация под линия, тя трябва да бъде достатъчно видима, четлива, с адекватен размер на шрифта и с достатъчна продължителност, за да може да бъде прочетена и взета предвид. За това си спомнете, когато на забързан каданс чуете „дребния шрифт“ в рекламите на банки и застрахователи, както често уви и в рекламите на лекарства. Освен това рекламата трябва да съдържа изчерпателна информация: за реалните качества на предлаганата стока. По този начин тя наистина ще бъде в помощ на клиента и няма да се схваща като търговски трик.

Рекламата не трябва да уврежда доброто име и доверието към конкурентите, както и на предлаганите от тях стоки или услуги чрез твърдение или разпространяване на неверни сведения, или представяне на факти в изопачен вид. Когато липсата на етика касае други адресанти (разбирай производители, търговци, фирми в сферата на услугите и пр.), говорим за нелоялна конкуренция. Това обикновено ловко се избягва като конкурента не е назован пряко, а се говори по принцип за него – например в рекламите на омокотители, прахове за пране и др.

Реклами базирани на ценовата политика на търговските фирми, обикновено фиксират цената на стоката и я сравняват с други, с по-високи цени или декларират, че тя е по-ниска от фабричната, нормалната, реалната, очакваната и т.н. цена. При тези сравнения основно остава изискването за вярност на твърдението. В противен случай от това страдат не само рекламираната стока и нейната реализация, но и цялата търговска дейност на фирмата, защото се руши нейната добра репутация.

Търговската комуникация трябва да уважава всички аспекти на човешкото достойнство. Тя не трябва да съдържа или да подбужда форми на обида или дискриминация, вкл. на базата на расова, полова, национална принадлежност, религия, социална или политическа основа, пол, възраст, увреждания, сексуална ориентация и др. Това отново е в сферата на пожеланията при българската, а и не само българската реклама. Без съмнение си спомняте рекламата на ракия и тъщата, на която все още не и е „пресъхнал кладенец“, танцуващия полицаи в рекламата на една от нашите банки и рекламите на безалкохолна напитка без консерванти, където детето „командори“ като катаджия.

Изискването за честност и етичност налага да не се изтъкват несъществуващи свойства и предимства на стоката. За успеха на рекламата най-важно е да се представи добре и привлекателно вярната информация за стоката и да се гарантира например ценова отстъпка или някаква новост, а не да се разчита на измама.

Когато рекламата се позовава на технически и научни данни, те трябва да могат да бъдат потвърдени и подкрепени с доказателствен материал. Ако рекламата се излъчва по канал, който съдържа новини или редакционни материали, тя трябва да бъде представена по такъв начин, че да е ясно разпознаваема като реклама. Това разбира се е залегнало още в определението за реклама, но в този текст на кодекса изрично се налага да не се прилага скрита реклама.

Търговската комуникация, която съдържа сравнения, трябва да отговаря на принципите на лоялна конкуренция и да не злепоставя други фирми, организации, групи лица и т.н. Не се допуска рекламата да копира друга, вече пусната на пазара, дори когато продуктите не се конкурират. За съжаление и това правило не се спазва особено – нерядко сме свидетели на приличащи си реклами и то на близки продукти – накрая дори не помним за коя марка точно иде реч.

Принципно уважението към клиента изисква рекламата да не допуска възможност за грешна интерпретация или неразбиране. Тя трябва да бъде конкретно насочена към точно определена група потребители и да зачита техните интереси, желания, навици, национални и религиозни особености и традиции. Рекламата не бива да бъде грубо вмешателство в утвърдената ценностна система на хората. Дори когато тя е базирана предимно на ценова отстъпка, изискванията към качествата на стоката остават. Качеството трябва да задоволява

очакваното от тази стока въпреки по-ниската цена. С други думи казано – когато ни рекламират сирене, в магазина трябва да получим сирене, може не най-доброто, но все пак сирене, а не имитация, съдържаща откровенно вредни за здравето компоненти, но наречена „деликатес“.

Рекламирането чрез сравнение с цени и стоки от други фирми и магазини предявява още едно изискване към рекламата. Тя не бива да засяга пряко интересите на други фирми, дори и на конкурентните. Рекламата трябва да изтъква качествата на рекламираната стока, а не да разчита на успех, като изтъква несъвършенствата или дефектите на други стоки. В много страни, както и у нас, този морален проблем в рекламната дейност се регулира не само със средствата на търговската етика, а подлежи и на правен контрол.

Инструкциите за употреба, които могат да се разглеждат като форма на реклама, трябва да съдържат подходящи предупреждения за безопасност, а където е необходимо – ограничаване на отговорността на доставчика. Потенциалните рискове за здравето и безопасността на клиента трябва да бъдат ясно обозначени. Това особено трябва да се съблюдава при стоките за деца, храните и лекарствата. Разбира се тук адресантите и рекламистите не могат да се предпазят от такива куриози като бабата, сложила да суши мократа си котка в микровълновата фурна и жалваща се, че тя пострадала.

Виждаме че етичните и морални въпроси, свързани с рекламата, са многобройни и изчерпателното им третиране в етичен кодекс не е никак лесна задача. Въпреки това ясно личи, че етичното им регулиране е наложително.

Саморегулацията не отменя законовите разпоредби, но е начин бизнесът да избегне санкциите на държавните органи и да бъде по-малко уязвим, като подхожда по-отговорно към посланията, които отправя към потребителите. По думите на председателя на провела се през 2006 г. Европейска кръгла маса за рекламата Робърт Маделин - "Дебатът не е дали да изберем регулацията или саморегулацията, а дали двете могат да работят добре заедно". [Стоилова, 2009]

Етичният кодекс на рекламата в България е организиран в три части – *Въведени*, в което се третират общите положения, свързани с различните органи, адресати на кодекса, жалби, връзката му със законите и обхватът му и пр., декларира се неговата цел; *Общи правила* – които разглеждат всички възможни точки на неетичност в рекламната и търговска комуникации; и *Приложение* – където са дадени дефиниции на всички основни понятия в него.

Още във въведението на Кодекса се декларира, че той няма силата на закон и не се отнася до въпроси, регулирани от закона, както и че се прилага винаги в рамките на приложимото законодателство, но той не измества законите, регулиращи рекламата и търговската комуникация в България, а представлява тяхно ‘етично допълнение’. Поради това си естество, текстовете на Кодекса са по-детайлни от тези в законите. За избягване на неяснота, когато въпроси, обект на Кодекса, са регламентирани и в нормативни актове, по законосъобразността на случая се произнася съответният законоприлагащ орган. (виж <http://www.nss-bg.org/kodeks.php>)

В същинската си част Кодексът третира въпроси, отнасящи се до благоприличието, почтеността, социалната отговорност на адресантите, правдивостта на поднесената информация, във всички нейни аспекти. И тъй като основните етически изисквания, които регулират отношенията на търговците с клиентите, са: зачитане на правата и достойнството, уважение, честност, доверие и пр., рекламата, като елемент от тези отношения, трябва да бъде подчинена на същите принципи. Към нея се проявяват обаче и някои специфични изисквания, свързани с това че нейни потребители са почти всички членове на обществото, дори да не са нейни адресати.

Силното влияние на рекламата върху обществото е факт. Необходимо е поне тя да бъде доброжелателна, интелигентна, ненаатрапчива, истинна и да възпитава в положителни морални добродетели и отношения, като утвърждава моралните ценности. [Драмалиева, 1992] Това са хубави пожелания, но за част от рекламите си остават просто пожелания. За това вина може би

има и самата рекламна гилдия, която допуска подобни реклами в публичното пространство. От друга страна, когато рекламодателите имат виждания за своята реклама, които са далеч от естетиката и добрия вкус, рекламистите могат само частично да повлияят, иначе рискуват да изгубят клиентите си. Тук кое точно е етичното поведение (и от двете страни) може много да се спори и гледните точки ще са много повече от една и две.

Въпреки горното, освен информираща и достоверна, рекламата – като форма на изкуство, трябва да бъде естетична и възпитаваща. Тя също така трябва да зачита общопризнатите социални ценности, авторитета, отговорността и възможностите на родителите, авторитета и достойнството на публичните професии (лекари, учители, полицаи и пр.), да не толерира или прокламира неприемливи поведения и т.н.

Разглеждането на рекламата от етичен и морален аспект включва и моралните отговорности, които тя има пред клиентите и обществото във връзка с огромните си възможности за влияние върху тях. От морална гледна точка някои реклами могат да се разглеждат като посегателство върху човешката свобода. Рекламата манипулира и моделира хората. Тя ги насочва към решения, които не са лично техни и не отговарят на индивидуалните им потребности, но така или иначе им се внушават като такива.

Рекламните специалисти би трябвало да носят цялостната отговорност за маркетинговата комуникация на своите продукти. Рекламните агенции или други практики трябва да упражняват грижа на добър търговец и да спазват кодекса. Издатели, собственици на медии или изпълнители, които публикуват, предават или разпространяват търговска комуникация, трябва да обръщат внимание, когато приемат маркетинговите послания и ги представят на обществеността. Фактът, че съдържанието или формата на рекламата изцяло или отчасти произлизат от други източници, не е оправдание кодексът да не се спазва. [Стойчева, 2016]

Видно е, че приемането и основно – спазването, на етичен кодекс в рекламната и търговската комуникация е правилният ход на рекламните специалисти и въобще – на участниците в рекламната и търговска комуникация. Този Кодекс се опитва и почти успява да обхване всички възможни казуси за неетично поведение и лоши рекламни практики, но така или иначе – той може да се развива и обогатява – това е заложено от неговите създатели.

И в заключение – колкото и ценен да е един етичен кодекс, той трудно може да се наложи със сила и е само толкова добър, колкото хората, които заявяват, че ще го спазват. Етичните правила на професионално поведение са със силата на закон само за отговорните и морални хора и нямат особено въздействие върху останалите, за които приоритет е личната им полза, а не хармонията в обществото. Нека бъдем от тези, които спазват етиката и морала дори в днешното объркато консумативно общество.

Литература:

1. АЛЕКСИЕВА, Соня. Пъблик рилейшънс, Нов български университет, София, 2008
2. АСМАН, Ян. Фанатик ли е новият човек? В: ел. сп. Либералин преглед, 26.08.2016 (Превод от немски Стоян Гяуров, Jan Assmann, „Neue Zürcher Zeitung“, 30.10.04. Източник: „Императорът на сладоледа. Блог на Стоян Гяуров“ – www.icecreamst.com)
3. БАНКОВ, Кристиан. Консумативното общество, ЛИК, 2009
4. ДОБРЕВА, Десислава. Етос, логос и патос в рекламата. В: Онлайн справочник по реторика, 2013
(<http://www.online.rhetoric.bg/custom%20structure%20/%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D1%81-%D0%BF%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%81-%D0%B8-%D0%B5%D1%82%D0%BE%D1%81-%D0%B2-%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B0/> - отворен на 14 септември 2016)
5. ДРАМАЛИЕВА. В., „Етика в търговията.“, УИ „Стопанство“, София, 1992 г.;

6. ЗА етиката и рекламата, В: Мениджър.News, 17.08.2015 (отворено на 10.09.2016), <http://www.manager.bg/%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B0/%D0%BA%D0%B0%D0%BA%D0%B2%D0%BE-%D0%B5-%D0%BD%D0%B5%D0%B5%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B0>
7. КАК се правят етични реклами? Сайт на Активни потребители, 29.08.2010 - <http://aktivnipotrebiteli.bg/statii-%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B8-uslugi>, отворен на 12.09.2016
8. МЛАДЕНОВА, Мария. Що е професионална етика и има ли тя почва у нас? http://www.lib.bg/dokladi2002/mladenova_m.htm
9. НАЦИОНАЛНИ етични правила за реклама и търговска комуникация в Р България, Официален сайт на Национален съвет за саморегулация (НСС), <http://www.nss-bg.org/kodeks.php> (отворен на 5 март 2016)
10. ОНЛАЙН тълковен речник - <http://rechnik.info>
11. ОФИЦИАЛЕН сайт на Национален съвет за саморегулация, http://www.nss-bg.org/about_us.php
12. ПОПОВА, Диана. Етика и връзки с обществеността. В: Научно електронно списание: Съвременна хуманитаристика, Център по хубавитарни науки, Бургаски свободен университет, Брой 1, 2010 - http://research.bfu.bg:8080/jspui/bitstream/123456789/70/3/BFU_2010_01_popova.pdf
13. РЕЧНИК по етика. Издателство на БАН, София, 1990 г.
14. СТОЙЛОВА, Зорница. Саморегулация сега! В: Капитал, 2 октомври 2009 г, http://www.capital.bg/biznes/media_i_reklama/2009/10/02/793739_samoregulaciia_sega/ (отворен на 24 септември 2016)
15. СТОЙКОВ, Любомир. Култура и медии. София, Авангард прима, 2006, ISBN 10: 954-323-226-1
16. СТОЙЧЕВА, Ива. Етика на рекламата. Личен блог, 8 март 2016, <http://ivastoiceva.com/%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B0/> (отворен на 22 септември 2016 г.)
17. СЪВРЕМЕНЕН тълковен речник на българския език (с приложения), отг. редактор: доц. д-р Стоян Буров, Gaberoff, Трето издание
18. ALMOND, Brenda. Applied Ethics, В: Mautner, Thomas. Dictionary of Philosophy. Penguin, 1996
19. MARKOVITS, Daniel, *A modern legal ethics: adversary advocacy in a democratic age*, Princeton University Press, 2008, стр. 25

CONCEPT AND STRUCTURE OF A SPORTS PRODUCT

Proff. I. V. Ponkin Ph.D., A.I. Redkina, Ph.D.
Kutafin Moscow State Law University

Abstract: Considering a concept of a sports product is meaningful for understanding the specific features of object-subject area of legal regulation and public administration in sports. Features of the sports industry are considered in the article, main elements of relations in the sphere of the sports industry are listed. The concept of a sports product is marked as one of the key concepts of the sports industry, reflecting the essence and nature of the specifics of this area of relations. The article describes the concept of a sports product, as well as its elements. Some particular types of sports product are analyzed.

Keywords: sport, sports law, sports industry, sports product, sports entertainment product

Introduction

In order to understand the specific features of the object-subject area of legal regulation and public administration in sport, it is important to consider a concept of **a sports product**.

Many defects of legal regulation and public administration in sport are currently determined by a lack of proper understanding and due consideration of a number of specific features of the field of sport, unique phenomena determining such specifics of this sphere including the phenomenon of the sports product.

The need to solve many issues relating to public administration in sport including the degree and limits of the government financial support of professional sport (this aspect is still rather unclear and indirectly partly regulated in the sports law of the Russian Federation), determines the need to search for the relevant reference points to properly resolve these issues. Analysis of the experience of foreign countries highlights multiple problems facing public authorities in solving financial support issues of the professional sport system including questioning whether this financial support is reasonable at all. And again, the concept of the sports product, at the moment clearly underestimated in legal science, can become such reference point.

Sports Product Concept

Millions of people around the world are involved in the sports industry. Most part of the world's population either participates in sports competitions or watches them. Professional sport has long turned from merely entertainment to an important sector of the economy¹.

According to S.V. Altukhov and A.I. Vorobiev, “If you paid attention to the revenues of the global sports sector equaling 145 billion dollars in 2015, provided by PwC, it would become clear that sport is one of the leading sectors in the global economy”².

¹ R.Hoye, A.C.T.Smith, M.Nicholson, B. Stuart, G. Westerbeeck. Sport management. Principles and application, 3-rd edition, translated from English, Moscow, Read Media, 2013, P. 352, pp. 19.

² S.V. Altukhov, A.I. Vorobiev, Three sigmas (Σ) of sport management. How not to get lost in the maze of the profession, Moscow, Plekhanov Russian University of Economics, 2016, P. 228, pp. 47.

According to a definition provided by B.A. Reisberg, “**section (industry)** is a field of economic activity characterized by certain unity of performed functions, types, and purpose of manufactured goods applied, used in technological processes. At the same time, these are uniform enterprises, companies, firms engaged in manufacture of similar products, performance of similar works, rendering of similar services, satisfying similar needs”³.

(Let us recall, we are now talking about a section of the economy or a field of activity, not yet about a branch of law).

S.V. Altukhov and A.I. Vorobiev prove that “the sports industry (physical culture and sport, as it is still referred to) has all the necessary features from this definition:

- uniform enterprises and companies – clubs, federations, sports training camps, sports facilities, sport schools, etc.;
- similar services – organizing different forms of sports competitions, sports entertainment events;
- uniform technological processes – technical standards, certified sports equipment, gear, outfits, training and competition process, etc.;
- satisfying similar needs for athletes, coaches, fans, viewers, TV viewers, competition organizers, etc”⁴.

According to S.V. Altukhov and A.I. Vorobiev, “**the sports industry** includes sport engineering, design, and construction companies, production enterprises engaged in manufacture of sports equipment, gear, outfits, facilities, sports surfaces, equipment, etc”⁵.

S.V. Alexeev notes that “a sports competition is a fascinating, popular, and marketable event watched by millions, which is the most expensive product of the sports industry”⁶. Robert F. Gianni, “**an event** is something, which is different from ordinary life”⁷. V. Savitskiy believes that “**sporting events** are the main products of the sports industry. This means a competition, for which all products in the sports industry are manufactured... If a sporting event is the heart of the sports industry, the audience is what makes it beat, these are the customers, who get an advantage (benefit) by watching the event; without them the sports industry cannot exist”⁸. A sports show is “a trigger of associated types of business”⁹. And the concept of the sports product is one of the key concepts of the sports industry reflecting the essence and nature of the specifics of this range of relations.

According to D. Jobber, **in the most general sense a product means “something, which allows meeting the customer’s needs”**¹⁰.

The sports product goes far beyond merely sports competitions. Sports products are numerous and varied. However, it is the sports competitions, which are the attractors (point of convergence, attraction) of the totality of various products in the field of sports.

V. Savitskiy calls the issue about the contents and nature of sports products the most complex conceptual problem for sports marketing specialists¹¹. However, it should be noted that this same

³ B.A. Reisberg. The basics of the economics, Textbook, Moscow, Infra-M, 2003, P. 31.

⁴ S.V. Altukhov, A.I. Vorobiev, Three sigmas (Σ) of sport management. How not to get lost in the maze of the profession, Moscow, Plekhanov Russian University of Economics, 2016, P. 228, pp. 27–28.

⁵ S.V. Altukhov, A.I. Vorobiev, Three sigmas (Σ) of sport management. How not to get lost in the maze of the profession, Moscow, Plekhanov Russian University of Economics, 2016, P. 228, pp. 33.

⁶ S.V. Alexeev. Sports marketing: Legal regulation, Study book edited by P.V. Krashennikov, Moscow, Unity-Dana, Law and order, 2015, P. 647, pp. 85.

⁷ Quoted after: S.V. Altukhov. Event management in sport. Management of sporting events, Study guide, Moscow, Soviet sports, 2013, P. 208, pp. 3.

⁸ V.Savitskiy. Sport and marketing: what do they have in common? A guidebook on applying sports marketing, <<http://www.4p.ru/main/theory/98543/>>, 24.07.2008.

⁹ V.V.Galkin. Sports business for managers, Study book, Moscow, 2013.

¹⁰ Jobber D. Principles and Practice of Marketing, 4th ed. – London: McGraw-Hill, 2004. – P. 60.

question is complex and important for many other interested subjects, for example, the government, which continuously has to make the decisions about how much it is interested in the field of sport and the degree of its involvement in it including participation as a form of financial support from the state budget in different ways of organized intervention in sports affairs as part of the public administration in this field.

An important part of sports product is its leisure and recreational aspect. A sociologist Dumazedier Joffre wrote that “**leisure** is a unique phenomenon given to modern industrialized society by reduced work week (Monday to Friday) and a great purchasing capacity of the masses; leisure has become a significant part of life”¹².

The relations in the sports industry include 3 main components:

- consumers of sports products,
- a sports product,
- suppliers (including manufacturers and intermediate agents) of sports products.

Structure and Types of Sports Products

A sports product is an integral notion structurally including, covering the following items:

1) immaterial sports products:

- a sports entertainment product and a sports information product (including a sports broadcasting product, a media product in general);
- a sports order (substantial in general, relatively self-referential, and has negentropy properties, but in many aspects acts as a result of the efforts, as the product also manufactured by the government), including the regulatory order in sport, its legal segment and autonomous extra-legal segment;
- a sports process;
- a sports image product;
- a moral ethics product (Fair Play);
- products (results) of intellectual activities in sport, a product at the market of subject matters of intellectual property rights in sport;
- products of totalizators and sports lotteries (offer, process, and result);
- a sports and recreational product;
- a product in the form of membership in a sports or sport-related organization (fitness center, sports fans club, amateur sports club, sports association, etc.);
- an educational product in sports education and upbringing, sports training;
- an advertizing sports product;

2) material sports products:

¹¹ V.Savitskiy. Sport and marketing: what do they have in common? A guidebook on applying sports marketing, <<http://www.4p.ru/main/theory/98543/>>, 24.07.2008.

¹² Dumazedier J. Révolution culturelle du temps libre, 1968–1988. – Paris: Méridiens-Klincksieck, 1988. – 312 p.

- a sports product at the sports goods’ market such as active wear and sports footwear, sports outfits, apparatus, accessories, and equipment, athletic equipment items for sports training coaching and sporting events (participation in sporting events), merchandize, sport supplements and drinks, rehabilitation, diagnostic, and other means and equipment of sports medicine, components and units of sports technical structures or other complex technical sports facilities, sport cars, sport vessels and aircrafts, their technical units, components, and accessories;
- sports-related or associated with sports by way of marketing sport supplements and drinks including sport supplements and drinks offered to the spectators during sports competitions to increase the quality of the entertainment service;
- sports technical facilities and other objects of sports infrastructure (by themselves);
- a financial product in the field of sport including a sponsorship product;

3) mixed sports products (of material and non-material nature):

- an athlete, a sports club, a sports team as a specific sports product, the result of the efforts upon sports education and upbringing, sports training, coaching, generation and ensuring high sports mastery and competitive ability, commitment to win, “competitiveness competence”, ensuring teamwork of the sports team;
- a sports product at the sports services market (providing the possibilities to use technical facilities and other objects of the sports infrastructure, fitness services, private coach services, the services of renting sports equipment and tools, items of sports equipment and accessories, sports equipment, athletic vehicles, etc.);
- a sports and recreational and a sports tourist products;
- a sports labor product of professional athletes, coaches, and judges in professional sport¹³;
- a sports medicine product;
- a product of feats of engineering (technical progress) aimed to improve technical equipment, apparel, and other supplies of athletes and sports teams.

If the sports product concept is reduced to the aspects generated, manufactured and/or supported by the government as part of and during public administration, the structure of sports products will cover the following:

1) immaterial sports products:

- a sports order to the extent that it is created and supported by the government including the regulatory order, legal order, and public order in sport;
- a sports image product in respect of all sport in general or its most significant segments or kinds, in respect of the investment environment (favorable conditions) provided by the government in sport, and in respect of itself (government’s image as “a global sports nation” and as “a global and national patron of sports”);
- a product of organizational efforts of the government (represented by its authorities) on the support, organization, development, and protection of sport;

¹³ For more information please refer to: *O.A.Shevchenko*. Peculiarities of employment regulation in professional sport, International Association of Sports Law (IASL); Commission on the Sports Law of the Association of Russian Lawyers; National Union of Russian Sports Lawyers, Moscow, 2013, P. 184; *O.A.Shevchenko*. International and comparative employment law in professional sport, Moscow, Prospect, 2014, P. 104.

– an integral educational product in sports education and sports training implemented by government educational and other organizations (accredited by the government);

2) material sports products:

– a sport-related financial product in sport provided by the government using public resources and government non-budgetary foundations;

– sports infrastructure facilities created and operated using public resources;

– entrepreneurial and investment environment in the country.

It does not seem possible to cover all details of the above items in this article.

However, we will expand a little on the theme of the sports entertainment product, which is of special interest.

A specific feature of the sports entertainment product is its largely immaterial character.

According to the definition provided by the authors of this article (co-authored by O.A. Shevchenko), **the sports entertainment product** is the main product of the field of sport as an industry, as an entertainment, leisure, cultural, and recreational field, which integrally comprises its extended and complex character with dominating components of immaterial nature. Its attractor (convergence and conjugation center) is an expectative and presumed ambiguousness of final results of an honest athletic competitiveness as part of sports events, which generates an interest in the consumers of this product (as the main motivation for consuming this product and as its essential consumer properties) in perceiving the sporting event and learning about its outcome, as well as satisfaction of such interest, acute emotional and psychological experience and feelings (excitement, stress, and emotional tension) about the course and outcome of the sporting event, expectation and anticipation of future sports results, as well as expectative and presumed visual appeal (attention-compelling content, beauty, and high aesthetic qualities, fascinating technical skills, drama meeting aesthetic needs of the audience) of the sporting event.

The nature of an athletic competition as a sports entertainment product is to a great extent presumed and is mainly unpredictable (provided the “fair play” principle is followed), which attracts the consumers of this product ensuring not only audience appeal, but also a certain intrigue, uncertainty. The consumers of the sports entertainment product as the sports competition are not only the viewers, but also (maybe even to a greater extent) participants of this competition (players of the sports team or participating athletes, sport coaches, judges, head judges), as well as, indirectly, sponsors and persons placing advertizing at sporting events or in connection with such sporting events. Individual sporting events can be offered as a sports entertainment product, but more often these are series of sporting events (championships, game seasons, etc.) or comprehensive sporting events (the Olympic Games, etc.). Mixed forms of sports shows can be offered, where the sports components is more or less integrated into a purely show product (entertainment event). For example, “Dancing on Ice” television show, entertainment shows with athletes’ participation. There is only one criteria, which is the possibility to sell this product directly to the consumer (by ticketing or selling of the possibility to what the show on TV or online or listen to the event broadcast by radio) or get the profit from it indirectly (from sponsorship, advertizing, transfer of the broadcasting rights, setting the trend for active wear and sports footwear, and selling the respective goods). Usually several ways are mixed together. Not only a sports entertainment product manufactured and consumed at the same time, simultaneously (mostly), but also (less frequently) a product which may not be consumed by consumers in real time, but which is broadcast in a recorded form, can be offered. All of many aspects of the sporting event should be considered, for example, in the way it is offered to the consumers of sports products, created by athletes and other participants of the sports labor product. Moreover, its financial and other aspects should be taken into account.

According to John Beech and Simon Chadwick, a powerful entertainment potential of sport as the area of show business is determined by the fact that the key specific feature of sports products is their uncertainty, uncertainty of final results, which is one of the main reasons why so many people are motivated to consume it. One of the critical challenges facing sports marketing specialists is “to sell excitement, stress, and emotional tension caused by the uncertainty of sporting events’ outcome”¹⁴. According to Neil Simon, “sport is the only entertainment where, no matter how many times you go back, you never know the ending”¹⁵.

Sports information (as a kind of a sports product) includes news flows and particular messages of sports life and athletes, sports organizations, and teams, sports coaches, judges, and other subjects of sport, information relating to planned, held, and past sports competitions, and other sporting events, as well as to past and potential (assumed) sports competitions’ results, statistics and rating reflecting the specific features of sporting events and the condition of sport, factors affecting the sports competitions’ outcome, etc. Different subjects of sport management, some athletes, sports organizations, sports competitions’ broadcasters, sports media, sports web sites (under certain conditions, these are also recognized as media by some countries), betting pools accumulate, process, offer, channel, and supply this sort of information (sport information product) .

“If sport and sports stars can be packed and sold, why don’t we?”, a rhetoric question asked by Simon Chadwick and John Beech ¹⁶. Sport is increasingly turning into a universal and an integral product of the entertainment industry. It is important to note, reflect in the legislation relating to sport (within programming and implementation of public administration in sport) the availability of various sports products.

A “sports product” category is essential to answer a question, important for the design, programming, and implementation of public administration and public policy in sport, relating to legal foundation and conditions, measures of obligation, and limits of investment into sport, first of all, professional sport, by government authorities. This issue is equally important (this refers to enormous amounts spent from the budgets) and complex: intersectionality of many relations and processes does not allow resolving this issue in some elementary way. The added complication is that the sports product, due to the dynamic change of a number of its key features (its “recency” (the information is not outdated, still relevant), being in demand, etc.) has a somewhat entropic character.

Conclusion

If the sports product in the field of professional sport is presumed to be and objectively is only the profit of sporting event organizers, sport broadcasters, owners or users-operators of sports facilities (stadiums, tracks, swimming pools, multi-functional sports centers, etc.), athletes most widely advertized by the media, then it is evident that the government should not spend a dime on this field. On the contrary, it would make sense to impose much higher taxes upon sport.

However, we reasonably believe that the sports product manufactured in the field of professional sport, created by this field, has a much more complex, intersectional character, which also contains a number of elements significant for public interests.

This is why the laws of a number of foreign countries cover the grounds for certain governmental financial support of professional sport (for example, clause 1 § 1, clauses 1 and 2 § 20, and clause 1 § 21 of the Federal Law of Austria “On the Assistance to Sport by the Federal Government” dated 2013, 15-th additional clause and part 1 of the third transitional provision of the Sports act of Spain

¹⁴ *Chadwick S., Beech J.* Introduction: the marketing of sport // *The Marketing of Sport* / Edited by J. Beech and S. Chadwick. – Harlow (England): Pearson Education, 2007. – xxxv; 555 p. – P. 9.

¹⁵ Quoted after: *The Marketing of Sport* / Edited by J. Beech and S. Chadwick. – Harlow (England): Pearson Education, 2007. – xxxv; 555 p. – P. 3.

¹⁶ *The Marketing of Sport* / Edited by J. Beech and S. Chadwick. – Harlow (England): Pearson Education, 2007 – xxxv; 555 p. – P. 4.

dated 15.10.1990 № 10/1990 (last updated on 01.05.2015), article 28 of the Sports act of Poland dated 25.06.2010 (last updated on 2016), clause 1 of article 46 “Financial Support” of the Law of Portugal dated 16.01.2007 № 5/2007 (last updated on 06.09.2013) “On the Basics of the Physical Culture Activity and Sport”).

КОНЦЕПЦИЯ СЛОЖНЫХ МОДЕЛЕЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Кашуро Ольга Александровна,
аспирант Института государственной службы и
управления Российской академии народного
хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации

Резюме: Статья посвящена исследованию сложных форм и моделей децентрализации в государственном управлении. За эмпирическую основу автор взяла опыт государственного управления в сфере спорта в Индии. В статье представлены авторские модели государственного управления: поуровнево-диссоциированная, поуровнево-консоциированная (контаминационная), полисубъектная внутриуровневая и моносубъектная внутриуровневая.

Ключевые слова: децентрализация публичного управления, модели децентрализации публичного управления, поуровнево-консоциированная (контаминационная) модель государственного управления, полисубъектная внутриуровневая модель государственного управления, моносубъектная внутриуровневая модель государственного управления.

CONCEPT OF COMPLEX MODELS OF DECENTRALIZATION OF GOVERNMENT MANAGEMENT

Kashuro Olga Alexandrovna,
Institute of Civil Service and Management of the
Russian Academy of National Economy and Public
Administration under the President of the Russian
Federation

Abstract: The article is devoted to the study of complex forms and models of decentralization in public administration. For the empirical basis, the author took the experience of public administration in the field of sports in India. The author's models of state management are presented in the article: level-dissociated, level-consonant (contamination), poly-subject intra-level and mono-subject intra-level.

Key words: decentralization of public administration, models of decentralization of public administration, level-dissociated model of public administration, level-consonant (contamination) model of public administration, poly-subject intra-level model of public administration, mono-subject intra-level model of public administration.

Введение: понятие и значение децентрализации государственного управления

По мнению И.Н. Барцица, «новая управленческая ситуация и парадигма управления обуславливают необходимость глубокой концептуальной разработки новых организационных принципов структурирования: дополнение принципов организации единого управляющего центра **принципами децентрализации**, автономизации функциональных структур и возложение на эти структуры социальной и юридической ответственности за самостоятельность действий»¹.

Названный подход позволяет существенно минимизировать (вплоть до исключения) дисбалансы, дисфункции и дефекты государственного управления², в том числе – дефекты правового обеспечения государственного управления³.

Согласно И.В. Понкину, **децентрализация публичного управления как принцип организации и функционирования публичной власти в юридическом пространстве** представляет собой императив или возможность, а также топологию (логику):

1) распределения, разграничения и интерреляции публично-властной (политической, административной, фискальной и др.) компетенции и связанной с нею ответственности в рамках публичного сектора по уровням и сегментам публичной власти – между высшим (центральным, федеральным, национальным) уровнем государственной власти, региональным (субнациональным) уровнем государственной власти и местным уровнем государственной власти – с акцентом на передачу компетенции на иерархически более низкие уровни, а также между государственной властью и местным самоуправлением (принцип вертикальной децентрализации), с соответствующим ресурсным обеспечением таких действий;

2) распределения, разграничения и интерреляции публично-властной компетенции (политической, административной, фискальной и др.) и связанной с нею ответственности в рамках публичного сектора «по горизонтали» – между органами публичной власти, органами публичного управления (принцип горизонтальной децентрализации);

3) делегирования отдельных публично-властных и сопряжённых с ними полномочий автономным и квазиавтономным государственным (в том числе – государственно-частным) организациям, а также государственно-общественным и автономным организациям частного сектора (данный подход более присущ «новой» модели публичного управления)⁴.

Согласно И.В. Понкину, децентрализация публичного управления как его метод, представляет собой топологию (логику, маршрутизацию) и алгоритмизацию распределения, разграничения и интерреляции публично-властной компетенции и сопряжённой с нею ответственности и связанную с этим находящуюся в структурно-функциональных упорядочении и единстве совокупность юридически урегулированных способов (приёмов, алгоритмов) и процедур обязательных и/или возможных административно-распорядительных, организационных и иных действий органов и должностных лиц публичной администрации, посредством которой [совокупности] осуществляются публичное управление и публичная политика, а также

¹ Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: Уч. курс: В 2 т. Т. 1. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с. – С. 330.

² Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисловие А.Б. Зеленцова. – М.: Буки-Веди, 2016.

³ Понкин И.В. Дефекты нормативного правового регулирования // Право и образование. – 2016. – № 7. – С. 4–15.

⁴ Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки-Веди, 2016. – 252 с. – С. 97–98. Понкин И.В. Теория государственного управления: децентрализация публичной администрации // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 28–33.

способов (приёмов, алгоритмов) и процедур принятия соответствующих управленческих решений⁵.

В условиях новой модели государственного управления⁶ актуализируются потребности в новых, существенно усложненных, формах децентрализации государственной власти и государственного управления.

Одна из отправных точек в исследовании: идеи Мортон Гродзинса

Концепции «мраморного пирога» (marble cake) и «слоёного пирога» (layer cake) авторство американского политолога Мортон Гродзинса (1917–1964) образно описывали сложные и многообразные отношения между частями единого целого (в федерализме) – в политологическом (не юридическом) разрезе (контексте и дискурсе)⁷.

Введённая Мортон Гродзинсом метафора «мраморный пирог» (синоним в его концепции – «кооперативный федерализм») отражает тот факт (наблюдение факта), что федеральный уровень и субъектовый уровень государственной власти (М. Гродзинс пишет о США, но эта модель может быть экстраполирована на другие государства) весьма переплетены и взаимозависимы, преследуют в основном одни и те же цели, «не являются противниками», а отношения между уровнями является гораздо более сложным понятием, чем просто «централизация против децентрализации»⁸.

Эмпирическая основа исследования и авторские результаты научных исследований

За эмпирическую основу нами был взят весьма уникальный и обширный опыт административно-правового обеспечения и реализации государственного управления в сфере спорта в Индии⁹.

Существенно развивая идею Мортон Гродзинса, мы предлагаем несколько авторских концептов (научный руководитель – д.ю.н., проф. И.В. Понкин), отражающих особенности двух сложных моделей децентрализации государственного управления.

⁵ Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Правовые основы, цели, принципы, инструменты, модели и концепты публичного управления: Лекционный курс / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки-Веди, 2016. – 252 с. – С. 98.

⁶ Понкин И.В. Концепт «новой модели» публичного управления // Право и образование. – 2013. – № 12. – С. 55–70.

⁷ Grodzins M. Federal system // <<http://www.mayfieldschools.org/Downloads/TheFederalSystem.pdf>>; Murray S.O. The rights of research assistants and the rhetoric of political suppression: morton grodzins and the and resettlement study university of california japanese-american evacuation//Journal of the History of the Behavioral Sciences. – 1991. – Vol. 27. – P. 130–156. Cohen J., Grodzins M. How much economic sharing in american federalism?// The American political science review. – 1963. – Vol. LVII. – P. 5–23.

⁸ Cooperative or «Marble Cake» Federalism // <http://www.openlearningworld.com/US_Citizenship/15s7.htm>. Some Wisdom on Federal-State Relations // <<https://theamericanpartnership.com/2011/03/09/some-wisdom-on-federal-state-relations/>>. – 09.03.2011.

Grodzins M. Federal system // <<http://www.mayfieldschools.org/Downloads/TheFederalSystem.pdf>>;Murray S.O. The rights of research assistants and the rhetoric of political suppression: morton grodzins and the and resettlement study university of california japanese-american evacuation//Journal of the History of the Behavioral Sciences. – 1991. – Vol. 27. – P. 130–156. Cohen J., Grodzins M. How much economic sharing in american federalism?// The American political science review. – 1963. – Vol. LVII. – P. 5–23.

⁹ Кашуро О.А. Государственное управление в сфере спорта в Индии / Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России; Национальное объединение спортивных юристов Российской Федерации. – М., 2017. – 147 с. Kashuro O.A. The features of legal regulation and public administration in the sports sphere in India // e-Lex Sportiva Journal. – 2017. – Vol. IV. – Issue 1–2. – P. 128–134.

Мы разработали и выстроили следующие авторские модели (и группы моделей) децентрализации государственного управления.

Концепт поуровнево-консоциированной (контаминационной) модели государственного управления – управленческая парадигма, отражающая модель (включая совокупность управленческих подходов, стратегий и технологий) гетерогенной «вертикальной» децентрализации системы органов государственного управления и процесса государственного управления (преимущественно в крупных по территории федеративных государствах), характеризуемую следующими существенными признаками:

- наличие определенной энтропийной свободы в распределении, делегировании и сопряжении («слиянии») компетенций;
- синергетическое сопряжение управленческих потенциалов различных уровней государственного управления через создание условий их интегральной взаимной дополнителности, комплементарности (взаимной дополняемости, достраиваемости друг друга до единого целого) с размыванием («размораживанием») жёстких границ (в отличие от поуровнево-диссоциированной модели) по-уровневой распределённости государственно-управленческой (политической, административной, фискальной и др.) компетенции и связанной с нею ответственности в рамках публичного сектора по уровням государственной власти (федеральному и субъектовому уровням, нескольким местным уровням), а также с обеспечением солидарной или субсидиарной (а не бюрократическо-автономной) государственно-управленческой компетенции по ряду сегментов предметно-объектной области государственного управления;
- высокие (по субъектам федеративного государства) системно-субъектовая множественность, многомерность и полиморфизм (разнообразие форм) государственно-общественных и частных структур (субъектов управления), которым делегированы отдельные государственно-властные (государственно-управленческие) полномочия, с синергетическим сопряжением управленческих потенциалов таких структур с управленческими потенциалами различных уровней государственного управления через создание условий их комплементарности;
- значительная казуальная (по-разовая, ситуативная, ситуационно-ориентированная) полисценарная детерминация и мобильность в оперативном изменении векторов и обеспечении полилатеральности (от гр. poly – множество + лат. lateris – грань, сторона) интерреляций (в том числе иерархичности – доминант ответственности) между уровнями государственного управления (и их элементами), оперативная адаптируемость этих интерреляций к быстро изменяющимся условиям предметно-объектной области государственного управления и окружающей среды, в том числе через управляемую компетентностную контаминацию (смешение);
- активность задействования и полиморфность реординационных отношений, оперативность и многомерная вариативность в соответствующем перераспределении компетенций между вышеуказанными элементами системы управления (рационально перемещающиеся центры управления).

Поуровнево-консоциированная (контаминационная) модель государственного управления проще всего расписывается в привязке к конкретным примерам через обращение к концепту проектно-ориентированного государственного управления.

И.В. Понкин дает следующее определение: **проектно-ориентированное государственное управление** – это концепт (философско-ценностные и нормативные основания, стратегия и топология (логика), соответствующие им методы и инструменты) публичного управления и основанный на нём цикл публичного управления, предполагающий:

– интегрированное задействование концептов (и связанных с ними технологий) т.н. финитного государственного управления (англ. – «*fixed-time control*»), цель которого заключается в переводе объекта управления из заданного начального состояния в заданное конечное состояние за ограниченное время¹⁰, риск-ориентированного государственного управления¹¹ и государственного управления по результатам¹²;

– отход от некоторых стандартов (делающих процесс государственного управления более ригидным и препятствующих в конкретном случае достижению целей государственного управления) с задействованием линеек инструментов государственного управления «более тонкой настройки», целевым образом разработанных или отобранных под данный конкретный проект (обеспечение «повышенной гибкости» в государственном управлении);

– мега-процесс публичного управления декомпозируется на дискретные автономные проекты (в том числе мега-проекты, например, национальные проекты середины 2000-х гг.) и блоки (совокупности) связанных проектов (в том числе обладающих свойством преемственности), надлежашая организация и реализация которых (в русле реализуемой стратегии) позиционируются инструментальными целями публичного управления (и его аттрактивной «сердцевиной»);

– функционально-структурная логистика публичного управления подчинена императивам и логике проектирования, организации и реализации проектов, акцентирована на таких проектах, в том числе на обеспечении оптимальных интерреляций между проектами¹³.

Далее. Согласно нашей авторской концепции, **концепт поуровнево-диссоциированной модели государственного управления** – управленческая парадигма, отражающая модель (включая совокупность управленческих подходов, стратегий и технологий) гетерогенной «вертикальной» децентрализации системы органов государственного управления и процесса государственного управления (преимущественно в крупных по территории федеративных государствах), характеризующую следующими существенными признаками:

– выраженность уровней государственного управления и интерполирование компетенций органов государственного управления по этим уровням;

– при наличии правовых возможностей делегировать отдельные властные полномочия (пакеты полномочий) с уровня на уровень, такая возможность все же достаточно затруднена;

– выраженная и принципиально отстаиваемая самостоятельность уровней государственного управления в ущерб консоциативности.

По основанию наличия одного или более ведущих уполномоченных субъектов государственного управления в рамках одного уровня такого управления (центральный (федеральный) или же региональный (субъектовый)), согласно нашей концепции, обоснованно выделять также следующие модели децентрализации государственного управления:

– **полисубъектная внутриуровневая модель** государственного управления (с гетерогенностью правовых статусов субъектов управления);

¹⁰ Сборник рекомендуемых терминов. Вып. 107: Теория управления / Академия наук СССР; Комитет научно-технической терминологии. – М., 1984.

¹¹ Понкин И.В. Теория девиантологии государственного управления: Неопределённости, риски, дефекты, дисфункции и провалы в государственном управлении / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ / Предисловие А.Б. Зеленцова. – М.: Буки-Веди, 2016.

¹² Понкин И.В. Концепт публичного управления по результатам // Право и образование. – 2014. – № 4. – С. 85–92.

¹³ См.: Понкин И.В. К вопросу о проектно-ориентированном государственном управлении // Право и образование. – 2017. – № 1. – С. 89–97. Понкин И.В. Теория государственного управления: Учебник / ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ. – М.: Буки-Веди, 2017.

– **моносубъектная внутриуровневая модель** государственного управления.

Надо сказать, что полисубъектная внутриуровневая модель государственного управления известна и России (трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти с 2004 года – министерством, служба и агентство), а также Франции и ряда других государств мира, но описана она недостаточно.

Некоторые научные результаты, касающиеся собственно индийского опыта

Особенностями государственного управления спортом в Индии на региональном уровне (уровне штатов и союзных территорий) является наличие (помимо органов исполнительной власти в сфере спорта; обычно это – Министерство или Департамент по делам спорта и молодежи) таких органов (не во всех штатах), как советы по вопросам спорта штатов и/или специально учреждаемые правительствами штатов или администрациями союзных территорий автономные организации («Sports Authority»). Причем анализ функционала и полномочий вышеуказанных органов управления спортом (прежде всего – советов и автономных органов) выявляет широкую их полиморфность – разнообразие их статуса, меры жесткости их встроенности в систему органов государственной власти и соподчинённости (или, напротив, их автономности¹⁴). И именно этим определяется уникальность и, в силу этого, научная ценность опыта Индии в рассматриваемой сфере.

Соответственно, в современной Индии, согласно нашей концепции, реализована **поуровнево-консоцированная (контаминационная) модель** и, одновременно **полисубъектная внутриуровневая модель** государственного управления (с гетерогенностью правовых статусов субъектов управления) в сфере спорта, вышеописанные признаки которой всецело экстраполируются на индийский опыт государственного управления в сфере спорта. Соответственно, в современной Индии реализована **гетерогенная регулятивно-распределённая система правового обеспечения государственного управления** в сфере спорта, характеризующаяся:

– отсутствием полномасштабного профильного регулирования на федеральном уровне, многообразием и существенным разнообразием подходов в регулировании спорта на уровне штатов;

– значительной гетерогенностью (вплоть до противоречивости) подходов в правовом обеспечении государственного управления в сфере спорта на уровне штатов и союзных территорий Индии.

Авторские концепты выше представленных моделей прошли некоторую апробацию в ходе переписки автора настоящего исследования с органами государственного управления в сфере спорта штатов Индии, а также с аппаратом Дж. Суласубраманиана (G. Balasubramanian) Посольства Индии в Москве.

¹⁴ Об автономности см.: *Понкина А.И.* Автономность спорта: Теоретико-правовое исследование. – М., 2013. – 102 с. *Понкина А.И.* Государственное управление и автономная институализация в области спорта. – М., 2013. – 143 с. *Понкина А.И.* Теоретико-правовые основы интерпретации автономности спорта // *Право и образование.* – 2013. – № 3. – С. 69–78. *Понкина А.И.* Автономность, автономная институализация и автономные нормативные системы с точки зрения права // *Право и образование.* – 2013. – № 4. – С. 158–167. *Понкина А.И., Понкин И.В.* К вопросу о понятии и особенностях автономного внеправового нормативного порядка в области спорта // *Вестник Пермского Университета. Сер. «Юридич. науки».* – 2016. – № 1. – С. 28–34. *Редькина А.И.* Концепция автономности в праве: теоретический аспект // *Право и образование.* – 2016. – № 11. – С. 13–21. *Редькина А.И.* Концепция автономности в праве: особенности, функции и проблемы применения // *Право и образование.* – 2016. – № 12. – С. 110–117.

Бизнесмениджмънт и управление на туризма

БИЗНЕСЪТ НА 21-ВИ ВЕК – ВЪЗМОЖНОСТИ, РЕГУЛАЦИИ И БАРИЕРИ

доц. д-р инж. Кирил Радев
Нов български университет

Резюме: В доклада са представени основните аспекти на бизнеса на 21-век. Акцент е поставен върху възможностите, регулативните механизми и бариерите. Разгледана е същността и ролята на глобалната виртуалност. Направените изводи и предложения са аргументирани с аналитични данни.

Ключови думи: глобална виртуалност/интерактивност, устойчиво развитие, предприемачество, иновации

THE BUSINESS OF THE 21ST CENTURY – OPPORTUNITIES, REGULATIONS AND BARRIERS

Assoc. Prof. Kiril Radev, Dipl.MEng., Dipl.ME.Eng., Ph.D
New Bulgarian University

Abstract: The report presents the main aspects of the 21st century business. Accent is placed on global virtuality, opportunities, the regulatory mechanisms and barriers. The conclusions and suggestions are supported by analytical data.

Keywords: global virtuality/interactivity, sustainable development, innovation

ВЪВЕДЕНИЕ

Бизнесът е стратегически инструмент за постигане целите на устойчивото развитие на човечеството. От научна гледна точка неговата същност е олицетворение на спецификите на визията и мисията на съответната организация, респ. на възгледите, културата, знанията и мечтите на нейните създатели. На основата на тази сложна колаборация от условия, предприемачите търсят отговор на въпросите: „Какви резултати ще се преследват чрез дейностите (бизнесите) на организацията?“ и „Защо е необходимо да се създава организация?“. Първият въпрос е свързан с формулирането на визията, а вторият с дефинирането на мисията на организацията. Според Nemes и Schmidt [11, p.341] при формулирането на визията предприемачите трябва да обърнат специално внимание на процесите по 1)Създаване на концепцията за бизнеса, 2)Формулиране на стратегиите и 3)Разработване на план за действие. Относно мисията на организацията се препоръчва нейното дефиниране да се извършва след задълбочени и аргументирани отговори на следните въпроси:

- Кой са бъдещите консуматори на продуктите/услугите на организацията?
- Какви ще бъдат съдържателните характеристики и структурата на номенклатурата?
- В кои стратегически зони на действие ще се развива дейността и защо?
- С какви технологии ще се постигат целите?
- Възможно ли е целите на организацията да бъдат постигнати без хоризонтална или вертикална интеграция и ако не, какви са възможните варианти?
- Какъв тип организационна култура трябва да бъде изградена и поддържана в организацията?
- Как ще бъдат реализирани ползите от изключителните предимства на организацията?

- Какви политики ще развива и как ще ги прилага, в т.ч. и политиките по отношение на социалната отговорност и човешкия фактор?

Предвид високата динамика и непредсказуемост на промените във факторите на съвременната бизнес среда, извеждането на отговорите на поставените въпроси налага адаптивно и гъвкаво прилагане на научния подход. За целта, от значение е образователното равнище и професионалната подготовка на екипа, както и наличието на възможности за ползване на специализирана консултантска помощ. Посочените условия ще придобиват все по-голяма значимост предвид бързото и повсеместно навлизане на информационните технологии в администрацията и бизнес процесите. В стратегически план тяхната инвазия ще оказва решаващо влияние върху жизнения цикъл и динамиката на професиите, пазарните граници, информационните бариери, образованието и ще благоприятства промените в желанията, очакванията, навиците, ценностите и поведението на потребителите. За оцеляването и развитието на организациите в тази среда е необходимо перманентно да се следят и анализират поведението на факторите от външната им среда и с помощта на гъвкави организационни структури да се постига оптимален баланс с вътрешната среда. При управлението на тези процеси специален акцент трябва да се постави върху възможностите и показателите за организационно развитие, регулативните механизми и бариерите (за всяка дейност и продукт) и на основата на аналитичните резултати своевременно да се пристъпва към осъвременяване/адаптиране на целите, стратегиите, тактиките и плановете на организациите.

ВЪЗМОЖНОСТИ ПРЕД БИЗНЕСА НА 21-ВИ ВЕК

В условията на глобална икономическа среда възможностите за създаване и развитие на бизнес са във функция от множество фактори (институционални, ресурсни, макроикономически, политически, технологични, пазарни, управленски, предприемачески и др.), но най-съществените от тях са креативност и находчивост на предприемачите, както и наличие на професионално подготвени управленски кадри, които ефективно и ефикасно да осигурят изпълнението на идеята, при оптимална колаборация между интересите на организацията и задоволяването на желанията на нейните клиенти. През 21-ви век реализацията на бизнес идеите ще бъде подпомагана от бързото развитие на изчислителните, комуникационните и космическите технологии, които са в основата на четвъртата технологична революция. Иновациите в технологичния сектор ще наложат нови правила и подходи при формирането на основополагащите цели на организациите, като настоящите стереотипи ще отстъпят пред все по-гъвкави формулировки и насоки за развитие. Те ще се използват като инструмент за постигане на конкурентоспособност. Изследването показва, че този инструмент се прилага и към момента, като най-добре е изразен и видим при организациите от автомобилната индустрия. Когато през 19-ти и началото на 20-ти век Готлиб Даймлер и Карл Бенц създават „Mercedes-Benz“ като формулировка на главната ѝ цел посочват: „...фирмата да притежава собствена, при това запомняща се и отличаваща се марка на произвежданите изделия, а в същото време в потребителите да създава усещането за нещо познато, т.е. достъпно.“ [5] По-късно, предвид промените на средата, тя е преформулирана във вида: „Най-доброто или нищо“. Подобен подход се забелязва и при „Volkswagen“ (към настоящия момент вече концерн Volkswagen AG). Всеизвестно е, че идеята на „Volkswagen“ е изведена през 1933 г. от Адолф Хитлер и перефразирано има следния вид: *изграждане на нов завод за производство на автомобили с висока здравина и на цена, достъпна за всеки един немски гражданин.* Към настоящия момент трактовката ѝ е: *„Изграждане на стратегически партньорства с клиентите, за да бъдат подпомагани при вземането на правилните решения за техните бизнес нужди, като свеждаме до минимум разходите за автомобилни паркове и предоставяне на световната услуга „клас клиент““.* [16] Подобни примери е възможно да се дадат и за Peugeot, Volvo Group и др. [13, 17]

Към основните фактори, които оказват и ще продължават да оказват положително влияние върху развитието на бизнеса в световен план се отнасят:

- световния пазар за трансфер на технологии;
- свобода на движение на експертен и научен потенциал;
- наличие на добре развита информационна и комуникационна мрежа;
- възможности за ползване на консултантска помощ;
- развита и достъпна транспортна/логистична система;
- гъвкави схеми за кредитиране, застраховане и финансиране на стартиращи бизнеси;
- достъп до суровини;
- възможности за специализация и аутсорсване на дейности;
- алтернативи за оптимално използване на изключителните предимства;
- достъп до нови пазари;
- многообразие от възможности за икономии от мащаба;
- международни стандарти, осигуряващи и гарантиращи качеството на продуктите, безопасността и здравето на работещите, опазването на околната среда и др.;
- възможности за изграждане на вертикални и хоризонтални бизнес и научно-приложни структури на национално, регионално и световно равнище;
- развита и достъпна база за обучение на предприемачи и ръководители;
- инструменти за бърз достъп на бизнес идеите, продуктите и изделията до потребителите и др.

В основата на ползите на всеки един от посочените фактори стои основният принос на съвременните информационни технологии - „виртуалността“. В бъдеще с нейна помощ дейностите в организациите ще се изпълняват с неколкостранно по-малко ресурси, защото фирмите няма да имат необходимост от голям административен сграден фонд (каквито са днешните административни централи), производствените площи и човешките ресурси ще се оптимизират. Организациите ще ползват достъпни консултантски и проектантски услуги в областта на проектирането и поддържането на интегрирани информационни системи, с възможности за специфична адаптация към бизнеса. В резултат на това и традиционните човешки отношения в организациите ще бъдат заменени с интерактивни. Управлението на производствените процеси ще се извършват дистанционно от специално обучени за целта специалисти (от техните домове, дори и мобилно). Административните дейности ще се извършват също интерактивно, като за целта ще бъдат използвани мултимодулни интегрирани системи за управление.

РЕГУЛИРАНЕ НА БИЗНЕСА

В контекст на разглежданата проблематика другият значим аспект, от който зависи оптималното реализиране на ползите и възможностите от посочените по-горе фактори, е ролята на държавните институции свързани с регулирането на бизнеса. В съвременния етап, както и в бъдеще, те ще бъдат обект на унифициране и перманентно осъвременяване (на държавно, регионално и световно равнище), с цел облекчаване на предприемачеството и реализацията на иновациите, а оттам и подобряване на показателите за устойчивост на икономиките и жизнения статус на населението.

Поради тяхната значимост от 2004 г. Световната банка ежегодно прави наблюдение и анализ върху динамиката на единадесет индикатора от външната среда на малките и средните организации, имащи отношение към възможностите за стартиране, осъществяване и разширяване на бизнеса. Показателите и извършените реформи в България за разглеждания период са систематизирани в Таблица 1.

Таблица 1

Компоненти и показатели на Световната банка за оценка на степента на изпълнение на реформите за оптимизиране на условията за правене на бизнес (Р България, 2016 г.)

Индикатори	Показатели	Общо разходи за изпълнение, (лв.)	Време за изпълнение на показателите, (дни)	Рейтинг по показатели от общо 190 държави	Процедури за улесняване изпълнението на показателите	
					Година	Дейности
Стартиране на бизнес	Процедури, време, разходи и платен минимален капитал за стартиране на дружество с ограничена отговорност	Min =120 Max = 345	30	82	2011	Началното капиталово изискване за регистрация на ООД е намалено от 5000 лева на 2 лева
					2013	Намалени са разходите за регистрация
					2015	Намалени са разходите за регистрация
Получаване на строителни и разрешителни	Процедури, време и разходи за изпълнение на всички формалности за изграждане на офисите, производствените и складовите стопанства, механизмите за контрол на качеството и безопасността, свързани с получаването на разрешения за строителство	22690	137	48		
Достъп до електрическата мрежа	Процедури, време и разходи за свързване към електрическата мрежа, надеждност на доставките	36712	140	104	2017	Подобрена е надеждността на електроснабдяването чрез внедряване на автоматична система за

	електроенергия и прозрачността на тарифите					енергиен мениджмънт
Регистрация на земята	Процедури, време и разходи за прехвърляне на имот и качество на системата за управление на земята	577	35	60		
Достъп до кредитно финансиране	Закони за движимо обезпечение и кредитни информационни системи			32	2012	Предприети са действия, с които достъпът до кредитна информация става по-труден чрез спиране на разпространението на кредитни отчети до финансови институции от частното кредитно бюро (Experian).
Защита на миноритарните инвеститори	Права на съдружниците при сделки със свързани лица и в управлението			13		
Такси и тяхното заплащане	Видове плащания, време и обща данъчна ставка			83	2011	Редуциран е размерът на социалните осигуровки
Трансгранична търговия	Време и разходи за износ на продукта		Внос – 1 ден Износ – 3 дни	21	2012	Въведено е онлайн подаването на формуляри за митническа декларация, с което времето за трансграничната търговия е намалено
Изпълнение на договорите	Време и разходи за решаване на търговски спор и качество на съдебните процеси			49		

Обявяване в несъстоятелност	Време, цена, резултат и процент на възстановяване за търговска несъстоятелност, и сила на правната рамка за несъстоятелност		3.3	48	2012	Извършени са промени в търговския закон, с което са подобрени процедурите за обезпечаване на кредиторите и са осигурени условия за увеличаване на прозрачността на производствата по несъстоятелност
					2014	Направени са нормативни промени, с които се улеснява уреждането на несъстоятелността
Пазар на труда	Гъвкавост в регулирането на заетостта и аспектите на качеството на работните места					

С помощта на посочените индикатори в Таблица 1 се прави оценка на степента на изпълнение на реформите за осигуряване на условията за правене на бизнес в 190 страни, в т.ч. страните членки на Европейския съюз, страните от Централна и Източна Европа и страните, влизащи в състава на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. [7, 14] Към всеки един от тези индикатори има изработени показатели, с помощта на които се гарантира представителност и аргументираност на резултатите от изследването. За 2016 г. от общо 190 държави, най-добри резултати като комплексна оценка относно оптималност на регулаторните механизми за правене на бизнес е постигнала Нова Зеландия, а най-лоша Сомалия. В тази класация България заема 39 място, което е отстъпление с две места от позицията ѝ през 2015 г. Авторите на изследването изрично посочват, че при определянето на показателите използват данни от двата най-големи бизнес центъра в съответната страна и не взимат предвид факторите:

- макроикономическа стабилност;
- състояние и възможности за развитие на финансовата система;
- качество на работната сила;
- интензивността на подкупите и корупцията;
- размерите на пазара;
- липсата на сигурност,

за които, ако резултатите са негативни, следва да се разглеждат като бариери пред бизнеса.

БАРИЕРИ ПРЕД БИЗНЕСА

В условията на бизнес средата на 21-ви век под бариера пред бизнеса трябва да се разбира всеки аспект или действие, което препятства предприемчивостта и творческия подход. В тази връзка специално внимание следва да се обърне освен на посочените по-горе макроикономически фактори, така също и на тези, които формират вътрешната среда на организацията и определят нейните характеристики. Предвид посоченото и на основата на

извършеното изследване, като съществени бариери пред бизнеса на 21-век трябва да се имат предвид:

- динамиката на миграцията;
- опитите за разрушаване на устоите на ценностните системи на обществата;
- нарастващия дисбаланс в темповете на развитие на националните икономики;
- задълбочаващата се демографска криза;
- заместването на човешкия труд с „умен“ - машинен без идеи и програми за решаване на последващите проблемите с безработицата;
- несъответствие между скоростта на навлизане на интерактивните технологии и знанията и уменията, получавани в сферата на образованието;
- влошаваща се политическа обстановка;
- неподготвеност на управленски кадри за осъществяване на плавен преход към условията на „Индустрия 4.0“;
- трансформацията в управленската теория и практика не съответства на развитието и навлизането на интерактивните технологии;
- кроскултурните феномени не отчитат бъдещите реалности;
- комуникационните системи много трудно и не винаги ще разполагат с надеждна защита срещу хакерски атаки. [2, 4]

Следователно, в основата на успешното развитие на бизнеса и постигането на неговите многообхватни цели стоят въпросите за изработване и внедряване на нови политики и методи за управление на хората в организациите, трансформацията на ценностите на обществата и осъзнаване на ползите от цифровизацията, в т.ч. и от бъдещите виртуални организации. В контекст на посоченото идеята за виртуалните организации също трябва да се възприема като бариера, поради наличието на несъответствие между значението, което влагат специалистите във „виртуална организация“ и разбирането и асоциациите, които тя поражда в съзнанието на хората. Поради това бих желал да предложа на обсъждане тезата вместо „виртуални организации“ на български език да се ползва наименованието „**интерактивни организации**“, т.е. организации управлявани от дистанция с помощта на ИТ. По този начин ще се подобри възприятието на хората за заобикалящата ги среда и ще се постигне оптимална колаборация с присъщите за тези организации съдържателни характеристики. В контекст на посоченото, предлагам следното определение за интерактивна организация: *интерактивни са организациите, при които в реално време са налице дигитални форми на общуване и влияние върху движими и недвижими, одушевени и неодушевени обекти, както и на възможности за приложение на хипертекстови функции.*

Допълнителен аргумент към предложената теза е описанието на „виртуален“, посочено в тълковния речник на българския език: „*който може да се прояви; възможен*“ [1,6], т.е. значение, което в технически, икономически и административен аспект не описва реално същността на процесите в съответните структури.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Бизнесът на 21-ви век ще се изгражда и развива на коренно различни принципи и правила от познатите на човечеството до момента. Конкурентните предимства ще са достойние на организации, които са ориентирани към иновациите и притежават ресурси за влияние върху желанията и поведението на големи по мащаб таргет групи. Зависимостта от ИТ технологиите и фирмите, които ги развиват и предлагат ще нараства. Голяма част от съществуващите дейности (бизнеси), с които се занимават икономически субекти ще се извършват в домашни условия, което ще бъде предпоставка за смяна на предметите им на дейност или за преустановяване на дейността. За постигането на целите на устойчивото развитие на обществата чрез инструментите на бизнеса главна роля ще имат държавните институции, които следва да изработват адаптивни политики, правила и норми, с които да се постига адекватна промяна в ценностите, възприятията, желанията и очакванията на хората.

Литература:

1. Български гълковен речник – онлайн - <http://talkoven.onlinerechnik.com/>
2. Големите хакерски атаки за 2014 г. - <http://www.lookatme.ru/mag/live/14/210605-2014-hacker-attacks>. Посетен на 10.03.2017 г.
3. Договор между държавите-членки на ЕС и Република България и Румъния, за присъединяването на Република България и Румъния към ЕС – http://www.europedirectshumen.com/items/library_documents/22_1.pdf. Посетен на 11.03.2017 г.
4. Китайски хакери разбиха системата на Пентагона. <https://news.bg/world/kitayski-hakeri-razbiha-sistemata-na-pentagona.html>. Посетен на 13.03.2017 г.
5. „Мерцедес – Бенц“ - http://www.mercedesbenz.bg/content/bulgaria/mpc/mpc_bulgariawebsite/bgng/home_mpc/passengercars. Html. Посетен на 08.04.2017 г.
6. Руско-английски речник - онлайн http://dic.academic.ru/dic.nsf/rus_eng_mathematics/3585/%D0%B8%D0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%D1%8B%D0%B Посетен на 18.04.2017 г.
7. Arvis, J., Mustra M., Ojala L., Shepherd b., Saslavsky D. (2010). Connecting to Compete 2010. The Logistics Performance Index and its Indicators. World Bank
8. Doing business. 2017. <http://www.doingbusiness.org/> - посетен на 14.04.2017
9. Eutostat – <http://ec.europa.eu/eurostat>. Посетен на 18.04.2017 г.
10. NASA – <http://www.nasa.gov/>. Посетен на 18.04.2017 г.
11. Nemes, L., Schmidt, G. (2003). Handbook on Enterprise Architecture edited, Springer-Verlag, Berlin, p.341
12. Oberst, R. (2001). 2020 Web Vision: How the Internet Will Revolutionize Future Homes, Business&Society, Universal Publishers / Upublish.com, pp. 120-133
13. Peugeot – <http://www.peugeot.com/en>. Посетен на 18.04.2017 г.
14. The Organisation for Economic Co-operation and Development. <http://www.oecd.org/> - посетен на 10.04.2017 г.
15. The World Bank, The Logistics Performance Index and Its Indicators – <http://lpi.worldbank.org/international/global>. Посетен на 22.02.2017 г.
16. Volkswagen AG – <http://www.volkswagenag.com/content/vwcorp/content/en/thegroup.html>. Посетен на 18.04.2017 г.
17. Volvo Group – http://www.volvogroup.com/group/global/en-gb/Pages/group_home.aspx. Посетен на 18.04.2017 г.
18. World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2015-2016 – <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>. Посетен на 22.02.2017 г.

СЪВРЕМЕННИ ТЕНДЕНЦИИ И ПОДХОДИ В МУЛТИНАЦИОНАЛНИТЕ КОМПАНИИ: ГЛОБАЛИЗАЦИЯ, ЛИДЕРСТВО, ЧОВЕШКИ КАПИТАЛ И УПРАВЛЕНИЕ НА ТАЛАНТИ В МУЛТИКУЛТУРНА СРЕДА

Мартин ЗАФИРОВ

Докторант, Нов български университет

Резюме: В настоящата студия обект на изследване е влиянието, което глобализацията оказва върху лидерството, човешкия капитал и управлението на таланти в мултинационалните компании. Дефинирани са основните типове лидерство, които могат да бъдат прилагани в една мултинационална компания – техните специфики, ползи и проблеми, до които биха довели. За целта се представя модела на петте детерминанти (5-D модел) на Хеерт Хофстеде за измерване и сравнение на националните култури и лидерския подход, свързан с управление на таланти. На тази база са формулирани собствени оценки, изводи и препоръки за повишаване ефективността на мениджмънта в мултикултурна среда.

Ключови думи: глобализация, лидерство, таланти, човешки капитал, мултинационални компании, специфики, проблеми, петте детерминанти, Хеерт Хофстеде, лидерски подход, управление на таланти, оценки, изводи, препоръки, ефективност на мениджмънта.

CONTEMPORARY TRENDS IN MULTINATIONAL COMPANIES: GLOBALIZATION, LEADERSHIP, HUMAN CAPITAL AND TALENT MANAGEMENT IN CROSS-CULTURAL ENVIRONMENTS

Martin ZAFIROV

PhD student, New Bulgarian University

Abstract: In this article, the subject of research is the impact that globalization has on leadership in multinational companies. The main types of leadership that can be applied in a multinational company are defined with their specifics, benefits and problems - are defined. For this purpose, the model of five determinants (5-D model) by Heerte Hofstede for the measurement and comparison of national cultures and the leadership approach related to talent management is presented. On this basis, own assessments, conclusions and recommendations for enhancing the efficiency of management in a multicultural environment are formulated.

Keywords: contemporary trends, globalization, leadership, multinational companies, specifics, problems, five determinants, Heerte Hofstede, leadership approach, talent management, measurement, conclusions, recommendations.

Въведение

В настоящата разработка обект на изследване е влиянието, което глобализацията оказва върху компаниите, човешкия ресурс, разглеждан в качеството му на капитал, и подходите за неговото управление, залегнали в различните типове лидерство в организацията. Идентифицират се тенденциите, специфичните характеристики и въздействието, което оказва работата в мултинационална компания върху изследваните категории. Специален фокус в настоящата студия е поставен и върху културните различия, като неминуем спътник на

работата в една мултинационална компания, както и въздействието, което оказват върху служителите в компанията и подходите за тяхното управление.

Въз основа на посоченото, както и на осъществения преглед на разработките по въпроса, се дефинират основните типове лидерство, които могат да бъдат прилагани в една мултинационална компания – техните специфики, ползи и проблеми, до които биха довели. За целта се представя модела на петте детерминанти (5-D модел) на Хеерт Хофстеде за измерване и сравнение на националните култури: Разстояние до властта (Power Distance), Индивидуализъм срещу колективизъм (Individualism versus Collectivism), Мъжественост срещу Женственост (Masculinity versus Femininity), Избягване на несигурността (Uncertainty Avoidance), Дългосрочна срещу краткосрочна ориентация (Long-Term versus Short-Term Orientation); лидерската концепция, базирана върху зрелостта на човешкия капитал; лидерския подход, свързан с управление на таланти; както и управленския подход, базиран на използването на тренъори в областта на разбирането на културните различия. На тази база са формулирани собствени оценки, изводи и препоръки за повишаване ефективността на мениджмънта в мултикултурна среда.

1. Глобализацията в икономиката – същност, характеристики и тенденции

Въпросите на глобализацията на икономиката все по-често стават обект на икономическите изследвания. И това е тенденция, чието начало се поставя в края на осемдесетте години и началото на деветдесетте години на двадесети век. За кратък период от време този процес се превръща в приоритетно научно направление за икономическите науки, доказателство за което е големия брой публикации, посветени на въпросите на глобализацията на бизнеса.

Макар и широко дискутиран, въпросът за глобализацията на икономиките, съответно глобализацията на бизнеса, днес на дневен ред все още стоят някои въпроси, чиито отговори се търсят¹. Едни от основните такива въпроси са:

- *Продължава ли развитието на глобализационните процеси и днес?*
- *С какви основни характеристики може да се опише глобализацията на бизнеса днес?*
- *Коя е силата, която стои в основата на глобализационните процеси?*
- *По какъв начин глобализацията изменя бизнеса в национален и световен мащаб?*

Позицията на автора по въпросите на глобализацията може да бъде представена по следния начин – **глобализацията е процес на постепенно преодоляване на конкретните специфики на националните икономики, съответно бизнес дейности и интегрирането им в единна световна икономика**. Като основна предпоставка за възникването и развитието на глобализационните процеси следва да се изведе високото равнище на интернационализация на стопанската дейност. В тези условия международните икономически връзки все по-бързо придобиват основна и определяща роля за бъдещото развитие на отделните държави, съответно на отделните бизнес дейности, осъществявани в условията на националната икономическа система.

Глобализационният процес преминава през съответно развитие в отделните периоди от време, което дава основание да се говори за наличие на определени етапи, през които преминава протичането на процеса. А крайният резултат (финалният етап) на процеса е постигането на единно световно пространство. Опитът на автора за систематизиране на факторите, които оказват влияние върху протичането на глобализационния процес, има за свой резултат условното формиране на **две основни групи с предпоставки**.

В рамките на **първата група** от предпоставки следва да се отнесат: *научно-техническият процес, техническите и технологични изменения, усъвършенстването на транспортната и комуникационна инфраструктура и въздействието на информационните и комуникационни*

¹ Топинос, Г. Ф., Глобализация, регионална интеграция, международна миграция, Международны журнал социальных наук, том 32, февраль 2001

технологии. Новите информационни технологии в голяма степен намаляват зависимостта на икономическите контакти в световното стопанство от посочените фактори. Ето защо в съвременното общество географската отдалеченост вече няма такова решаващо значение за осъществяване на бизнес дейностите. Връзки могат да се осъществяват бързо, лесно и с ниски разходи с всяка точка от света.

Предпоставките, които могат да се съотнесат към *втората група*, са тези, свързани с политиката на либерализация, която се провежда съзнателно и целенасочено от международните организации. В резултат от нейното провеждане непрекъснато се намаляват бариерите пред международното движение на стоки, услуги, капитали и т.н., което води до ускоряване на международните икономически връзки и интеграцията на националните икономики. Пример за силната взаимозависимост в международен аспект, е взаимозависимостта между международната търговия, от една страна, и преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) и дейността на транснационалните корпорации (ТНК), от друга. Според данни на ЮНКТАД,² към настоящия момент 2/3 от международната търговия е търговия между ТНК и вътре в ТНК, като половината от нея е вътрешнофирмена. Продажбите на задграничните филиали на ТНК към настоящия момент превишават повече от два пъти световния износ.

Тези данни са основание за формулиране на извода, че големите световни производители все повече задоволяват чуждите пазари не чрез пряк износ на стоки и услуги към чужбина, а чрез износ на производство зад граница. Тези факти показват, че в съвременното общество е невъзможно да се говори за международната търговия извън анализ на международното производство и дейността на ТНК. Посочените факти също свидетелстват, че в световната икономика се извършват важни трансформации. Нарасналата взаимозависимост между традиционните потоци на МИО ясно подсказва, че глобализацията има свои отличителни особености, тя има своя качествена специфика и задачата на науката е да разкрие тази качествена специфика и собственото съдържание на процеса на икономическата глобализация (извън онези съставляващи, които я образуват). Някои от най-новите изследвания върху глобализацията са насочени именно в тази посока.

2. Мултинационалните компании и глобализацията на икономиката

Вследствие на засилените процеси на глобализация на националните икономики, днес търговският обмен и мултинационалният бизнес придобиха невиджани размери. Мултинационалните компании притежават общ капитал и контрол, които са национално детерминирани, а бизнес дейностите им се осъществяват най-малко в две държави. В основата на тяхното възникване стои разкриването от страна на компанията-майка от дадена държава на чуждестранни филиали на компанията в други държави. Процесът на разкриване на чуждестранен клон на компанията в повечето случаи се явява следствие от предварителен процес на разширяване на дейността на компанията в международен аспект (т.е. към съответната чужда страна). Разширяването е свързано с осъществяване на дейности като:

- разширяване на износа на продукти на компанията и натрупване на опит в международната търговия;
- проучване на външните пазари;
- нарастване на броя на задграничните служители на компанията, обслужващи нейната търговска дейност;
- продаване на лицензни и чуждестранни фирми, а също и продаване на правото за дистрибуция на нейните продукти на чуждестранни фирми;
- изграждане на собствена дистрибуторска мрежа в чуждата страна; организиране на сервизна база в чуждата страна.

Един от основните мотиви, който стои в основата на формирането на мултинационалните компании, е максимизирането на обема на продажбите и

² <http://unctad.org/en/Pages/statistics.aspx>

максимизирането на размера на печалбата на фирмата. Прегледът на изследванията, посветени на темата, показва, че през последните три десетилетия се наблюдават няколко **основни тенденции в развитието на мултинационалните компании**. Тези тенденции са:

- Дейността на задграничните филиали на мултинационалните компании е много по-интензивна в сравнение с дейността на компанията-майка;
- Налице е повишаване на иновационната активност на мултинационалните компании, предпоставки за което са значителната концентрация на капитала и разширеният достъп до научно-технически ресурси;
- Значително се увеличава диверсификацията на дейността и структурата на мултинационалните компании;
- Все повече се увеличават мащабите и значението на международното производство, като общият обем на задграничното производство се определя с понятието втора икономика.
- Повишава се гъвкавостта на управлението на мултинационалните компании като по този начин се постига по-висока степен на съгласуваност на управленските решения на различните равнища.

От една страна, мултинационалните компании, често се разглеждат като следствие от засилените глобализационни процеси. От друга страна, обаче, тези компании биха могли да се разглеждат и в качеството им на фактор, който води до протичането на тези засилени процеси на глобализация. Икономическата глобализация е резултат от либерализацията на световната икономика, на отсъствието на строга регламентираност на пазарите, а също и на свободното движение на информацията. Посоченото се явява и основната предпоставка една мултинационална компания да успее да постигне своите цели (било то производствени или дистрибуционни) в световен мащаб.

Основното предизвикателство, пред което се изправят този тип компании, е свързано с необходимостта от преодоляване на националните граници на отделните държави. Именно във връзка с това, когато днес се разглежда дейността на мултинационалните компании, особено важно е да се отчитат социалните и културните различия, които съществуват между отделните държави – и по отношение на пазарите, и по отношение на потребителите, и по отношение на трудовия ресурс. В отделните страни са налице **различни социално и исторически формирани се потребителски предпочитания, както и специфични национални особености (социални, културни, религиозни)**. Съобразяването се тези специфични особености и потребителското многообразие налага етноцентризмът в управлението на мултинационалните компании да премине в мултикултурност.

Посоченото изисква коректно изясняване на съвременните аспекти на човешкия капитал, който работи в мултинационалните компании, неговото управление и концепциите за лидерство в контекста на мултинационалните компании и културните различия, съществуващи в тях.

3. Съвременни аспекти на човешкия капитал и подходите за неговото управление

Както вече бе посочено, съвременната глобализация се явява процес, свързан с излизането от локалното, местното; и насочен към създаване на нови връзки и комуникации с външния свят и по този начин на преодоляване на националното, на разстоянията; на нарастване на обобществяването на труда, производството и културата, на размяната и на икономиката; на създаване и спазване на общи правила на търговия, на поведение и т.н.³. В контекста на посоченото важен въпрос е този, свързан с човешкия капитал, функциониращ в тези нови условия, в условията на развитие на мултинационални компании.

³ Armstrong, M., A Handbook of Human Resource Management Practice, 10th edn, Kogan Page, London, 2006

Именно еволюцията в разбирането за човешкия фактор в компанията като човешки капитал е и в основата на необходимостта от развитие на фирмения мениджмънт днес⁴. В основата на еволюцията както на представата за човешките ресурси като фирмен капитал и тяхното място в организацията, така и на концепцията за тяхното управление, стоят промените, които настъпват в обкръжаващата организация среда. Това, от една страна, са промените, които настъпват в макросредата, която оказва въздействие както върху националното стопанство в цялост, така и върху отделните елементи на равнище компания (фирма). От друга страна, това са въздействията, които оказват промените в обкръжаващата организация микро-среда, чиито елементи се явяват клиентите, доставчиците, инвеститорите на компанията.

В основата на концепцията за човешкия капитал, като теория на икономическия анализ, стоят няколко базисни положения⁵.

Първо, човекът, върху когото е осъществено целенасочено интелектуално и професионално въздействие разполага с по-производителна работна сила, което е свидетелство за продобития човешки капитал.

На второ място формирането на човешки капитал с определени количествени и качествени характеристики е свързано с осъществяване на съответни инвестиции (т.е. голям финансов ресурс) и по тази причина към тях има очакване за достигането на определено ниво на възвръщаемост⁶.

Трето, формирането на човешкия капитал в една компания е свързано с разнообразни дейности – образователни инициативи и самоинициативи на различни равнища: здравеопазването, инвестициите в географска мобилност, както и формиране на съответни нагласи и мотивация в личностен и обществен план.

Като четвърто основно положение се извежда необходимостта от постигане на съответствие между квалификацията и използваната технология. Колкото е по-високо технико-технологичното равнище на производството, в толкова по-голяма степен нарастват и изискванията към човешкия капитал.

Не на последно място, човешкият капитал притежава някои от универсалните характеристики на капитала въобще, но в същото време са му присъщи и особени свойства, доколкото е свързан с живата човешка личност. Като особено свойство може да се посочи фактът, че инвестицията в човешки капитал не подлежи на национализация или приватизация, тя завинаги е собственост на един единствен индивид, който често пъти се различава от финансиращия инвестицията.

Най-синтезирано човешкият капитал може да се дефинира като **съвкупност от натрупаните познания, опит, придобитите умения и променената в резултат на това квалификация, в съчетание със здравния статус на носителя на тези нови свойства, неговата мотивация, талант и способност да борави с информация.**

Посочените специфични характеристики на категорията „човешки капитал“ сами по себе си категорично доказват сложността, която възниква в процеса на неговото управление в една компания. Тази сложност се издига още по-високо, когато на дневен ред се постави въпроса за управлението на човешкия капитал в рамките на мултинационалните компании. И тази сложност произтича от факта, че в почти винаги в този случай става въпрос за управление на човешкия капитал в условията на съществуващи културни различия.

Съществуващите културни различия в рамките на една мултинационална компания поставят специфични изисквания към нейната управленска дейност в цялост. Тези изисквания стоят в основата на съществуващите и прилагани различни мениджърски практики,

⁴ Миланова, А., Социоантропологичен ракурс при управлението на човешкия капитал във фирмена среда – доклад от научно-практическа конференция „Човешкия капитал – методология, измерения и практики“ – Нов български университет гр. София, 2015, стр. 105

⁵ Василев, Б. Човешкият фактор – предизвикателства пред прага на XXI век. Варна, ВСУ–УНК, 2000.

⁶ Dessler G., J. Picken, Beyond Productivity: How Leading Companies Achieve Superior Performance by Leveraging their Human Capital, New York, American Management Association, 1999

мениджърски стилове и произхода на управленския персонал. Различните националности (култури) имат различно виждане за своята съдба, с което поставят изисквания за съобразяване на мениджърския подход с техните виждания. Отчитането на посочените различия е необходимо, за да бъдат предприети адекватните (на културния модел) стратегии, които да доведат до ефективно функциониране на компанията (т.е. на нейното поделение) на съответната територия.

Днес, когато се говори за управление на човешкия капитал в мултинационалните компании, следва да се търси отговор на множество сложни въпроси, както и разбиране на протичащите интензивни процеси⁷. **Става въпрос за откриването на такъв подход към управлението** на индивидите в една организация, който в най-пълна степен да отчита личностния (екипния) потенциал, възможностите за развитие на всеки от служителите, както и промените, настъпващи отвъд пределите на организацията, които оказват въздействие върху избраните управленски стратегии. **На второ място**, следва да се търси тази посока на развитие на организацията, която да я превърне в „учеща се“, т.е. да я превърне в такава организация, която да спомага за развитието на човешкия потенциал – да води до стимулиране на екипа в цялост, но и на отделната личност – част от този екип.

На трето място, важен въпрос, чийто отговор следва да се търси, е този, свързан с това как всеки мениджър в компанията да използва своите управленски функции, стил и подходи за въздействие и мотивация, така че да изгради единна система, водеща до повишаване на ефективността и създаване на работна атмосфера на сътрудничество, лоялност и доверие. **Не на последно място**, управлението на хората в една мултинационална компания е свързано с отчитането на множество променливи: *индивидуалните физически възможности; личностните, половите и възрастни характеристики на всеки индивид; етническата и расова принадлежност на служителите; културните различия, които съществуват в организацията*. Няма да е пресилено да се каже, че именно културните различия, познати като „**ефект на стъкления таван**“⁸ – предразсъдъци, нагласи, стереотипи и бариери – водят до най-големите затруднения в процеса на управление на човешкия ресурс (капитал) в една мултинационална организация.

Посоченото до момента дава основание следващото изложение да се посвети на въпросите, свързани с лидерството в мултинационалните компании. И по-конкретно как „новите реалности“ в глобализирания бизнес водят и до появата на нови управленски стилове, т.е. нови типове лидери в мултинационалните компании.

4. Лидерството в мултинационалните компании

Специфичните особености, с които се характеризират мултинационалните компании поставят нови изисквания към лидерския подход в тях. Мениджмънтът днес има за своя основна база разширяването и предоставянето на съществуващите управленски умения, ценности и практики в глобален аспект, използвайки корпоративните комуникации и взаимодействия на глобално ниво. А в контекста на казаното именно културата се явява този ресурс в дадена компания, който би могъл да се използва за интензифициране на икономическата и управленската ефективност.

В тези условия налице е и необходимостта от отчитане и балансиране (хармонизиране) на културното разнообразие, тъй като то се явява важен фактор, свързан с постигането на заложените от компанията цели. Повечето големи организации днес търсят лидери, които лесно и ефективно могат да се движат между държави и култури, да поемат задачи за експедиране, да разбират разнородни пазари и да управляват различни екипи. В

⁷ Панайотов, Д., Човешкия капитал – Концепция на смисъла и възможен индекс за личностно, организационно и обществено развитие – доклад от научно-практическа конференция „Човешкия капитал – методология, измерения и практики“ – Нов български университет гр. София, 2015, стр. 26

⁸ Панайотов, Д., Човешкия капитал – Концепция на смисъла и възможен индекс за личностно, организационно и обществено развитие – доклад от научно-практическа конференция „Човешкия капитал – методология, измерения и практики“ – Нов български университет гр. София, 2015, стр. 27

своята статия „*What the Best Cross-Cultural Managers Have in Common*“ Линда Бим задава един основен въпрос: Къде могат да намерят такъв талант?⁹

Става въпрос за т.нар. „глобални космополити“, които са високообразовани, многоезични професионалисти, които вече са живели, работели и са учили за продължителни периоди извън техните региони. Независимо дали международната им експозиция е започнала в детството си или по-късно, в резултат на преместване за образование или работа, опитът и изследванията потвърждават, че тези хора често притежават пет ключови характеристики, които ги оставят по-добре подготвени за справяне със сложни предизвикателства на управлението в мултинационални компании. Тези ключови характеристики, представени в най-синтезиран вид са:

- Те считат промяната за нормална, положителна и източник на възможности.
- Те разчитат на творчески, външни мисли и адаптация, за да се справят с нови ситуации.
- Те могат да се преоткрият и да експериментират с нови идентичности, когато се преместват в нови настройки.
- Те стават експерти по фините и емоционални аспекти на прехода.
- Те лесно се учат и използват нови начини на мислене, като поемат рискове, които водят до самостоятелно ефикасност.

Глобалните космополити не се нуждаят от обучение в областта на културната компетентност. Те вече са осъзнали собствения си културен светоглед, позитивно отношение към културните различия, познаване на различните културни практики и способността да разбират и комуникират с хора, чийто произход се различава от техния собствен. Специфичните характеристики, които притежават този тип космополитни лидери, ги прави високо ценени и търсени. Така, че съвсем логично Бим задава въпроса по какъв начин могат да бъдат открити този тип лидери.

Идентификацията е важна стъпка в процеса на определяне на новия тип лидери. Конвенционалните автобиографии не могат да разкрият дълбочината на натрупания опит в ранната мобилност. По тази причина е необходимо да се направи проучване относно това кой служител в съответната организация или кандидат за работа в нея е живял в чужбина, сред друга култура. Оpoznavането на неговото пътуване и културите, с които се е сблъскал е необходимо за по-доброто осъзнаване на качествата и възможностите, които притежава. Лидерът трябва да разбере кой служител на организацията или кандидатстващ за нея е живял в чужбина и да отдели време да попита и да изслуша историята на тяхното пътуване. Той следва да ги помоли да оценят и обсъдят знанията и уменията, които са придобили чрез тези преживявания. Може дори да им бъде помогнато да идентифицират някои силни страни, за които дори не са подозирали. Дори когато международната дейност е включена в резюме, лидерите от ново поколение трябва да изискват да проучат точния характер на личния и професионалния опит на служителите и кандидатстващите за позиция в компанията.

Новите условия, в които ще протича бизнес дейността в мултинационалните компании поставя и други допълнителни изисквания към лидерството в тези организации. Тези изисквания биха могли да се представят в най-синтезиран вид по следния начин:

- 1) Лидерът следва да е загрижен за своя екип и организацията, дори това да изисква да представя обстоятелствата (дори и да са болезнени) в истинската им реалност (не ги предпазва) и изисква максимално добри решения от тях;
- 2) Лидерът няма за своя основна задача да изглажда конфликти (не бърза с тяхното разрешаване), а напротив – пред него стои задачата да ги провокира да излязат наяве с цялата си дълбочина и същност, т. е. нарушава спокойствието със сериозни въпроси, които целят максимализирането на благополучието, а не комфорта;
- 3) Лидерът допуска (не спира) външната заплаха, като стимулира колективната интелигентност на всички нива за осъществяване на процесите на промяна и адаптация.

⁹ Bimm, L., „*What the Best Cross-Cultural Managers Have in Common*“, публикувано на: 29 юни 2016г., достъпно на: <https://hbr.org/2016/06/what-the-best-cross-cultural-managers-have-in-common>

- 4) Лидерът поощрява разместването на роли (не ги приема за даденост), тъй като това развива нови взаимоотношения и гледни точки.
- 5) Лидерът се освобождава с лекота от тези норми (не се поддава на тяхната колективна инерция и привидна стабилност), които практиката подсказва за тяхното отмиране.

Работейки по въпросите на лидерството в новите условия, при които протича бизнес дейността на организациите (и особено в рамките на мултинационалните организации), в своя статия Катрин Левис¹⁰ извежда петте умения (качества), които са присъщи на всеки иновативен лидер. **На първо място** иновативният лидер никога не описва себе си като такъв. Това качество вероятно произтича от факта, че новият тип лидери предпочитат да бъдат оценявани от своите служители (от екипите, които ръководят), отколкото сами да изтъкват себе си като иноватори. По мое мнение това качество работи в полза на лидерите, тъй като всяко прекалено изтъкване от страна на един лидер намалява неговата „стойност“ в очите на екипа, който ръководи.

На второ и трето място, качества, които според Левис притежават новите лидери, е, че те рядко говорят за иновации, нито фокусират вниманието върху това, че дейността им води до възникване на иновации. В контекста на предходното изложение, тези две качества оставят впечатлението, че новите лидери предпочитат да се фокусират върху своята работа, отколкото да я „рекламират“ пред екипа, собствениците и обществото. Казано иначе, те оставят крайните резултати да „говорят“ за постигнатото от тях.

Четвърто много специфично качество на новия тип лидери е това, че те не обявяват всеки нов или различен резултат от своята дейност за иновация. Постигането на резултат, различен от поставения като желан или постигането на по-висок резултат, използването на различен подход за решаване на съответния проблем, не винаги е аналог на иновацията, т.е не може да се отъждествява и възприема като иновация.

Последно, но не и по важност, иновацията не е възприета в качеството на стратегически ориентир, управленска философия или задвижваща сила. Посоченото твърдение звучи логично от гледна точка на представените по-горе разсъждения. От друга страна, обаче, смятам, че не е възможно постигането на развитие (усъвършенстване) и подобри резултати (качествени и количествени), ако организацията не отреди на иновационната дейност полагащото ѝ се място. В условията на постоянна промяна и увеличаваща се сложност една организация, особено една мултинационална организация, не би могла да се приспособи и постигне траен успех, ако не фокусира своето внимание върху иновациите. Те следва да се разглеждат като едно конкурентно предимство за компанията, но не и като единствен и сигурен източник на успех.

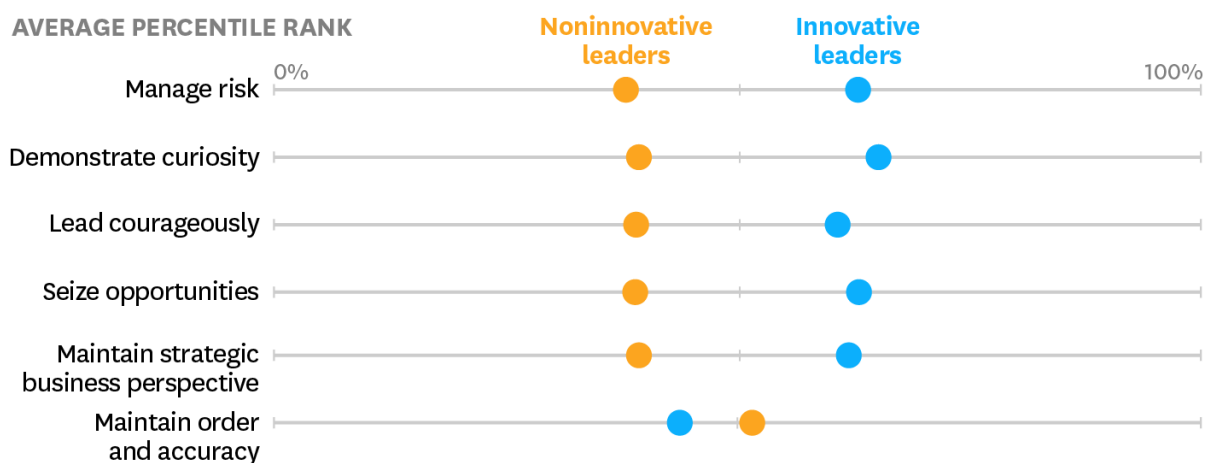
По-интересен, според мен, акцент в статията на Левис е съпоставката между това, което иновативните лидери правят по-добре в сравнение с тези лидери, които не са иноватори. На фигура 1 визуално е представено в какво лидерите-иноватори са по-добри от тези лидери, които не са носители на иновативността.

¹⁰ Graham-Leviss, K., The 5 Skills That Innovative Leaders Have in Common, публикувано на: 20 декември 2016 г., достъпно на: <https://hbr.org/2016/12/the-5-skills-that-innovative-leaders-have-in-common>

Фигура 1: Какво иновативните лидери правят по-добре от лидерите, които не са иноватори

What Innovative Leaders Do Better Than Noninnovative Ones

And an area where they fall short, based on surveys of nearly 5,000 leaders across a wide range of industries.



SOURCE XBINSIGHT

© HBR.ORG

Източник: <http://www.striveleadership.org/blog/leadership-development-5-skills-innovative-leaders-have-common-hbr>¹¹

Както се вижда, лидерите-иноватори успяват да се *справят с риска* много по-успешно от обикновените лидери, които не са носители на иновация. Освен това, иновационните лидери много по-успешно *успяват да откриват възможностите за успехи*, казано иначе, успешно биха довели до по-висока ефективност на бизнес дейността на компанията.

На трето място, иновативните лидери *демонстрират повече любопитство* в сравнение с лидерите, които не са носители на иновативността. Лидерите-иноватори осъществяват своята дейност с много *повече кураж и вяра* в сравнение с останалите лидери и виждат *стратегическата перспектива* пред развитието на организацията, в която работят.

Редът и точността при работата на лидерите-иноватори, е звеното, където те показват значително по-ниски резултати в сравнение с лидерите, за които иновативността не е присъща.

Разсъжденията, направени по повод на необходимостта от нов тип лидери в условията на засилена глобализация и необходимостта от осъществяване на дейността им в рамките на мултинационални компании, както и прегледът на разработките по въпроса, показва, че могат да бъдат изведени шест водещи принципа, които следва да спазва новия тип лидер. Тези принципи в синтезиран вид гласят:

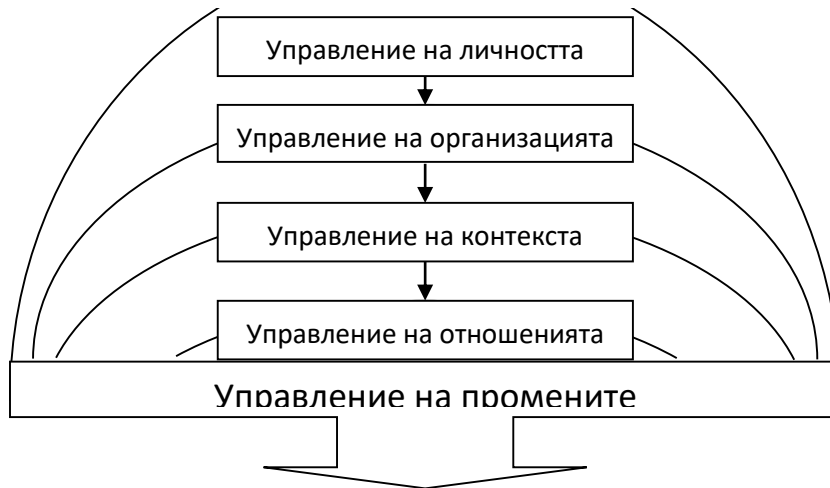
- 1) Лидерът следва да може да забелязва контекста на промяната (като история и развитие).
- 2) Лидерът следва да е способен да идентифицира предизвикателствата за промяна.
- 3) Задача пред новия лидер е да успява да регулира дистреса, да има разбиране за болката от промяната, но и да придава същевременно увереност.

¹¹ THE 5 SKILLS THAT INNOVATIVE LEADERS HAVE IN COMMON - HBR, публикувано на: 28 декември 2016 г. „достъпно на: <http://www.striveleadership.org/blog/leadership-development-5-skills-innovative-leaders-have-common-hbr>

- 4) Новият лидер следва да е способен да поддържа постоянна концентрация в екипите около проблемите на адаптацията
- 5) Лидерът трябва да прилага субсидарността – решенията да се вземат от съответното ниво на управление и функция.
- 6) Лидерът, не на последно място, е задължен да осигурява подкрепа на хората, които посочват вътрешните противоречия в организацията.

Като обобщение относно качествата, чийто носител следва да бъде новият лидер, може да се посочи, че неговата дейност следва да бъде многоаспектна. (виж фигура 2)

фигура 2



На първо място той следва да търси баланс и ефективност при *управление на личността* чрез *самопознание и рефлексия* – като съвкупности от отражения на бизнес средата върху личния опит и подходите за действие. На второ място дейността на лидера следва да е насочена към *управление на организацията*, така че да доведе до изграждане на структури и комуникационни мрежи в организацията, като се отчита техния ефект върху нейното развитие.

На трето място, успешният лидер следва да е способен да се *справя с различните обстоятелства*, които възникват между организацията и различните светове около нея, като се действа от позицията “на ръба” между тези две зони. Управлението на отношенията с различните субекти е четвърто качество, което лидерът трябва да притежава, за да успее да развие сътрудничеството, самоконтрола и самооценката в организацията. На последно място лидерът следва да се *справя успешно с управлението промените* (*активно взаимодействие на 1,2,3,4* – като постоянно преплитане на отражения, взаимодействия и конкретни действия за възприемане и разпространение на промяната). (Панайотов, 2016)

5. Измерения на лидерството в мултинационалните компании

Необходимостта от сравнителни изследвания на мениджмънта в различните култури поставя нови акценти в анализа на межкултурната бизнес среда и влиянието ѝ върху организацията. Културните различия – тяхното познаване, оценка и отчитане са от изключителна важност за постигане на ефективно управление на човешкия капитал. Основните проблеми, които възникват в организации с различен културен дискурс са свързани с преодоляването на етноцентризма (нагласа и тенденция да се оценява дадена култура единствено на основата и стандартите на собствената култура) и реакциите от културния шок.

Условията в мултинационалните компании и преди всичко специфичните характеристики и изисквания на човешкия капитал, поставят на дневен ред въпроса за

лидерството в тези компании. Опирайки се само на опознаването на културните ценности, стереотипи и културни тенденции в съответната компания не е възможно да се изгради ефективното лидерство, което да доведе до ефективно управление на човешкия капитал в дадена мултинационална компания. Необходимо е това знание да бъде приложено в практиката чрез различни модели на управление и методи на мотивация на хората за постигане на оптимална ефективност в работния процес. Базирайки се на модела на Хеерт Хофстеде¹² са представени различните културните измерения на нациите.

Разстоянието до властта се свързва с решенията на основния проблем за неравенството между хората. При национални култури, където разликата в социалния статус е несъществена, каквито са Австрия, Израел, Дания, са налице норми и ценности, които предполагат минимално възприемане на тези различия. В този тип национални култури се насърчава участието на работниците в управлението и в процеса на вземане на управленски решения. По този начин се наслагва една тенденция, при която служителите по всяко време да имат достъп до своя ръководител. Самата власт и нейното използване при този тип култури не се възприема нито като благо, нито като зло, тъй като всичко зависи от целите и резултатите от използването на властовите механизми.

Тези национални култури, за които е характерно изострено възприятие относно различията в социалния статус – Арабските държави, Мексико, Индия, бивша Югославия – се характеризират с наличието на норми и ценности, основаващи се на йерархични представи. Правомощията и властта в този тип култури се използват за координиране на поведението на служителите. В културите с голяма властова дистанция са залегнали стереотипи, според които имащите власт притежават особени права и привилегии, а началниците и подчинените са различни категории хора. В такива култури не се стимулира управление чрез участие на подчинените. Авторитарният управленски стил се среща по-скоро в условията на култури, където различията в социалния статус се възприемат остро и е налице голяма властова дистанция. Отражението върху организациите се изразява в строга йерархическа система, основана на неравенството.

Избягването на несигурността е свързано с оценяването на нивото на стрес в обществото, когато е изправено пред неизвестно бъдеще. То е свързано със степента на комфорт, изпитван от хората при попадането им в ситуации на неопределеност. Тези от тях, за които неопределеността не е от голямо значение се чувстват уютно. Хората, които отдават голямо значение на неопределеността я приемат като заплахата за тяхното бъдеще и непрекъснато се борят с нея. Поведението на представителите на култури, характеризиращи се със значително избягване и неприемане на неопределеността (Гърция, Португалия, Белгия), се диктува в много голяма степен от страха пред неизвестното. За такива култури е присъщ стремежът към избягване или минимизиране на неопределеността по пътя на формулиране на правила и процедури, които да регламентират всяка дейност. На работното място високата степен на избягване на неопределеността се изразява в напрежение, слаба инициативност, елиминиране на непознати рискове, нежелание да се работи в екип, отрицателно отношение към промяната.

При **индивидуализъм срещу колективизъм** се измерва равнището на интеграция на индивидите в основни групи. Индивидуализмът акцентира върху постигането на индивидуалните цели и хората работят по-продуктивно, когато действат самостоятелно и независимо от другите (напр. САЩ, Австралия, Великобритания). В тези условия хората са склонни да правят лични жертви в името на груповите интереси. За такива национални култури е характерно силното чувство на привързаност и лоялност към групата (напр. Латиноамериканските страни, Ю. Корея, Малайзия).

Влиянието на колективистичните ценности върху организациите се изразява във:

- участието на индивидите в дадена организация като мотивирано от морални съображения;

¹² Хофстеде, Х., Култури и организации, С., изд. „Класика и стил“, 2001

- служителите очакват от организацията да изпълнява ролята на семейство и могат да се настроят негативно, ако тя ги разочарова;
- служителите очакват организацията да защитава интересите им;
- повишаването в йерархията се извършва въз основа на старшинство;
- проявява се по-слаб интерес към новите идеи в мениджмънта;
- управленската политика и практика са повлияни от роднински (приятелски) взаимоотношения.

Измерението *мъжественост срещу женственост* се фокусира върху разделението на емоционалните роли на половете. В условията на силна ориентация към „мъжественост“ преобладават следните стереотипи:

- обществените роли трябва да бъдат ясно определяни в зависимост от пола, като мъжете винаги трябва да имат водеща роля;
- основни мотиви, движещи поведението, трябва да бъдат честолюбие и настойчивостта.

В страните, където преобладава „мъжествеността“ като културно измерение (напр. Япония, Италия, Швейцария), хората са по-склонни да жертват свободното си време в името на професионалната си кариера. „Женствеността“ характеризира култури, в които се дава предпочитание на такива ценности като взаимопомощ и взаимозависимост, състрадание и емоционална откритост (напр. Швеция, Норвегия, Холандия).

Петото измерение, открито от М. Бонд, чрез използване на методика, разработена от източни учени, се нарича дългосрочна – краткосрочна ориентация в живота. Това измерение отразява „степеня, в която обществата проявяват предпочитание към дългосрочна, прагматична ориентация към бъдещето срещу краткосрочна, традиционна ориентация към миналото“ (Силгиджиян, Х., Карабельова, С., Герганов, Е., Генев, Ю. 2002).

За разлика от методиката на Х. Хофстеде, който използва континуума „мъжественост - женственост“ и „индивидуализъм - колективизъм“, други изследователи използват антагонистичната двойка „традиционализъм – модернизъм“ като инструмент, определящ влиянието на културните различия върху индивидуалното поведение. Индивидите, ориентирани към традиционализма, се стремят да запазят съществуващото статукво чрез придържане към обичайните методи за решаване на проблемите. Индивидите, ориентирани към модернизма, активно търсят промяната и са склонни да толерират възможни отклонения от възприетите практики, когато това би могло да доведе до подобряване на ситуацията.

Друг възможен начин за интерпретация на спектъра „традиция - модернизъм“ е чрез степента на поддържане на наложилите се обществени ценности и норми. Културните ценности са важни за индивидите традиционалисти поради силната им „нормативна“ ориентация; за разлика от тях индивидите с модернистични нагласи не споделят особена привързаност към тези ценности. Индивиди със силна традиционалистична ориентация са склонни да отхвърлят промяната, което е обосновано чрез техния възглед за по-жизнените и проверени във времето практики, действия и решения. Обратно, модернистите са ориентирани към бъдещето, те са независими и по-малко предпазливи в техните предпочитания към иновативност.

Ретроспективният поглед към културните различия показва, че и при него, подобно на много други категории и явления, е налице една еволюция, развиваща се във времето. От момента на дефиниране на постановките на Хофстеде до настоящето са налице изменения във възприятието на културните различия, съответно и на тяхното управление в организациите. Днес все по-често се говори за бикултурните различия.

Бикултурната идентичност се дефинира като разширяване на етническата идентичност, определена като познаване на езика, характеристиките на начина на живот и моделите на междуличностно поведение на две различни културни групи (Scherman, 2010). Бикултурната компетентност е процесът, чрез който индивидите могат успешно да задоволят изискванията на две отделни култури. Той включва: *знания за културните вярвания и*

ценности, позитивно отношение към двете групи, двукултурна ефикасност, способност за общуване, оценка на ролята в двете култури.

Бикултурната идентичност и компетентност се влияят от социализацията: процесът, чрез който хората научават нагласите, ценностите и поведението на своята култура (Thomas & Tessler, 2007). Прегледът на изследванията по темата показва наличието на дебат относно възможните положителни и отрицателни резултати от двукултурната идентичност. В тях надделяват мненията за положителния ефект от това да се създаде и осигури "психологическа гъвкавост", която позволява на човека да избира характеристиките на двете култури, които повишават неговата адаптивност към различни ситуации (Scherman, 2010).

Динамичният свят с множеството промени, които настъпват в него, водят до появата на ново поколение лидери. Същностните характеристики на този тип управленци се представят в статията на Джонсън и Оберуайз (Johnson and Oberwise) под заглавие „Your #1 Leadership Challenge: Human Capital Maturity“¹³. Според нейните автори става въпрос за появата на нов тип управленец в големите предприятия, особено в мултинационалните компании, чиито опит е коренно различен в сравнение с този на лидерите от изминалите години. Напълно логично звучи твърдението на авторите за появата на този тип нови лидери преди всичко в мултинационалните компании, тъй като именно там е налице съществуването на множество културни и ценностни различия по отношение на човешкия капитал, които изискват възможно най-адекватното и ефективно управление.

Ако следва да се търси основното различие между новата генерация лидери и тези от миналото, то несъмнено това е, че днес лидерите работят в условия доста по-различни от тези в миналото. А в основата на тези условия стои засилената глобализация, която поставя на дневен ред необходимостта от глобално лидерство. Самите автори на статията твърдят, че голяма част от управленците много рано се натъкват на необходимостта от работа с екипи, чиито членове се намират много далеч от своите домове. И за да бъдат ефективни лидерите те трябва бързо да се запознаят и овладеят концепцията, непозната за много голяма част от ръководителите днес, а именно **зрелостта на човешкия капитал**.

Зрелостта на човешкия капитал би могла да се свърже с притежаването от страна на персонала на три важни атрибута (качества): разумно (рационално) разбиране за бизнеса; висока емоционална интелигентност; силна нагласа за продължаващо обучение. Макар и синтезирана по този начин концепцията за зрелостта на човешкия капитал, не трябва да се забравя, че тя може да придобие различни форми на своето проявление в зависимост от условията, в които се прилага. Изследванията показват, че между някои икономики съществуват устойчиви различия в работната сила, в това как тя работи продуктивно в рамките на организацията.

По тази причина от изключително значение е управлението, базирано на тази концепция ясно да отчита тези съществуващи устойчиви различия. Съществуването на устойчиви различия, засегнато от Джонсън и Оберуайз, би следвало да се разглежда не само в контекста на отделните държави, но също така и в контекста на межкултурните (кроскултурните) различия, които съществуват между човешкия капитал в мултинационалните компании. Във връзка с това от новото поколение лидери и управленци в бъдеще ще се очаква да достигат високи резултати и качествено представяне, където и да се намира тяхното работно място.

По тази причина е важно да се отбележи, че е необходимо опознаването на множеството вариации, които съществуват по отношение на зрелостта на човешкия капитал и това няма нищо общо с твърдението, че голяма част от служителите в някои икономики са психологически незрели. В някои области на осъществяване на бизнес, моделът на зрелостта е свързан единствено с отчитането на обстоятелството, че способностите на служителите се изграждат постепенно във времето, стъпка по стъпка.

¹³ Johnson, B. and R. Oberwise, Your #1 Leadership Challenge: Human Capital Maturity, публикувано на: 26 януари 2012 г., достъпно на: <https://hbr.org/2012/01/your-1-leadership-challenge-hu>

В действителност е възможно да се направи и грешен прочит (да е налице грешно разбиране) относно силните страни, които притежава идеята за зрелостта във всяка от посочените области. Например, авторите посочват случаите, в които служителите могат да бъдат необичайно съпричастни и да комуникират ясно и дори красноречиво, но същевременно да бъдат толкова привлечени да проявяват уважение към началниците и към традиционните методи, така че да не желаят да научават нови начини за правене на нещата.

Според автора на настоящата разработка днес концепцията за зрелостта на човешкия капитал, макар и придобиваща популярност, все още не е достигнала необходимото ниво на развитие и осъзнаване. Ако трябва да бъдат оценени програмите за обучение и развитие в световен мащаб, то тази оценка би показала, че те не са на необходимото равнище, което да предостави подготовка на лидерите за това как да оценят зрелостта на човешкия капитал. Именно тази констатация дава основание за формулиране на една необходима насока за бъдещо усъвършенстване на управленската дейност в мултинационалните компании. На настоящия етап като стъпка в тази насока на усъвършенстване може да се посочи, че до съществени промени в управленския процес води дори самото осъзнаване за наличието на различия в човешкия капитал.

В тази връзка Джонсън и Оберуайз дават две насоки за успешната работа в мултинационалните компании, които насоки според мен са полезни за лидерите, съответно водят до повишаване на ефективността на бизнес дейността в тези компании.

Първият съвет произтича от самите особености, които възникват при работата в екип на членове от различни държави, респективно култури. За оптимизиране на работния процес не е достатъчно единствено осъществяването на контакт (разбирайки възможността за поддържане на комуникация – с или без преводач). От ключово значение е и разбирането на културните тънкости, които влияят върху качеството на човешкия капитал и възможностите му за работа в екип в рамките на една мултинационална компания.

Тук, според мен, не винаги е необходимо да се използват услугите на професионален преводач, ако въобще е необходимо неговата намеса за осъществяване на комуникацията. Независимо от това, добър подход би бил да се използва сътрудник, който добре познава културните специфики на региона, където се намира филиала на дадена мултинационална компания, съответно на човешкия капитал, който е зает в нея. Единствено по този начин е възможно преодоляването на различията, които възникват по повод съчетаването на човешки капитал с различни културни специфики. Това би довело до значително улесняване при изпълнение на лидерските задължения и до крайните резултати от осъществяване на бизнес дейността в компанията.

Вторият съвет до известна степен цели да намали негативното влияние, което би оказало провеждането на неефективна комуникация, т.е. до разминаване между очакванията и реалността. Когато има разлика между това, което служителите трябва да могат да направят, въз основа на своя опит и експертиза, и това, което в действителност правят, то това е ясен сигнал за управленеца, че е необходимо да бъде отделено време за намиране на причините, довели до това разминаване. Според авторите не са малко лидерите, които смятат, че тези различия са свързани с липса на достатъчна мотивация от страна на служителите или липса на качествена комуникация между мениджъра и служителите. Оказва се, обаче, че това са само част от възможните причини, довели до формиране на въпросната разлика. Според мен, ако трябва да се търси и друга причина за посоченото явление, то тя несъмнено е свързана с факта, че става въпрос за мултинационални компании, където в почти всички случаи са налице крос-културни различия, когато става въпрос за човешки капитал.

Ако изследваната проблематика за зрелостта на капитала като лидерска концепция бъде разгледана от друга гледна точка, резултатите показват, че днес организациите за развитие на лидерство трябва да се насочат и към обхващане на тази концепция, като основа за повишаване на квалификацията и разширяване качествата на мениджърите, работещи в условията на глобализация и увеличаващ се брой мултинационални компании. Глобалните лидери с по-реалистично разбиране за това какво да очакват от своите служители в различните

среди ще бъдат много по-добре подготвени да повишат своята ефективност, съответно и ефективността на компанията.

Направените до момента разсъждения показват, че успешното идентифициране, развитие и запазване на таланта на ръководството има решаващо значение за дългосрочния успех на всяка организация, в т.ч. и мултинационалните компании. Ето защо много от тях, особено най-големите, разчитат на „талантливото управление“ през целия работен процес. Става въпрос за наемането на такива мениджъри, които да притежават лидерски качества, които да доведат до успешна координация на дейността им с тази на отделите, отговарящи за човешкия ресурс в организацията.

Рон Ашкеназ в своята статия *„You Can't Delegate Talent Management to the HR Department“* разглежда необходимостта от т.нар. „талантливи лидери“ или „лидери, които управляват таланти“. Според Томас Чаморо – Премузик талантът засяга способностите, уменията и опита, които определят какво може да направи един човек¹⁴. Това са тези мениджъри в компаниите, които успяват да внедрят такива процеси, благодарение на които да получат непосредствена оценка за качеството на човешкия капитал, възможностите за неговото усъвършенстване и същевременно с това, да се подобри концепцията, свързана с повишаване на таланта на самите лидери.

Авторът на настоящето изложение без всякакво колебание възприема представената от Ашкеназ теза, тъй като не е възможно, а и не е уместно да се изисква развитие на човешкия капитал в дадена мултинационална компания, без едновременно с това да се търси и повишаване на ефективността на системата, която управлява и координира дейността на служителите в компанията.

В разглежданата статия на дневен ред се поставя и още един важен въпрос, който е неразделна част от изследвания въпрос. Както вече бе посочено, „притежаването на талантлив лидер“ се превръща в стратегическо предимство за всяка мултинационална компания (а също така и за останалите компании). По тази причина може да се възприеме като успешно решение управленските решения в една компания да се вземат от централизиран орган, изграден от такива талантливи лидери. Централизираната функция дава възможност за изчерпателен и обективен поглед върху таланта на служителите във фирмата и улеснява реализацията на вземаните решения.

Близо 20 години са минали, откакто Маккинси въведе идеята за война за талант, но повечето организации изглежда се борят с практиките си за управление на таланти. Например, неотдавнашен доклад на Deloitte, основан на повече от 2500 лидери от 90 държави, показва, че повечето работодатели не са добре подготвени да се справят с ключовите предизвикателства за идентифициране на таланти. И докато, от една страна, се извежда тезата за необходимостта от изграждане на специализирани звена, където да бъдат обединявани тези талантливи личности (т.нар. звезди на компанията), не са малко и противоположните мнения по въпроса. В неговата основа стои един по-колективистичен подход към управлението на таланта, който предполага, че отделните звезди са по-малко важни, отколкото се смята, и че прекаленото им въвеличаване може да навреди на представянето на отбора. Всъщност, много хора предполагат, че екипът от звезди е особено труден за управление и е по-вероятно да липсва „синергия“.

Самите инвестиции в изграждането на централизирана мениджърска структура, основана на талантливите мениджъри, показват противоречиви резултати. Според проучване на СЕВ от 2013 г. *„само в една от четири организации практиката за талантливите мениджъри е успешно интегрирана при изпълнение на стратегическите ѝ цели“*. През проучване на ЕУ, проведено през 2012 г., се достига до заключението, че почти 600 от глобалните бизнес ръководители смятат, че функциите на талантливия мениджмънт се свеждат единствено до измерването на „лесни показатели“ като текучество на персонала.

¹⁴ Chamorro-Premuzic, T., Talent Matters Even More than People Think, публикувано на: 4 октомври 2016 г., достъпно на: <https://hbr.org/2016/10/talent-matters-even-more-than-people-think>

Същевременно извън фокус остават такива важни за организацията фактори като това дали **правилните хора с необходимите умения работят на вярна (подходяща) позиция.**

Личното ми мнение, е в синхрон с изразената констатация, тъй като е напълно възможно липсата на вярно управление на човешките ресурси (в смисъл на вярна оценка на техните качества и възможности, и на тази база грешният подбор на работна позиция) да доведе до много по-негативни резултати отколкото интензивното текучество на служителите.

Какви са причините за нееднозначните резултати?

Отговор на този въпрос търси и Ашкенас в своята статия¹⁵. Факторите, които оказват влияние върху получените резултати той извежда от своята практическа дейност, което според мен дава основание да бъдат възприети като достоверни, дори и в случаите, че теоретичните постановки по въпроса им противоречат. Тази лична подкрепа се основава на факта, че в силно динамичния свят, в който днес функционират компаниите е възможно да настъпват такива изменения, които няма как автоматично да намерят своята научна обосновка в специализираната литература по въпроса. Разбира се, обективната невъзможност на автора на настоящата разработка да се запознае с пълния обем на разработките по въпроса, превръща горното изказване по-скоро в лично мнение по въпроса, отколкото в констатация с оценъчен характер.

Първият фактор е свързан с това, че навлизането на управлението на таланти като самостоятелна специалност води до пораждането на такива прекалено сложни процеси, които в най-добрия случай са трудни за разбиране и обръквачи работата на мениджърите в най-лошия случай. Всеки път, когато дадена функция се превърне в „професия“, с асоциация, конференции, сертифициране и подобни, тя започва да формализира собствения си език, който само вътрешните хора наистина разбират. През 2015 г., например, **Асоциацията за развитие на таланти** - професионално общество за хора за развитие на таланти, публикува свое проучване, в което *предлага петнадесет основни функции за развитие на таланти и двадесет и четири вторични функции, които могат да бъдат важни за някои организации.* Моето лично виждане по въпроса е, че дори и самите професионалисти в управлението на таланти да могат да помнят и изпълняват всички тези функции, почти сигурно е, че мениджърите ще ги намират по-скоро за обръквачи, отколкото полезни.

Вторият фактор, който до известна степен би могъл да създава проблеми пред прилагането на идеята за лидерство на талантите, е, че възникването на централна функция в някои случаи лесно отказва мениджърите от тяхната лична отговорност за придобиването и развитието на подходящия талант за бизнеса си. В твърде много компании, как мениджърите се справят с талантите (дали ги оценяват правилно, дали ги развиват по начин, подходящ за компанията), няма пряко отражение върху личния им рейтинг или възнаграждение. Това съвсем логично води до намаляване на тяхната мотивация, съответно до постигането на по-незадоволителни резултати и намаляване ефективността на осъществяваната бизнес дейност.

Томас Чаморо – Премузик в своята статия „*Talent Matters Even More than People Think*“ извежда и още един фактор, който може да доведе до постигането на нееднозначни резултати от прилагането на концепцията, основана на таланта. Освен безспорните позитиви, до които води, талантът може да направи хората (служителите) мързеливи, защото те трябва да разчитат по-малко на упорита работа (в сравнение с по-малко талантливите служители), за да постигнат дадена цел. Същевременно трудната работа помага на хората да компенсират по-ниските нива на талант, поради което е много полезно добре да се осъзнават ограниченията на управленската концепция, основана на таланта.

¹⁵ Ashkenas, R., You Can't Delegate Talent Management to the HR Department, публикувано на: 23 септември 2016 г., достъпно на: <https://hbr.org/2016/09/you-cant-delegate-talent-management-to-the-hr-department>

Каква е ролята на талантливите служители в мултинационалните компании?

Наличието на няколко талантливи служители в компанията би могло да доведат до настъпването на коренна разлика в нейното представяне. Тази тенденция има дълга история, позната под *ефекта на Парето*. Разглеждана на фирмено равнище тя показва, че във всяка организация или група хора, които допринасят непропорционално за колективното производство. Около 20% от лицата отговарят за 80% от продукцията и обратно, казано иначе около 20% (или по-малко) от служителите в дадена компания спомага за постигането на резултати в обем около 80 - 98%.

Така, според Премюзик, талантливите служители (най-често няколко, от които са с жизненоважно за компанията значение) се превръщат в основният двигател на успеха на компанията. Именно резултатите от тяхната дейност води до много по-висока възвращаемост на инвестициите, направени в компанията. Според мен това правило е абсолютно валидно не само по отношение на талантливите служители, съответно тези компании, в които работят те. Почти във всяка организация се формира ядро, което е пряко отговорно за постигането на по-високите й резултати, както и за повишаване на нейната ефективност.

Наличието на „талантливи“ служители в организацията, обаче, поставя на дневен ред и въпроса по какъв начин следва да бъдат управлявани тези служители. Казано иначе, следва да се търси отговор на въпроса по какъв начин тези служители следва да бъдат мотивирани и дали е необходимо спрямо тях да се прилага специфичен (индивидуален) управленски подход.

В своята статия „*The 3 Simple Rules of Managing Top Talent*“, Роджър Мартин¹⁶ представя своето виждане за поставения въпрос, виждане, което лично възприемам в най-голяма степен. Мартин твърди, че почти не съществува талантлив служител, при който мотивацията за работа и добри резултати да идва от допълнителните възнаграждения. По време на петнадесетте години, прекарани в управление на таланти, като декан на Училището по мениджмънт "Ромен" Мартин, е имал възможността да управлява едни от най-добрите и най-умните служители в стратегическата консултантска индустрия в световен мащаб. Въз основа на придобития опит той извежда **три правила** за управление на таланта от висок клас.

Отнасяйте се към тях като отделни индивиди, а не като членове на екип

Талантът от висок клас не иска да бъде третиран като член на екип – дори да става въпрос за елитен екип. Талантливите служители искат да бъдат третирани като отделни уникални индивиди. Всеки талант, който работи в даден екип прекарва живота си, като се стреми да бъде уникален, да се отличи от останалите таланти. Всяко друго отношение, според Мартин, би довело до несъгласие и намаляване на тяхната мотивация за работа.

Непрекъснато им осигурявайте възможности за развитие и изява

Мартин твърди, че най-големият враг за талант от висок клас е блокираната възможност за себеизява и повишение. Най-често талантливите служители са мотивирани да станат топ таланти в компанията и по тази причина те искат големи предизвикателства - и колкото по-рано, толкова по-добре. Ако те бъдат блокирани и оставени на изчакване за изява на техните възможности, това би довело до липса на мотивация за работа, а в не малко случаи и до тяхното напускане на компанията.

Личното ми мнение, е че това е управленски подход (тактика), свързан с множество неизвестни и опасности. И те са свързани преди всичко с това до каква степен да се позволява на талантите да се изявяват и още по-конкретно къде е лимитът на предизвикателствата, които им се отправят. Казано иначе, лидер, който реши да поощри сремезите на талантлив служител да докаже своите възможности може да допусне грешка с поставяне на прекалено високо предизвикателство, водещо до провал на служителя. Не е изключено един провал да повлияе като демотиватор на служителя и до доведе до влошаване на неговото представяне в работата.

¹⁶ Martin, R., *The 3 Simple Rules of Managing Top Talent*, публикувано на: 24 февруари 2017 г., достъпно на: <https://hbr.org/2017/02/the-3-simple-rules-of-managing-top-talent>

Управлението на таланти от висок клас изисква внимателно обмисляне на специфичните подходи, използвани спрямо тях. А предоставянето на възможности следва да бъде ограничено в рамките на допустимото, на възможното, така че на служителите да се предоставят условия за постоянно развитие и придобиване на нови знания и компетенции.

Поощрявайте (хвалете) талантите

Мартин споделя също, че вижда много мениджъри, които правят големи грешки на този фронт. Талантите от висок клас не са безразлични към похвалите, въпреки че те могат да бъдат силно задвижвани и вътрешно мотивирани. Талантливите хора прекарват цялото си време в усилена и упорита работа, за да могат постоянно да поддържат високото ниво, което са достигнали. Поради тази причина те се нуждаят от редовни „потупвания на гърба“, което да им покаже, че техните усилия се забелязват и оценяват. В противен случай те остават разочаровани или възмутени, а и в не редки случаи могат да напуснат компанията. За да може организацията да разчита на талантливите служители от изключителна важност е те да бъдат правилно третирани като личности, да се намери начин да им се даде шанс за себеизява и доказване на способностите.

В *обобщение* може да се посочи, че талантът несъмнено оказва важно влияние, от една страна, върху резултатите, постигнати в компанията, а, от друга страна, върху новите управленски концепции, които следва да бъдат прилагани по отношение на талантливите личности в компанията. Накратко, талантът има значение повече, отколкото хората мислят. Може би е по-подценяван, отколкото надценяван. Единственият аспект на таланта, който е надценен, засяга оценките на хората за собствените им таланти - повечето хора не са толкова талантливи, колкото си мислят.

„Треньорите“ в мултикултурната среда

Не е необичайно глобалните предприятия да се сблъскват с все по-сложни межкултурни предизвикателства. Те са свързани с успешното осъществяване на международното сливане или по-какъв начин да се помогне на екипите, обхващащи държави и континенти, да работят по-добре. За да се справят с тези проблеми, много компании се обръщат към т.нар. „треньори“, които се специализират в подпомагането на разнообразните екипи да се справят с културните различия.

Аспектите на проявление на дейността на межкултурните треньори и техните специфични характеристики се представят от Молински и Хьоферле в тяхната статия под заглавие *“Will That Cross-Cultural Coach Really Help Your Team?”*¹⁷. Те потвърждават необходимостта и ползите от тези треньори, но също така и фокусират вниманието върху проблема, че тези личности не винаги са неутрални и в нередки случаи са подвластни на влиянието на отделни културни аспекти и норми. Взаимодействието между треньора и неговия клиент (в случая мултинационалните компании с ясно изразени културни различия) се характеризира с определени специфики и следва да бъде подчинено на *няколко изисквания*, за да може да доведе до ефективни резултати.

На първо място, необходимо е да се определи динамиката в отношенията между треньора и лидера на екипа. Не са малко случаите, в които дейността на тези треньори в големи мултинационални компании в САЩ се оказва безполезна именно поради липсата на ясно установени отношения с лидера на екипа. Множеството знания, които притежава треньора са отправна точка за неговата успешна работа, но те биха били безполезни, ако не е установена връзка с лидера на екипа. По тази причина от особена важност е ясното изясняване на очакванията и възможностите още на началния етап от работния процес.

На второ място, самите взаимоотношения между треньора и ръководителите трябва да следва определена рамка. И тази рамка е свързана преди всичко с уважението, което треньора

¹⁷ Molinsky, A., and Christian Höferle, Will That Cross-Cultural Coach Really Help Your Team?, публикувано на: 29 април 2015 г., достъпно на: <https://hbr.org/2015/04/will-that-cross-cultural-coach-really-help-your-team>

изисква да получи. Оценяването на неговата работа следва „неписани“ правила в зависимост от културната среда, където той осъществява дейността си. В САЩ е напълно приемливо работата на треньора да се оценява като незадоволителна, т.е. да се критикува. В култури като Японската, Китайската и т.н. подобно отношение е напълно недопустимо.

Интересно е, обаче, да се отбележи, че подобни специфики съществуват и по отношение на обратната връзка, която съществува между треньора и клиента. В голяма част от американските компании критична точка във взаимоотношенията с треньора е именно оценката, която получават ръководителите за цялостната дейност на компанията. От друга страна, Германия е пример за държава, където е напълно приемливо да се представи оценката във възможно най-чист вид, дори и това да означава директна критика към лидера на екипа.

Личната оценка, която мога да дам за поставения въпрос, е, че и двете страни в процеса следва ясно да осъзнават своята роля и значение, от една страна. Лидерът би следвало да е наясно, че треньорът е в неговата организация, за да я оцени съобразно познанията, които притежава и да даде обективна оценка и предложения за подобряване на дейността на компанията. От друга страна, самият треньор следва да се запознае във възможно най-висока степен със спецификите на организацията, която следва да оценява, както и със социо-културната среда, в която организацията функционира. Не на последно място треньорът следва да съобрази своя подход и с управленския тип, който е наложен в организацията. Единствено по този начин би могло да се гарантира постигането на ефективни взаимоотношения между двете страни в работния процес.

Литература:

1. *Василев, Б.* (2000) Човешкият фактор – предизвикателства пред прага на XXI век. Варна, ВСУ–УНК.
2. *Каменов, К., Асенов, А., Хаджиев, Кр.* (2000). Човек – екипи – лидери. София: Люрен.
3. *Миланова, А.* (2015) Социоантропологичен ракурс при управлението на човешкия капитал във фирмена среда – доклад от научно-практическа конференция „Човешкия капитал – методология, измерения и практики“ – Нов български университет гр. София.
4. *Панайотов, Д.* (2006) Психология на бизнеса (Управленски тренинг). София: НБУ.
5. *Панайотов, Д.* (2015) Човешкия капитал – Концепция на смисъла и възможен индекс за личностно, организационно и обществено развитие – доклад от научно-практическа конференция „Човешкия капитал – методология, измерения и практики“ – Нов български университет гр. София.
6. *Панайотов, Д.* (2016). Мениджъри, лидерство и екипност, В: Мениджмънт и лидерство. София: НБУ, 216-218.
7. *Топинос, Г. Ф.* (2001) Глобализация, регионална интеграция, международна миграция, Международны журнал социальных наук, том 32.
8. *Хофстеде, Х.* (2006) Култури и организации, С., изд. „Класика и стил“, 2001.
9. *Armstrong, M.* (2006) A Handbook of Human Resource Management Practice, 10th edn, Kogan Page, London, 2006
10. *Ashkenas, R.*, You Can't Delegate Talent Management to the HR Department, публикувано на: 23 септември 2016 г., достъпно на: <https://hbr.org/2016/09/you-cant-delegate-talent-management-to-the-hr-department>
11. *Bimm, L.*, „What the Best Cross-Cultural Managers Have in Common“, публикувано на: 29 юни 2016г., достъпно на: <https://hbr.org/2016/06/what-the-best-cross-cultural-managers-have-in-common>.
12. *Bryman, A.* (1996). Leadership in Organizations, In: S. R. Clegg, C. Handy and W. R. Nord (Eds.), Handbook of Organizational Studies, London Sage.

13. *Chamorro-Premuzic, T.*, Talent Matters Even More than People Think, публикувано на: 4 октомври 2016 г., достъпно на: <https://hbr.org/2016/10/talent-matters-even-more-than-people-think>
14. *Dessler G., J. Picken (1999)*, Beyond Productivity: How Leading Companies Achieve Superior Performance by Leveraging their Human Capital, New York, American Management Association.
15. *Graham-Leviss, K.*, The 5 Skills That Innovative Leaders Have in Common, публикувано на: 20 декември 2016 г., достъпно на: <https://hbr.org/2016/12/the-5-skills-that-innovative-leaders-have-in-common>
16. *Johnson, B. and R. Oberwise*, Your #1 Leadership Challenge: Human Capital Maturity, публикувано на: 26 януари 2012 г., достъпно на: <https://hbr.org/2012/01/your-1-leadership-challenge-hu>
17. *Martin, R.*, The 3 Simple Rules of Managing Top Talent, публикувано на: 24 февруари 2017 г., достъпно на: <https://hbr.org/2017/02/the-3-simple-rules-of-managing-top-talent>
18. *Molinsky, A., and Christian Höferle*, Will That Cross-Cultural Coach Really Help Your Team?, публикувано на: 29 април 2015 г., достъпно на: <https://hbr.org/2015/04/will-that-cross-cultural-coach-really-help-your-team>
19. THE 5 SKILLS THAT INNOVATIVE LEADERS HAVE IN COMMON - HBR, публикувано на: 28 декември 2016 г., достъпно на: <http://www.striveleadership.org/blog/leadership-development-5-skills-innovative-leaders-have-common-hbr>

МЕЖДУ РЕАЛНИЯ И ДИГИТАЛНИЯ СВЯТ – ОБЩУВАНЕ И НАГЛАСИ ЗА УЧЕНЕ

Гл. ас. д-р Мария Иванова
Нов български университет

Резюме: Настоящата статия отразява опита на автора да даде отговор на въпроси като: има ли разлика във взаимоотношенията между мъжа и жената в дигиталния свят, в сравнение с реалния; променя ли се начина и качеството на комуникиране между двата пола; сближават или разделят хората интернет социалните мрежи? Какви са нагласите на мъжете и жените към учене чрез социални медии? В процеса на изследване е използван моделът за комуникация на Аристотел като рамка за структуриране на изследването и процеса на анкетиране. В допълнение е направен анализ на други национални фактори, оказващи влияние върху взаимоотношенията между хората в процеса на дигитализация.

Ключови думи: интернет социални мрежи, дигитализация, общуване, учене, джендер различия

BETWEEN REAL AND DIGITAL WORLD - COMMUNICATION AND ATTITUDES FOR STUDY

Assist. Prof. Mariya Ivanova, PhD
New Bulgarian University

Abstract: This article reflects the author's attempt to answer questions such as: Is there a difference in the relationship between man and woman in the digital world compared to the real one; Does the way and the quality of communication between the two sexes change? Bring people together or divide internet social networks? What are the attitudes of men and women towards learning through social media and electronic technologies? The Aristotle communication model was used as a framework for structuring the survey and the survey process. In addition, an analysis of other national factors influencing the interactions between people in the digitization process is made.

Keywords: internet social networks, digital world, gender differences, gender equality, digital lifelong learning

Въведение

Широкото потребление на интернет през последните десетилетия, достъпът до компютри и разгръщането на комуникационния процес в дигиталното пространство измениха човешките представи за общуването. Физическият свят, познат отпреди навлизането на персоналните компютри в ежедневието, постепенно се пренесе в световната интернет мрежа. Като популярен инструмент за общуване, интернет базираните мрежи все по настъпателно

изместват комуникацията на живо и отварят един нов нереален свят. Пилеят се жизнено важни моменти от живота, избирайки съвсем съзнателно онлайн общуването пред реалната комуникация. Дали има какво да научим един друг през социалната мрежа, дали това е правилната формула за създаване на щастлива връзка, или е място, на което забравяме да бъдем себе си? Дигитализацията на света променя начина и качеството на общуване между хората. Еквивалентен ли е виртуалният свят на реалния?

Дигитализация и общуване

Сложно е да опишем дигитализацията с едно изречение, тъй като тя е далеч по-всеобхватна от интернет и смартфоните. Но едно кратко определение, би звучало така: дигитализацията е възможността да правим всичко това, което вече е познато на човечеството, но виртуално, неограничено и навсякъде. Благодарение на дигиталните технологии разполагаме с широк избор от неизчерпаеми ресурси в реално време независимо къде сме. Мобилните устройства ни забавляват, информират, направляват, учат, предлагат изгодни оферти. Но освен ползи, имат ли модерните информационни и комуникационни технологии негативно въздействие върху хората?

Три са основните тенденции в начина, по който дигитализацията подпомага комуникацията между хората:

1. Апликациите, които помагат да се научи повече за света.
2. Приложения, които се грижат за здравето и които правят света по-сигурно място. Те проследяват показателите за здравето и сигурността. По този начин помагат, при лекуване, шофиране или спортуване.

Социални мрежи, които се използват за да се открият нови приятели, нови културни събития, нови дейности, нови стоки и т.н.

Интернет социални мрежи – среда за общуване и неформално учене

От гледна точка на социологията, социалната мрежа е социална структура от индивиди, свързани в специфични за дадена мрежа типове отношения като приятелство, идеи, виждания, традиции, финансово отношение, хипер връзки и други. От гледна точка на информационните технологии, социалната мрежа представлява платформа или уебсайт, фокусиран върху изграждането или отразяването на социалните взаимоотношения между хората.

Социалните мрежи се класифицират според:

- информацията: за споделяне на контакти, на предпочитания (новини, музика, видеа, снимки и т.н.), на авторско съдържание (картинки, статии, музика и т.н) и за споделяне на лична информация;
- препратката: unfollow и follow – недаващи и даващи тежест към страницата (сайта), към който са насочени.

Модерните интернет технологии позволяват на индивидите да комуникират интерактивно с други и да изграждат мрежи, базирани на взаимен личен или професионален интерес. Социалните медии предоставят нови инструменти за споделяне, съхраняване и публикуване на съдържание, за обсъждане и изразяване на мнения и влияние. Например: блогове (Blogger) и микроблогове (Twitter); споделяне на видео (YouTube), на презентации (SlideShare), незабавни съобщения (Skype). Социалните мрежи позволяват чрез сътрудничество създаването на колективен продукт без място и ограничение във времето: Wikis (Wikipedia); споделени работни пространства (GoogleDocs). Социалните мрежи предлагат нови начини за работа с други хора чрез свързване, социализиране в общности, мрежови социални услуги (Facebook, LinkedIn). Инструментите на социалните мрежи са

използвани за допълване на съдържанието, като описание, добавяне или филтриране на информация, маркиране на съдържание и показване на връзка между съдържанието: инструменти за визуално маркиране (Pinterest), агрегатори на новини (Digg). Инструментите на социалните мрежи са разработени за смесване и сравнение на съдържание - комбинация от предшествващи уеб услуги, които позволяват на даден потребител в рамките на една платформа да използва друго приложение, в определен прозорец, без да е необходимо да излиза от първоначалния сайт [4].

Шест характеристики добавят стойност и повишават качеството на общуване и начина на учене в социалните мрежи:

1. Автентичност: възможност за споделяне на реални гласове на реални хора.
2. Прозрачност: общности и други данни, могат да се направят видими за обществеността.
3. Близост: способността членове на обществеността да общуват и да се включат в онлайн разговори.
4. Участие: възможност за всеки да участва в корпоративен разговор в блога на компанията, независими форуми, лични блогове и т.н.
5. Свързаност: способност да се свързват и споделят хиляди места.
6. Отчетност: способността да се следят потребителите.

Нагласи към учене чрез социални медии и електронни технологии

Ученето през целия живот цели - повишаване на адаптивността на хората към икономическите и социални промени, насърчаване на равенството и участието във всички форми на професионално и личностно развитие. Концепцията за ученето през целия живот е заложена в Европейската политика за развитие - “всяко действие, свързано с учене, предприето по време на живота, целящо подобряване на знанията, уменията и компетенциите, в рамките на персонални, граждански, социални (включително пригодност за заетост) перспективи”. В България образователната стратегия е ориентирана към всички области на ученето. Основната цел на одобрената стратегия е да се създадат условия на всеки гражданин да развива личностните си и професионалните си знания, умения и способности за подобряване на собственото му благосъстояние и на конкурентоспособността на националната икономика.

Социалните медии са инструмент, който се използва за учене, споделяне и дискусия по професионални въпроси в подходящо за тях време, за да повишат своята компетентност. Връзката между индивидуалните характеристики на хората и нагласите им за използване на социалните мрежи, е пряка с възрастовата рамка: различните поколения използват в различна степен интернет технологиите (60% от Бейби Бумърс, 39% от Поколение X, и само 35% от Поколение Y) . С нарастване на възрастта, желанието да се използва този инструмент за споделяне на знания по време на работа се увеличава: 25% от поколение Y, 41% от поколение X, 55% от поколението на Бейби Бумъри. Що се отнася до позицията в организационната структурата, само 26% от „белите якички” и почти половината (47%) от мениджърите (от средно и високо ниво) използват вътрешни интранет мрежи. Колкото е по-висока позицията, толкова е по-голяма необходимостта от използването на подобен инструмент, който подпомага да се установи сътрудничество със служители, които работят в други отдели или държави в една международна организация. Младите хора избират отворени системи и използват приложения, до които има свободен достъп по всяко време и навсякъде. Използването на социалните мрежи (например Facebook, LinkedIn) е толкова по-голямо, колкото позицията на служителя е по-висока в йерархията. Важно е да се направи разграничение между Facebook и LinkedIn. Във Facebook се счита, че има по-малко членове на

топ мениджмънта, а повечето са от по-ниските позиции, но в LinkedIn повече участват топ мениджъри и експерти, тъй като е известно, че ловците на мозъци често събират информация от този сайт. Този резултат може да се обясни с факта, че външната социална мрежа обикновено не е за професионална употреба, а за поддържане на приятелства.

За по-доброто сегментиране на аудиторията в социалните мрежи потребителите могат да бъдат класифицирани в отделни, вътрешно хомогенни групи:

- Социално ориентирани - използват социалните мрежи най-вече, за да контактуват с близки и приятели, споделят (снимки, музика, състояния), за да се забавляват и да търсят информация.
- Информационно ориентирани - ползват в много голяма степен всички възможности, които предоставят социалните мрежи.
- Неориентирани потребители - социалните мрежи не им предоставят определени ползи. Тези потребители имат профил в социална мрежа, но не се възползват от възможностите, които им предоставя.

Емпирично изследване

Направеното емпирично изследване си поставя за цел да установи, какви са нагласите за учене и поведение при общуване на мъжете и жените в социалните медии в България.

Обект на изследване са мъже и жени, които имат профили в социални медии.

Предмет на изследване е ролята на социалните мрежи като среда за неформално учене и въздействието им върху начините на общуване между мъжете и жените.

Приложените методи за изследване са фокус групи и специално разработена анкетна карта представена сред извадка от 30 жени и 30 мъже, които са студенти от магистърски програми в научно направление „Бизнес администрация“ в Нов български университет. Всички респонденти са работещи във фирми с различен предмет на дейност, собственост и форма на организация. Избрани са на случаен принцип, като основният критерий е по пол и наличен профил поне в една социална интернет медия, като Facebook, Instagram, LinkedIn Фейсбук, YouTube.

Самостоятелното емпирично изследване няма претенциите за мащабност и всеобхватност. То е ограничено в рамките на относително малка група изследвани лица със сравнително еднородни възрастови граници. Но резултатите от него дават възможност да се направят изводи относно една малко изследвана тематика в България и да провокира дискусии с други изследователи в тази област.

Резултати от проведеното емпирично изследване

Основни демографски характеристики на българските ползватели на интернет базирани социални мрежи:

- Според проучването чрез фокус групи, се установи че по-голямата част от българките (76%) ползват социални медии и информационни технологии са на възраст до 25г. и логично – повечето от тях са учащи (61,2%). Процентното съотношение на жените и мъжете е 70 към 30. По мнение на изследваните лица 72,4% от жените ползващи мрежи, живеят извън столицата.
- Не съществува статистически значима разлика в популярността на Facebook между

двата пола. Също така няма значима разлика в честотата на използване на социалните мрежи при различните възрастови групи, както и при използването на социалните мрежи в различните части на деня между мъжете и жените.

- За най-младите потребители социалните мрежи представляват канал за общуване и поддържане на връзка с приятели (79,5%), определят ги като начин за убиване на свободното време (74,2%). За хората на възраст 25г. – 35г., социалните мрежи са това, което са и за по-младите от тях. И следващата възрастова група, хората между 35г. – 45г., в най-голяма степен ги определят като канал за общуване и поддържане на връзка с приятели (77,8%). Мнението и за потребителите над 45г. е единодушно – социалните мрежи са канал за общуване и поддържане на връзка с приятели.

- Какви са профилите на потребителите в социалните мрежи? Жените, които влизат в социалните мрежи, за да търсят информация, се разделят на две големи групи – такива, които използват социалните мрежи за забавление (87,2%) и такива, които не ги използват за забавление (12,8%). 10,8% от жените, не използващи социалните мрежи с цел забавление, използват социалните мрежи или през втората половина на денонощието или по всяко време на деня. Много малко са жените, които се логват сутрин в любимата си социална мрежа. Другата сравнително голяма група се характеризира с това, че жените, използващи социалните мрежи като информационен канал в 57,6% от случаите живеят извън гр. София и освен за осведомяване, използват социалните мрежи и за забавление.

Въпреки всички усилия за постигане на равнопоставеност на половете, все още се срещат хора, които не приемат, също като Аристотел (древногръцки философ и учен, наричан „баща на науката“), че жените могат да бъдат равни на мъжете[2]. За древногръцкия философ представителите на мъжкия пол са по-висши по природа и това не може да бъде заличено от никакви опити за културно или образователно изравняване. Философът приема, че жените са не само естествено по-слаби физически, но и по-слаби в душата си.

Въпреки негативното му отношение към жените, принципите и моделът за ефективна комуникация, описани в трактата му “Реторика”, дори след повече от 2300 г. са все още актуални и полезни. Нещо повече, направеното самостоятелно изследване от автора показва, че този модел ефективно функционира, както при комуникация очи в очи, така и в интернет социалните мрежи, като различните елементи на модела се прилагат по специфичен начин от различните полове в реалната и дигитална среда.

Съставките на ефективната комуникация според Аристотел са: етос (достоверност на комуникатора), патос (емоционален ефект на комуникатора или посланието), логос (логика на посланието).

Чрез тези три съставки и техните характеристики, респондентите оценяват спецификите при комуникация между половете в интернет медиите.

Резултатите показват следните особености на общуване по отношение на:

1. Етос – и при мъжете и при жените общуването лице в лице дава ясна представа за благонадеждност, опит, квалификация, репутация, правдоподобност; техническа експертиза, знания, умения; мъдрост, сила, зрялост, самосъзнание. До като профилите във Фейсбук на жените говорят за сравнително висока степен на правдоподобност, за разлика от мъжете, където достоверността на информацията в профилите им е под съмнение. Стила на изразяване при мъжете спрямо жените в интернет пространството коренно се променя спрямо начина на говорене при реална среща. Общуването и изразяването чрез Фейсбук на 75% от изследваните жени показват, скромност, емпатия, чувствителност, загриженост за аудиторията; докато 70% от мъжете демонстрират ентузиазъм и страст в общуването само ако има мотив за награда, която възниква в резултат на успешна интернет комуникация. 60% от мъжете и 50% от жените

използват интернет социалната мрежа за да намерят приятели по интереси. Изследването показва, че 85% от жените прилагат подходящ за ситуацията стил и подход, докато 90% от мъжете и само 15 % от жените не се съобразяват с аудиторията. Мъжете се включват в дискусии само ако познават добре темата, докато жените изказват мнение независимо, че не са специалисти и говорят от личен опит, споделяй истории. В LinkedIn социална мрежа в предвид, че е ориентирана към професии, ситуацията е различна. И двата пола изказват мнения по поставени теми само ако са компетентни и позовавайки се на достоверни източници и факти. И в реалния и дигиталния свят жените говорят и пишат с по голям ентузиазъм, енергия и страст, отколкото, мъжете. Тук разликата е в тематиката. Мъжете в неформална среда говорят с ентузиазъм и страст за спорт, политика, лов, риболов и жени, докато жените споделят преживяванията си през деня.

2. Патос е свързан с емоциите. Думи като “симпатия”, “емпатия” и “апатия” произлизат от думата “патос”. Мъжете в социалната мрежа проявяват симпатия или апатия, докато за жените – емпатия. Жените пишат с повече патос, отколкото мъжете. Жените най-често говорят за хората и техните постъпки, докато мъжете обичат да разсъждават за абстрактни понятия, а не за конкретния човек и неговото поведение. Жените обичат да привличат вниманието на мъжете, да привличат по голяма аудитория. Мъжете обичат да бъдат харесвани, да изглеждат симпатични, интересни, завладяващи, създаващи желание и интерес; въздействат чрез недостоверни снимки и публикации, което определя общуването като ненадеждно. Патосът е способността на комуникатора да въздейства върху емоциите на аудиторията, да изгради връзка със слушателите/читателите си и да вдъхнови към действие. В този смисъл е присъщ на жените (80% от изследваните жени срещу 55% от изследваните мъже демонстрират тези способности). Докато в реална среща и двата пола се стремят да бъдат себе си; разказват характерни и запомнящи се истории; то във виртуална среда и двата пола показват само онези характеристики, които смятат за важни, като използват визуални средства – снимки и видео. Жените са по-склонни да скрият слабите си страни, отколкото мъжете. Жените и в реална и във виртуална среда, винаги общуват с идеята, че помагат на аудиторията си.

3. Логос е присъщ за мъжете, но в по - висока степен във реална среда, отколкото във виртуална - добре структурирана презентация, значима и подходяща; ясна, с език и термини, които аудиторията лесно разбира; постижима, приложима, полезна и използваема за аудиторията; логична, демонстрира причинно-следствени връзки; реалистична, достоверна подкрепена с факти, източници, доказана, убедителна; съдържа измерими позитивни резултати; специална, уникална. Резултатите от предприетите действия оправдават времето, усилията, разходите и риска от предприемането на действия. Представянето акцентира на позитивното – изяснява защо трябва да се направи нещо, вместо това защо да не се прави. Логосът разчита на логиката, подкрепена с аргументи и доказателства, които да убедят аудиторията. Презентаторите мъже са склонни да затрупват аудиторията си с твърде много цифри, факти и статистика и рискуват да изгубят своите слушатели/читатели.

Трите метода за убеждаване, предложени от Аристотел, се използват навсякъде в деловия и личния живот, където има устна или писмена реч и презентаторът иска да повлияе на една или повече аудитории. Резултатите от изследването показват, че патосът е присъщ на жените, а логосът – на мъжете. Етосът се използва и от мъжете и от жените с еднакъв успех като метод за убеждаване, но чрез различни техники и с различни цели.

Независимо от факта, че се прилагат едни и същи методи за убеждаване във реалния и виртуалния свят изследването очерта спецификата на използването им от мъжете и жените във виртуалния свят.

В резултат на изследването се установи, че технологичните средства за комуникация се използват и от двата пола еднакво успешно, но с различни предпочитания и цели, както

следва:

По голямата част от мъжете, използващи социалните мрежи не изпитват неистова потребност от това да имат акаунт, но изключват възможността изобщо да нямат. Противно на очакванията, дори онези мъже и жени, които са имали конфликт, породен от социалните мрежи, също не са готови да се въздържат от ползването им, тъй като очевидно са доволни от факта, че има какво да научат от социалните мрежи и ги приемат такива, каквито са, с всичките им предимства и недостатъци. Интересен факт е, че 23% от жените смятат, че ако интернет престане да съществува нещото, което най – много ще им липсва е социалните мрежи. Едва 7% от представителите на силния пол споделят това мнение, като по мнение на повечето от тях, най-голяма липса ще се усеща по отношение на административните улеснения, като например онлайн банкирането. Жените имат повече нужда да споделят лични неща и преживявания, за разлика от мъжете, които предпочитат да използват социалните медии предимно за бизнес цели. Жените използват повече социалните мрежи, за да осъществяват връзка със семейството и с приятелите си. Мъжете, от своя страна, използват социалните мрежи, за да събират повече информация и да научат нови неща, с цел да засилят влиянието си. Социалните медии им помагат да правят проучвания, да събират нужните контакти и в крайна сметка да утвърждават своя статус. Изследването опровергава някои популярни стереотипи, свързани с начина, по който двата пола използват интернет - 19% от жените играят онлайн игри, спрямо скромните 8% от мъжете, а 13 % от мъжете използват сайтове за споделяне на съдържание като YouTube спрямо само 7% от жените. Статистиката показва, че жените използват масово интернет за търсене на изгодни покупки, по – голямата част от мъжете прибягват до глобалната мрежа, за да допълнят или разширят познанията си в определени области.

Около 60% от жените създават нови приятелства чрез социалните медии и около 70 % – опознават по-добре свои приятели и колеги. Изследваните жени споделят, че обръщат внимание по – малко на профилите на мъже, които са значително по – възрастни от тях и масово игнорират профили без снимки. Ако профилната снимка е с чаша алкохол, шансовете за общуване драстично намаляват. 70% от мъжете и 50% от жените твърдят, че използват социалната мрежа, за да флиртуват. Жените ревнуват повече от мъжете своята половинка, след като са забелязали нещо във Facebook профила. Социалната мрежа допринася за поява на ревност и дори раздели при хора, които естествено не са ревниви. Последващата реакция на лицата, участващи в подобен конфликт е да закрият акаунтите си с надеждата, че това е генералното решение на възникналия проблем, основателен или не. Мъжете са по-склонни да сменят статуса си в социалната мрежа и да блокират половинката си, след като са се разделили, докато жените продължават да търсят контакт с вече бившите си партньори.

Изводи и насоки за бъдещи изследвания

Социалните медии са ключови форми на общуване в живота на съвременни двойки. Мъжете и жените използват информационните технологии в различни моменти от живота си с различна цел. Жените имат доминантна роля при използване на социалните мрежи. Все повече са двойките, които се запознават и поддържат отношения чрез социалните мрежи. От една страна медията дава възможност на двойките да поддържат по-активна комуникация по между си, по всяко време да разберат къде е тяхната половинка и по този начин да засилват отношенията си с тях. От друга страна, проучването демонстрира негативни тенденции, които пряко влияят върху отношенията на двойките и в повече случай те имат дори погубен ефект за отношенията им. Поради разнообразието на дигиталния свят е по-трудно да бъде съхранена една връзка между мъж и жена. Но с развитието на технологиите и масовата употреба на социалните медии е препоръчително да запазим почтеността, толерантността и постоянството в отношенията си.

Взаимоотношенията между мъжа и жената намират място в интернет, но под различна форма, загубила част от невербалните си характеристики, което е сериозен минус на онлайн комуникацията. Чрез онлайн комуникацията жените откриват шанс да общуват без ограниченията, които среща в реална обстановка. Бариери като срамежливостта, притеснения относно външния вид, говорни и други дефекти, придобиват различно значение в пространството, в което физическият човек е само далечен детайл и продължение на дигиталния.

Положителни страни в общуването чрез виртуални социалните мрежи са:

- Жените се чувстват в среда на сигурност, където намират подкрепа и получават обратна връзка.
- Чрез процеса на писане, жените са обвързани с темата, по която пишат, което е важен фактор за достигнат чувство на щастие и удовлетвореност.
- Събират се в общества с общи интереси.
- Активността в социалните мрежи повишава самочувствието на жената, което се отразява пряко върху уменията за презентиране пред публика в реалния живот.
- Социалните мрежи улесняват борбата с пристрастяванията - членовете на тези мрежи развиват усещането за част от общност и самоидентификацията с другите членове. Така те приемат отворено съвети и откриват мотивация за конкретно поведение.

Отрицателни страни:

- Прекалената употреба на социалните мрежи може да доведе до нарцисични тенденции.
- Ежедневната употреба на Facebook може да доведе до депресия, тревожност и други психични разстройства.
- Социалните мрежи могат да внушат усещане за социална изолация, в резултат на непрекъснатото наблюдение на “щастливи” снимки на приятелите. Това от своя страна събужда завист и липса на желание за контакт с тези приятели, което пък води до реална изолация.
- Времето, което жените прекарват в социалните мрежи е пряко свързано с появата на ревност към интимния партньор. Възникването на ревността се базира на възможността за получаването на допълнителна информация за дейността на партньора във времето, в което двойката не е заедно. Веднъж възникнало чувството води до увеличаване усилията за наблюдение на партньора във виртуалното пространство, съответно увеличаване на времето прекарвано в социалните мрежи и логично намаляване на реалното време, прекарвано с любимия човек. Така социалната мрежа може да доведе до цялостна промяна на динамиката на интимните двойки.
- Колкото повече приятели имаме във Facebook толкова по-малко социално ориентирани ставаме – сбирките и обедите с приятелки остават на заден план; реалните приятели намаляват, и социалните ни умения стават по-бедни.

Необходимо е по нататъшно изследване на психологичните ефекти на социалните медии върху мъжете и жените. Без съмнение това е необятна зона за проучване, в предвид невероятната скорост на развитие на социалните мрежи, информационни и комуникационни технологии.

Заклучение

Потвърждава се мнението на Катрин Капюта [6], че една от важните цели на общуването за мъжа е да си подсигури статус и власт, а жените търсят консенсус и създаване на общност. “ Жените са чувствителни към взаимоотношенията, които поддържат с мъжете. В съвременния свят жените искат мъжете да се отнасят към тях по достойнство. Според теорията на Адамс за равенството и справедливостта [1], поддържането на баланс между това, което хората дават и това, което получават е едно от важните условия, за да има мотивация за общуване. Интернет медиите позволяват на хората да се свързват и да се разделят, да обменят идеи и предлагат достъп до информация, която иначе би била трудна за получаване.

В България е постигнат напредък в увеличаването на достъпа до социалните медии чрез бърз интернет, както и в предоставянето на свободно достъпни данни. Обменът на информация и знания между мъжете и жените е важна част от управлението на знания в учещата се организация. Социалните медии променят не само начина им на общуване, но оказват съществено влияние върху културата и начина им на учене. Организациите в България са изправени пред предизвикателството да стимулират хората да споделят своите знания в социалните мрежи, като използват силните страни на интернет общуването и се стремят да намалят отрицателното въздействие на слабите страни на интернет комуникацията между двата пола.

Социалните мрежи се превръщат в неизменна част от живота и подпомагат създаването и поддържането на контакти. Създаването на широка и разнообразна мрежа от контакти е част от изграждането на успешен личен бранд.

Литература:

1. Adams, John. 1965. „Inequity in Social Exchange“. In: Berkowitz L. (ed), *Advance Experimental Social Psychology*, Vol. 2. Academic Press, NY, pp. 267–299
2. Aristotle. 2013. *Rhetoric*, Place of printing: Zahariy Stoyanov, ISBN: 9789540907383
3. Costandi, Moheb. 2013. *50 Human Brain Ideas You Really Need to Know*, Place of printing: Quercus Publishing Plc, ISBN 1780879105 (ISBN13: 9781780879109)
4. Enrique Bonsón, Francisco Flores. 2011. "Social media and corporate dialogue: the response of global financial institutions", *Online Information Review*, Vol. 35 Issue: 1, pp.34-49, doi: 10.1108/14684521111113579
5. Gaál, Zoltán, Szabó, Laszlo and Nora Obermayer-Kovács. 2014. “Personal knowledge sharing: Web 2.0 role through the lens of Generations”, *ECKM 2014 – Conference Proceedings*, 15th European Conference on Knowledge Management, Santarem, pp. 362-370.
6. Kaputa, Catherine. 2014. *Women Who Brand: How Smart Women Promote Themselves and Get Ahead*, Place of printing: Nicholas Brealey America, ISBN-10: 1857886240, ISBN-13: 978-1857886245

ПРОГНОЗИРАНЕ НА РИСКА ОТ НЕСЪСТОЯТЕЛНОСТ С МОДЕЛ, БАЗИРАН НА ДИСКРИМИНАНТЕН АНАЛИЗ, АДАПТИРАН ЗА БЪЛГАРСКИТЕ УСЛОВИЯ

Екатерина Цветанова

Докторант, Нов български университет

Резюме: До момента липсва инструмент за прогнозиране на риска от несъстоятелност за българските условия, базиран само на финансови съотношения, въпреки почти вековната история на изследванията в тази сфера. В настоящата разработка е описан модел за прогнозиране на риска от несъстоятелност с данни за български компании. Представена е класификационната точност на модела върху оценъчна и тестова извадка. Направен е сравнителен анализ с класификационната точност на адаптирания модел на Altman от 2000 г. и са изведени заключения.

Ключови думи: модел, риск, несъстоятелност, фалит, Z-score на Altman

BANKRUPTCY PREDICTION MODEL BASED ON DISCRIMINANT ANALYSIS USING BULGARIAN DATA SET

Ekaterina Tzvetanova

Ph. D. student, New Bulgarian University

Abstract: There is no a bankruptcy forecasting model based on the Bulgarian data set up to now even if there are papers in this field from a century. However, in this study is suggested a bankruptcy forecasting model based on Bulgarian dataset. It is showed the classification test based on both development and testing sample. In addition, it is presented a comparison analysis of the classification accuracy between the developed model and the Altman's Z-score which was updated in 2000. It is made a conclusions based on the analysis.

Keywords: model, risk, insolvency, bankruptcy, Altman's Z-score

I. Въведение

Обявяването на несъстоятелност на фирмите е значим проблем в целия свят с високи социални директни и индиректни разходи [1]. Точните прогнози са необходим инструмент за вземането на информирани решения. Наличието на акуратен инструмент за прогнозиране създава възможност за предотвратяване на несъстоятелността.

Значимостта на това да има инструмент, чрез който да се прогнозира възможността дадена компания да изпадне в несъстоятелност, се дискутира от началото на 30-те години на миналия век. Първата разработка, която анализира взаимодействието на финансовите съотношения е на Altman [2]. През 1968 г. той конструира модел за прогнозиране на риска от несъстоятелност на база на многомерен дискриминантен анализ. До тогава този метод е прилаган в други сфери на науката като биология и химия. През 70-те години започват да се прилагат логистичните регресии и пробит анализа (напр. съответно Martin [3] и Zmijewski [4]). След 90-те години започва широкото прилагане на т.нар. интелигентни модели, които имат свойството да се

самообучават. Най-популярен метод за прогнозиране на риска от несъстоятелност то тази група е невронни мрежи.

Въпреки почти вековното развитие на този инструмент, базиран на финансови данни, в България липсват публикации, свързани с надеждни прогнози на риска от несъстоятелност, базирани на данни от финансовите отчети на български компании. В настоящата разработка е представен модел за прогнозиране на риска от несъстоятелност, конструиран с данни за български компании и базиран на линеен многомерен дискриминантен анализ, който дава решение на този проблем.

II. Методология

1. Дефиниция за несъстоятелност

За да се съберат данни за модела и за неговото тестване за надеждност е необходимо да се избере точна дата за фирмената несъстоятелност. От трите възможности в Търговския закон: фактичката несъстоятелност, формална несъстоятелност и окончателна несъстоятелност избираме за определяща датата на *фактическа несъстоятелност*, защото това е: 1) най-ранната дата, която може да бъде точно определена и, 2) показва *неоспоримо* момента, в който компанията е *в невъзможност да обслужва своите задължения*. Така дефинираната несъстоятелност е определяща при избора на годината на финансовите отчети, на база на които се конструира моделът, както и при определяне на индустрията, в която оперира компанията и за тестовите на модела.

2. Формиране на извадка

За конструирането на модела са направени две извадки като е приложен метод на съвпадащите двойки:

Компании във фактическа несъстоятелност. Данните за компаниите са извлечени от пълно-текстовата правно-информационна система АПИС Право Web. В извадката попадат 87 компании, изпаднали във фактическа несъстоятелност, които са публикували пълни финансови отчети 4 години преди датата на подаване на молба за откриване на производство и те не са нулеви. Тя е разделена на две 41 компании за оценка на модела, а останалите 46 за тестване на класификационната му точност. За да може да се определи индустрията, в която оперира компанията е използвана Класификация на икономическите дейности (КИД) от 2003 г., като информацията е получена в резултат на допълнителна справка в Националния статистически институт (НСИ) година преди настъпване на фактичката несъстоятелност.

Финансово стабилни компании. Извадката, която участва в оценката на модела, е направена по метода на съвпадащите двойки. За да се приложи този метод за всяка компания във фактическа несъстоятелност, трябва да бъде избрана съответстваща финансово стабилна компания, която да отговаря на следните изисквания: да са приблизително с еднакъв размер на активите, да са от една и съща индустрия и финансовият отчет, включен в оценката, да е от съответната година, от която е този на компанията във фактическа несъстоятелност. Компаниите отново трябва да имат годишни финансови отчети поне за 4 години.

За тестване на класификационната точност на модела са конструирани следните две извадки:

Компании във фактическа несъстоятелност. В извадката попадат останалите 46 компании.

Финансово стабилни компании. За тестване на модела е направена случайна извадка от всички активни компаниите от всички сектори за периода от 01.01.2006 г. до 30.06.2016 г. Включените фирми могат да имат и отчети за период от 3 до 5 години, но компаниите трябва

да са извършвали оперативна дейност. В извадката се включва последният публикуван финансов отчет на 56 компании без значение от годината.

3. Многомерен дискриминантен анализ

С цел открояване на най-подходящия модел са анализирани изследвания, включващи 232 модела за 19 страни на пет континента [5]. Публикациите обхващат периода 1966–2014 г. Включените страни са с различно икономическо и социално развитие, степен на икономическа свобода и растеж. Изведено е заключението, че *най-подходящият метод за българските условия е многомерният дискриминантен анализ – той е най-популярен; моделите, базирани на него, отчитат най-висока точност; имат ясен алгоритъм; въпреки необходимостта за удовлетворяване на редица допускания и интуитивността при интерпретацията му, той е един от моделите, които позволяват ефикасна и ефективна актуализация.*

Линейният многомерен дискриминантен анализ (ЛДА) анализ е статистически метод за класификация на наблюдения в една от няколко предварително зададени две или повече групи. След като бъдат определени групите и наблюденията бъдат класифицирани в тях, методът, изчислява линейна комбинация от тестваните характеристики, които най-добре дискриминират наблюденията в групите и дефинира съответните коефициенти.

ЛДА позволява редуциране на пространствената размерност от броя на независимите променливи до G-1 измерение, където G е предварително зададените групи. В настоящата разработка предварително определените групи са две – финансово стабилни компании и компании във фактическа несъстоятелност. Това означава, че функцията на ЛДА има следния вид:

$$(1) \quad Z_i = V_0 + V_1 X_1 + V_2 X_2 + \dots + V_j X_j,$$

където Z е стойността, която се използва, за да се класифицира наблюдение i, като $i = 1, 2, 3 \dots n$ (броя на компаниите), където V_1, V_2, \dots, V_j са дискриминантни коефициенти, а X_1, X_2, \dots, X_j са независими променливи. ЛДА изчислява дискриминантните коефициенти V_j , а X_j са реални стойности, където $j=1, 2, \dots, n$.

III. Емпирични резултати

Липсата на изследвания за прогностичните свойства на финансовите коефициенти за компаниите в България изисква внимателен и задълбочен подбор. Laitinen & Suvas [6] стигат до заключението, че в България най-често прилаганите *финансови съотношения не достигат достатъчно висока точност* поради това, че специфичните фактори в страната имат силно влияние на прогностичните свойства на модела.

Тук анализът е проведен върху 121 финансови съотношения, разпределени в шест групи: индикатори, свързани с паричните потоци; коефициенти за възвръщаемост; коефициенти за ефективност; ликвидност; финансова задлъжнялост; други (напр. логаритъм от общо активи или възраст на компанията). Критериите за избор са наличие на данни; популярност в емпиричните изследвания; убедеността на автора в приноса на показателя.

Целта на изследването е да се намерят тези финансови съотношения, които се очаква да имат добра прогностична точност при компаниите в България и които относително не са корелирани помежду си.

Оценката е направена съобразно следните критерии: отчитането на ясна разлика между двете групи; разпределение, което да не се припокрива съществено между двете групи; ниска корелация; удовлетворяване на допускането за нормално разпределение.

В резултат на анализа остават 24 финансови съотношения, като тези, включени в групата индикатори, свързани с паричните потоци са изцяло изключени, като до подобен резултат достига и Altman [2]. Той използва 22 финансови съотношения, в които не се включват финансови съотношения, базирани на данни от отчета за паричните потоци.

Конструирахме модела в помощта на статистическия софтуер SPSS. Приехме, че предварителната вероятност за изпадане в несъстоятелност е 50 на 50 за двете групи. В литературата се срещат критики от различни автори [4], че при моделите, чиято предварителна вероятност е различна от тази на популацията, може да се наблюдава изкривяване на резултатите за адекватност на модела. Въпреки това в практиката точността на моделите, базирани на тази вероятност, са едни от най-често използваните. Липсват доказателства, които недвусмислено да показват, че моделите, които имат предварителна вероятност по-близка до реалната популация, постигат по-висока точност.

Използвахме едновременно включване на променливите, вместо поетапното (stepwise). Приложеният метод позволява тестването на поведението на модели с променливи, които не дават недвусмислени статистически данни, че дискриминират групите добре, но въпреки това допълват модела.

Приемаме модел, който би могъл да премине последващи тестове за точност и задоволява следните изисквания:

1. Отхвърляне на хипотезата за равенство между средните стойности между групите на финансово стабилните компании и тези, изпаднали във фактическа несъстоятелност
2. М-тест на Бокс (Box's M statistic) с резултати, даващи основание да не се отхвърли хипотезата за равенство на вариационно-ко вариационните матрици между групите (необходимо допускане);
3. Силна корелация между дискриминантните коефициенти и групите
4. Достигане на възможно най-ниски стойности на Ламда на Wilks при тестване на дискриминиращата способност на построената дискриминантна функция;
5. Достигане на над 90% точност при класификацията на оценъчната извадка;

1. Дискриминантна функция

В резултат на направените анализи и емпирично изследване изведохме следния модел:

$$(2) \quad Z = 2.213438 * X_1 + 0.243041 * X_2 + 0.76071 * X_3 + 2.821462 * X_4,$$

където финансовите съотношения са както следва:

X_1 – Печалба преди лихви и данъци (ЕБИТ) към общо активи. Съотношението измерва производителността на фирмата, независимо от данъци и финансов ливъридж. Съществуването на една фирма се основава на доходността на активите и този коефициент е подходящ при измерването на кредитен риск. Въпреки зависимостта ѝ от приходите, които са обект на манипулация, съотношението е поне толкова предсказуемо, колкото паричните потоци. Това съотношение е с най-голяма тежест.

X_2 – Оборотен капитал към общо активи. В това съотношение под общо активи се разбира всички активи на компанията, а оборотният капитал е разликата между текущите активи и текущите пасиви. То е с най-ниска корелация във функцията и с най-ниска статистическа значимост.

Тези две финансови съотношение съвпадат с тези на Altman [2], както тяхната статистическа значимост за модела. Следващите две финансови съотношения са структурни индикатори, базирани на данни от отчета на финансовото състояние на компанията. Те в голяма степен отразяват специфичните фактори и практики, прилагани в страната.

X_3 – Собствен капитал към общо активи – Съпоставят се собствения капитал на компанията към общо активи, което показва нейната финансова устойчивост.

X_4 – Пари към общо активи. Финансово съотношение, което измерва частта на активите, държани в парични средства и парични еквиваленти. Той е на второ място по значимост след EBIT към общо активи. Причината за значимостта на този индикатор е практиката за не плащане на пълните осигуровки на служителите и натрупването на тези суми на касата. От друга страна, при обявяване в несъстоятелност компаниите не отчитат толкова големи суми като налични парични средства.

2. Оценка на класификационната точност

Предварителна класификационна оценка.

Таблица. 3. Класификационна точност на модела, приложен върху оценъчната извадка

	Общо	Компании във фактическа несъстоятелност	Финансово стабилни компании
Общо	82	41	41
Правилно	75	41	34
Грешно	7	0	7
Правилно	91%	100%	83%
Грешно	9%	0%	17%

Източник: Изчисления на автора

В таблица №1 представихме резултатите при класификация на оценъчната извадка. Моделът показва много добра класификационна точност от средно 91% правилно класифицирани компании. Резултатите върху компаниите във фактическа несъстоятелност са 100%, но при финансово стабилните компании резултатът е по-слаб. Това се дължи на фактът, че в тези 17% попадат компании, които имат показатели по-скоро характерни за компании, изпаднали в несъстоятелност (напр. отрицателен собствен капитал). Има икономически смисъл моделът „да подозира“ наличие на риск от фалит за тях, защото: 1) ще фокусира вниманието за внимателна проверка на тяхното състояние и, 2) без процента на това съмнение ще следва да ги класифицира като напълно безрискови, а такова нещо няма.

Последващата класификационна оценка. Последващата класификационна оценка (ex post classification) на модела представлява прилагане на модела върху данни на компании за същия период, както и извадката участвала в оценката на модела [7]. Тази оценка осигурява суров

тест на сходимостта на модела и неговите оценки на отделните компоненти и параметри. Последващата класификация дава индикация относно доверието, което може да се има по отношение на наблюдаваното припокриване между групите и между разпределението на променливите, проучвани в групите. Използвахме се вече оценените дискриминантни коефициенти и се заместват финансовите съотношения на новата извадка.

Таблица. 2. Класификационна точност на модела, приложен върху тестова извадка

	Общо	Компании във фактическа несъстоятелност	Финансово стабилни компании
Общо	100	46	54
Правилно	79	35	44
Грешно	21	11	10
Правилно	79%	76%	81%
Грешно	21%	24%	19%

Източник: Изчисления на автора

Моделът класифицира задоволително и компаниите, попаднали в тестовата извадка (таблица 2). Качеството на финансовата информация влияе силно на резултатът. По-ниската точност на модела се дължи и на фактът, че много от компаниите, попадащи в извадката на случаен принцип са такива, които са без значителна дейност или които са млади.

Дългосрочна точност на модела. В дългосрочен план моделът ни показва устойчиви резултати, въпреки че очаквано прогностичната му точност намалява с годините (таблица 3).

Таблица. 3. Класификационна точност на модела в дългосрочен план

Години преди фалит	Общо компании	Правилно класифицирани	Грешно класифицирани	% правилно класифицирани
Година	82	75	7	91%
Две	82	69	13	84%
Три	82	61	21	74%
Четири	82	58	24	71%

Източник: Изчисления на автора

3. Сравнителен анализ на получените класификационни резултати

Резултатите от получения модел подложихме на сравнителен анализ (таблица 4). Като алтернативен модел използваме ревизията на модела на Altman от 2000 г. [8], където актуализира моделът от 1968 [2]. Той преизчислява коефициентите и замества пазарната стойност с балансовата стойност на капитала във финансовото съотношение пазарна стойност на капитала към общо пасиви. Актуализираната функция има следния вид:

$$(3) \quad Z=0.717 * X_1+0.847 * X_2 + 3.107 * X_3 + 0.420 * X_4 + 0.998 * X_5 ,$$

където финансовите съотношения са следните:

X_1 – Оборотен капитал към общо активи

X_2 – Неразпределена печалба към общо активи

X_3 –ЕВИТ към общо активи

X_4 – Собствен капитал към общо пасиви

X_5 – Приходи от продажби към общо активи

Таблица. 4. Сравнителен анализ на класификационна точност на модела година преди обявяване във фактическа несъстоятелност

		<i>% правилно класифицирани</i>	<i>% грешно класифицирани</i>
	Общо	91%	9%
Модел с данни на български компании	Компании във фактическа несъстоятелност	100%	0%
	Финансово стабилни компании	83%	17%
	Общо	82%	18%
Модел на Altman	Компании във фактическа несъстоятелност	95%	5%
	Финансово стабилни компании	68%	32%

Източник: Изчисления на автора

Резултатите от сравнителния анализ показват, че в краткосрочен план адаптираният модел за българските условия дава по-добри резултати от този на Altman (таблица 5). Едни от причините са че моделът на Altman е ревизиран през 2000 г., а освен това финансовите съотношения са изведени на база на данни от американски компании. При тестовата извадка резултатите потвърждават твърдението, че адаптираният модел за българските условия показва по-добри резултати.

Таблица. 5. Сравнителен анализ на класификационна точност на модела при тестова извадка

		<i>% правилно класифицирани</i>	<i>% грешно класифицирани</i>
Модел с данни на български компании	Общо	79%	21%
	Компании във фактическа несъстоятелност	76%	24%
	Финансово стабилни компании	81%	19%
Модел на Altman	Общо	76%	24%
	Компании във фактическа несъстоятелност	76%	24%
	Финансово стабилни компании	76%	24%

Източник: Изчисления на автора

Освен това, резултатите показват категорично необходимостта от адаптация, както на финансовите съотношения, така и на стойностите на коефициентите на дискриминантната функция.

III. Заключение

В настоящата разработка е представен модел за прогнозиране на риска от изпадане в несъстоятелност в българските условия. Моделът е конструиран на база на данни на български компании, използвайки линеен многомерен дискриминантен анализ. Постигната е 91% точна класификация.

Направен е сравнителен анализ с актуализирания модел на Altman от 2000 г. Моделът, базиран на данни от български компании отчита по-висока точност в сравнение с този на Altman. Резултатът потвърждава необходимостта от адаптация на модела за прогнозиране на риска от несъстоятелност към условията, в които те ще се прилага.

Литература:

1. Lensberg T., Eilifsen, A., McKee, T. (2006). Bankruptcy theory development and classification via genetic programming. *European Journal of Operational Research*, 169, 677–697.
2. Altman, E. (1968). Financial ratios, discriminant analysis and the prediction of corporate bankruptcy. *The Journal of Finance*, 23(4), 589-609.
3. Martin, D. (1977). Early warning of bank failures: A logit regression approach. *Journal of Banking and Finance*, 1, 249-276.

4. Zmijewski, M. (1984). Essays on corporate bankruptcy. Ph.D. dissertation, State University of New York-Buffalo.
5. Цветанова, Е. & Костов, И. (2016). Избор на методи за прогнозиране на риска от несъстоятелност в България. Сборник на научно – практическа конференция: „Стратегически визии: ефективно управление за икономически, организационни и социални трансформации” (иновации – институции – бизнес)“, Нов български университет, департамент „Администрация и управление”, Издателство на Нов български университет, 2016, ISBN 978-954-535-499-1, стр. 83-94.
6. Laitinen, E. & Suvas, A. (2013). International Applicability of Corporate Failure Risk Models Based on Financial Statement Information: Comparisons across European Countries. *Journal of Finance & Economics*, 1(3), 01-26
7. Altman, E. (1978, Winter). Examining Moyer's Re Examination of Forecasting Financial Failure, *Financial Management*, 7(4), 76
8. Altman, E. (2000). Predicting financial distress of companies: revisiting the Z-score and zeta models, [Online] Available from: <http://iiiglobal.org/component/jdownloads/viewdownload/648/5645.html> [Accessed: 5th September 2015]

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД МАРКЕТИНГА И МЕНИДЖМЪНТА НА ТУРИСТИЧЕСКА ДЕСТИНАЦИЯ

Гл. ас. д-р **Милена Караилieва**
Нов български университет

Резюме: В условията на глобализация на международния туристически пазар, съвременният мениджмънт на туристическа дестинация, базиран на стратегически подход, осигуряващ диференцирани, иновативни и ефективно координирани на всички нива туристически продукти е от изключителна важност за развитието на туристическия регион. Глобалната конкуренция и туристическа концентрация създават множество предизвикателства и проблеми по отношение на потребителската лоялност и устойчивото конкурентно предимство на туристическите продукти в дадена дестинация. Маркетингът на дестинацията придобива все по-голяма значимост за конкурентоспособността в глобален мащаб. В този контекст, настоящият доклад има за цел да анализира успешните управленските концепции за развитие на туристическите дестинации и да синтезира предизвикателствата пред съвременния маркетинг и мениджмънт на дестинация. Балансирането на стратегическите цели на всички заинтересовани от туризма страни, увеличавайки общите икономически ползи и запазвайки устойчивостта на туристическите ресурси, са едни от най-важните цели на стратегическият маркетинг на дестинация. Туристическите дестинации трябва да диференцират своите продукти и да създават партньорства между публичния и частния сектор по отношение координиране предлагането на туристическите продукти. Използвайки предимствата на новите технологии и Интернет маркетинга, при ефективно сътрудничество на локално ниво, се създават предпоставки дестинациите да повишат своята конкурентоспособност, акцентирайки върху уникалността на дестинацията, увеличавайки нейната атрактивност и съответно посещаемостта. Маркетингът на дестинацията трябва да води до оптимизиране на ефектите от туризма и постигане на стратегическите цели на туристическите организации.

Ключови думи: стратегически маркетинг, туристическа дестинация, бранд мениджмънт, глобализация, предизвикателства, иновации

CHALLENGES OF MARKETING AND MANAGEMENT OF TOURIST DESTINATION

Assist. Prof. Milena Karailieva, Ph.D.
New Bulgarian University

Abstract: In contemporary business conditions, under globalization of international tourist market, tourist destination management concepts based on strategic approach providing innovative and well co-coordinated tourism products is exceedingly important for tourism regions. Global competitiveness and tourism concentration create numerous challenges and problems in the creation of consumer loyalty and sustainable competitive advantage in the tourism product market. Destination marketing is

increasingly becoming extremely competitive worldwide. In this context, the paper aims to analyze the destination concept and attempts to synthesize challenges of strategic marketing and management of destinations. Balancing the strategic aims of all interested sides and increasing total economic benefits are the most important objectives of the strategic marketing of a destination. Destinations need to differentiate their products and develop partnerships between the public and private sector locally in order to co-ordinate delivery. Taking advantage of new technologies and the Internet also enables destinations to enhance their competitiveness, focus on unique characteristics of the region and attractiveness by increasing their visibility and enhancing local co-operation. Destination marketing must lead to the optimisation of tourism impacts and the achievement of the strategic objectives for all tourist organizations. Managing a destination brand presents many challenges, and this paper opens by briefly reviewing the destination brand management context.

Key words: Marketing, Management, Tourist Destination, Brand Management, Globalization, Challenges, Innovation

Въведение

Туризмът със своите безгранични приоритети и потенциал за бъдещо развитие е в основата на глобализацията. Този процес води до създаването и оперирането на глобален туристически пазар, където дестинациите, които се очаква да се конкурират на еднаква основа, независимо от страната, от която произлизат, функционират взаимодействайки си. Прогресивното развитие на туризма крие и множество предизвикателства пред съвременното общество. Тук е мястото и ключовата роля на стратегическия мениджмънт и маркетинг на туристическа дестинация, което определя актуалността на тематиката.

Туризмът, като икономическа дейност е с нарастващо значение за развитието не само на определена дестинация, но и за националната икономика като цяло. Разработването и въвеждането на иновативни маркетингови стратегии на ниво туристическата дестинация обуславя промяна в неговото дефиниране и разбиране. Научната литература за маркетинг и мениджмънт непрекъснато се обогатява с нови подходи към туристическата дестинация като интегриран туристически продукт. Основата на този общ туристически продукт се базира на: [12] туристически дадености и атракции в дестинацията – обхват на факторните предпоставки, обуславящи основата за създаване на имидж на определена дестинация; достъп до дестинацията – измерена с разстоянието и икономическите разходи, свързани с пътуването; условия за посещение на дестинацията – наличност на средства за подслон и настаняване и други допълнителни услуги на територията на туристическата дестинация. Холистичният маркетинг [18] на туристическата дестинация се счита за един от стратегическите подходи, тъй като предоставя възможност на работещите в сферата на туризма за ефективно усвояване на ресурсите и предприемане на рационални действия, допринасящи за реализирането на стратегическите цели на дестинацията.

Традиционното възприемане на туристическата дестинация като географска област – страна, регион, град, местност и пр. се измества от ново виждане, което произхожда от потребителското възприемане, зависещо от социо-културната среда, целта на пътуването, образователно равнище и не на последно място – минал туристически опит. В този контекст, туристическата дестинация дава предпоставка за продуктовия микс, потребяван от туристите под определено наименование. За целите на доклада се предлага една по-практична дефиниция: *„пазарно-ориентирана териториална система с относително автономно управление и добре обособен център, приемаща посетители и предлагаща цялостни и*

завършени туристически продукти”[21]. Ключовите характеристики на дестинацията са: атракции, достъп, суперструктура на туризма, туристически пакети, туристически дейности и пр. допълнителни услуги.

Мениджмънт на туристическа дестинация

Туристическите дестинации са едни от най-трудните за управление и маркетинг териториално-обособени единици, което се дължи на комплексността на взаимоотношения на всички заинтересовани от туризма страни на локално равнище. Мениджмънтът и маркетингът на дестинациите е изправен пред редица предизвикателства, заради интересите на всички равнища на управление на туризма. Техните стратегически интереси и цели са често конфронтиращи се. Туристическите потребители обаче, възприемат дадена дестинация като цялостно преживяване – съвкупност от туристически ресурси на региона, туристически услуги и продукти, представляващи микс от професионални и лични интереси на хората, живеещи и работещи на територията на дестинацията.

Управлението на туристическата дестинация се базира на синхронизирани действия на всички нива, насочвайки всички усилия към създаването на *иновативен и специализиран туристически продукт*, осигуряващ на дестинацията активизиране на вътрешното и международно търсене, диференцирайки съвкупния туристически продукт. Продуктовата диверсификация на дестинацията се базира на изследвания и откриване на уникалните туристически потребности за конкретната дестинация като специфичен географски и социо-културен регион. Измерването на туристическата удовлетвореност се превръща в стандарт за стратегически контрол и бизнес успех. Тя трябва да се възприеме като част от социално-ориентирана маркетингова стратегия. Следователно, стратегическите цели на дестинацията трябва да се координират с целите на заинтересованите от бизнеса страни в създаването на добавена стойност за туристите, както и в дългосрочен аспект и от интересите на социалното общество. Разработването и реализирането на стратегическите цели на дестинацията зависи от взаимоотношенията на всички равнища по отношение на туризма и рефлектира върху генералните стратегически цели за развитие на туризма.

Осъзнавайки важността на *имиджа на туристическата дестинация* е от изключителна важност за стратегическия мениджмънт. Туристите възприемат дестинацията като бранд, съставен от множество продукти и услуги. Тяхното първоначално възприемане на дестинацията се формира на базата на минали преживявания, пропаганда „от уста на уста”, комерсиални източници на информация и пр. Цялостното преживяване на туристите в дестинацията формират имиджа в тяхното съзнание за дестинацията след тяхното посещение. Общият имидж е резултат от комбинацията на материални и нематериални елементи, използвани за създаването на желан имидж на туристическия пазар: атрактивен, функционален и организационен [13].

Иновативният мениджмънт е от съществено значение за управление на туристическите дестинации. Ключът за успешно разработване на туристически продукти са иновациите в четири направления:

- *иновация на процеса*: как функционира системата на туризма;
- *иновация на продукта*: подобрене, развитие и комерсиализация;
- *иновация на маркетинга*: съвместяване на специфичните характеристики на туристическия продукт към пазарните сегменти;
- *иновация на управлението*: ролята на всички организации за управление на дестинациите и на рецептивните туристически фирми на ниво дестинация, както и на частния предприемач на ниво туристическа фирма.

Разработването на туристически продукти и иновациите в съществуващите, правещи лесно разпознаваема туристическата дестинация е непрекъснат процес, обхващащ: визиране на конкурентните предимства, определяне на конкурентите, създаване на търговска марка на туристическия продукт, осигуряване на място в туристическите каталози, привличане на индивидуални туристи, използване на конкурентни предимства, създаване на продуктова диференциация, определяне на потенциални тематични маршрути, специални събития, популяризиране на допълнителни услуги на територията на дестинацията.

Привличането на инвестиции в туризма и инфраструктурата е въпрос на оцеляване. Традиционното понятие „инвестиционна привлекателност“ означава наличие на такива условия за инвестиране, които влияят върху предпочитанията на инвеститора при избора му на определен обект за влягане на инвестициите - дестинация, регион, държава и др. Всяко нарастване на инвестициите води до допълнителни средства за развитието на икономиката в определен регион. Най-значимите фактори за *оценката на инвестиционната привлекателност на дестинация с туристически потенциал са*: ресурсната обезпеченост на туристическите фирми с природни, туристически и курортни ресурси, общият резултат от стопанската дейност на населението в определена дестинация; нарастването на покупателната способност на населението в дестинацията, географското положение на дестинацията и изградеността на основните елементи на нейната инфраструктура, нарастването на интелектуалния потенциал на населението в дестинацията чрез повишаване на образователното и културното му ниво при съхраняване на местната култура и обичаи, развитие на местните институции в различни сфери, повишаване на иновациите в региона.

Управлението на инвестиционната привлекателност на дестинациите е съществен фактор за конкурентоспособност. От значение е днешните инвестиции да формират широка основа за бъдещи инвестиции. развитието на дестинациите с природни дадености и туристически забележителности води след себе си до увеличаване на туристопотока и развитие на инфраструктурата на туризма. *Управлението на туристическите потоци и създаването на разнообразни, индивидуализирани туристически продукти, на основата на технологични иновации, заедно с политиката на подготовка и привличане на висококвалифициран персонал са насоките за развитие на устойчив и качествен туризъм в дестинациите*[8].

Развитието на устойчив туризъм в страната започва със създаването на условия за развитие на устойчиво развитие на туризма на регионално ниво и на равнище дестинация. *Определянето на параметрите на устойчивото развитие* и неговата систематизация са особено важни задачи на съвременния етап от развитие на туризма на всички равнища на управление. Принципите за устойчиво развитие на туризма се свеждат основно до три: устойчивост, местна идентичност, публично-частно партньорство. От изключителна важност е провеждането на *политика за превръщането на туристическия потенциал на всяка дестинация в съвкупен туристически продукт* на регионално ниво.

Основни мотиви за посещението на конкретна туристическа дестинация са нейната природна, културно-историческа или битова привлекателност, но така също и създадените условия за лесен достъп и комфорт по време на пътуването и пребиваването в съответната туристическа дестинация. Туристическият бизнес трябва да положи значителни усилия да възприеме съвременните стандарти за качество, за да бъде конкурентоспособен на международния пазар. Особено внимание при насърчаване развитието на качествен туризъм, трябва да се отдели на опазването и съхраняването на туристическия потенциал на отделните дестинации. Постигането на *устойчиво развитие на туризма на местно, регионално, национално и международно равнище* цели да осигури туристическа практика, която задоволява интересите и повишава благосъстоянието на местното население, като

същевременно съхранява природните и социално-културните ресурси на местната среда за бъдещите поколения.

На практика, *управлението на дестинацията е управление на тенденции.*

Маркетинг на туристическа дестинация

Стратегическият маркетинг на дестинации обхваща всички дейности и процеси, необходими за да се преодоляване дистанцията между търсенето и предлагането на туристическите продукти. *Маркетинговата стратегия* при тези обстоятелства обезпечават стратегически набор от цели на туристическата дестинация, нейната дългосрочна привлекателност и конкурентоспособност. Развитието на конкретна идентичност на дестинацията чрез брендиране увеличава нейната разпознаваемост сред настоящите и потенциалните туристи. В резултат могат да се очакват следните преки ползи за развитието на туризма на регионално и национално ниво: [7]

- позиционирането и маркетинга на дестинацията ще създаде ефект на катализатор на емоционалната връзка дестинация-туристически район-страна-турист;
- по-добра възможност за ефективно стратегическо планиране и тактически действия при рекламата на дестинацията, както регионално, така и на национално и международно ниво;
- утвърждаване на определени видове туризъм чрез целево насочване на пазарите към определена дестинация със сходни характеристики на туристическите продукти;
- микро-таргетиране на определени туристически пазари с цел по-голяма ефективност на националния маркетинг.

Стратегическите действия трябва да обединяват и синхронизират желанията на потребителите и всички участници в процеса по веригата на производството на туристическия продукт на дестинацията: резиденти, предприемачи, инвеститори, туроператори, медиатори и други групи на интереси. *Управлението на маркетинга на дестинацията също трябва да интегрира принципите на устойчив туризъм* и да гарантира рационалното усвояване и използване на туристическите ресурси за обществено ползване [11]. Компромисното управление и задоволяване на всички интереси е изключително трудно, но не и невъзможно и на практика, това е ключът към дългосрочния успех.

Фокусът при маркетинга на дестинации е поставен върху приспособяване към туристическото търсене на продукти и услуги, което от своя страна представлява непрекъснато разширяване обхвата на дейности, насочени към успешното предлагане на множество потенциални пазари. То включва вземане на решения за продукти, бранд, цена, сегментация на пазара, промоция и разпространение [15]. *Процесът на маркетинг на дестинация* обхваща следните етапи: анализ на настоящата ситуация в дестинацията, идентифициране на продукта, подбор на целевите пазари, формулиране на цели, стратегия за насърчаване предлагането на туристическия продукт, резултати и оценка.

Оперативното прилагане на *маркетинга на дестинации* предполага спазването на основни *принципи*: [9]

- маркетингът на дестинация трябва да бъде една от най-важните дейности в туризма и в управлението на дестинацията, като основната задача е да се обединят в маркетинговото позициониране всички участници в сферата на туризма, които могат да предложат адекватна туристическа оферта на потребителя;
- предметът на маркетинга винаги трябва да бъде уникален туристически продукт - специално и уместно представен обхват от продукти и услуги, които да представят комплексността на дестинацията и да я позиционират като никое друго място – уникална и привлекателна за туриста;

- маркетинг мениджърът трябва да съвместява на теория и на практика представянето на информацията към туристите чрез новите информационни технологии;
- маркетинговата концепция трябва да е базирана на визията за туристическата дестинация, която би могла да е събирателен образ на темите, актуални за икономиката на туризма в града;
- действителната оценка на туристическата дестинация, от която зависи маркетингането на дестинацията и ще може да бъде използвано в процеса на промотиране – наличните природни, културни, човешки, исторически, социални и др. ресурси;
- максимално използване на благоприятните възможности за представяне на дестинацията на националния и световен туристически пазар;
- определяне на целите, които да бъдат в съответствие с възможностите и наличните ресурси на дестинацията, за ранна и реална оценка на силните и слаби страни, възможностите и заплахите пред дестинационния маркетинг.

Пред маркетинг мениджърите стоят шест основни предизвикателства, с които те трябва да се справят: [2] измерване на маркетинговата ефективност, иновации в продуктите, утвърждаване на силен бранд чрез интензивни маркетингови комуникации, инвестиции в маркетинг, тенденция за дезинтеграция на маркетинга, променен цикъл на покупката и необходимост от онлайн реклама и комуникации.

Предизвикателства пред стратегическия маркетинг мениджмънт в туризма на равнище дестинация

Процесът на глобализация на търсенето в туризма предизвиква и съответно поведение на предлагането. Проследено по елементите на маркетинговият комплекс, данните показват, че предлагането се характеризира с повишаване на стандартизацията в областта на продуктивния замисъл, основните версии на продукта, пласмента, концепциите за изграждане на маркетингови комуникации. Дискусиите относно стандартизацията и диференциацията затихнаха, след аргументиране на извода, че те не са алтернативни и, че стандартизацията е приемлива за условията на глобализация, а диференциацията – за условията на интернационализация. Интернационализацията и глобализацията не са взаимоизключващи се процеси. Те са две базови стратегии, основани на различни цели за пазарно присъствие [3].

Именно, в условията на глобализация на туристическия пазар, туризмът днес разчита на маркетинга като единствен начин предлаганите туристически продукти в дестинацията да се реализират като цяло на туристическия пазар. Новите предизвикателства пред маркетинга на дестинация поставят *въпроса: колко туристи, какви услуги търсят, по кое време, на какви цени, в кои дестинации и как може да се активизира техния потенциал?* Ориентацията към клиента не е достатъчно условие за поддържане на конкурентни позиции. Туристическият маркетинг изисква създаване на конкурентоспособни дестинации и съответно управлението им като конкурентни единици. Понастоящем маркетингът е овладял един богат арсенал от научно-аргументирани концепции, принципи, модели и методи.

Днес предизвикателствата пред специалистите в областта на маркетинга в туризма на равнище дестинация са многобройни, но могат да се синтезират в следните основни насоки:

- *Маркетингане на интегриран туристически продукт на регионално ниво.* Туристическият маркетинг има за цел икономически облаги и развитие на конкретна регионална икономика. Той създава, управлява и прилага прийоми, чрез които потенциалните клиенти да бъдат провокирани, информирани и мотивирани да посетят конкретна забележителност, град, област, държава и т.н. [6]. За да постигне тези резултати, всяка община, курорт, област или държава трябва да развие туристическата си инфраструктура и да обедини природните, историческите и културните си дадености в туристически продукт. За да

станат притегателна точка трябва да притежават определен набор от природни и антропогенни туристически ресурси. *Конкурентоспособност и атрактивност са основните изисквания към всяка дестинация с претенции да привлича туристи.* Следва създаването на качествена рекламна и промоционална кампания, която да наложи определен туристически бранд, да създаде познаваемост и лоялност на аудиторията.

Основен катализатор на успешно развита туристическа индустрия е *емоцията и изживяването* – това, което привлича туристите и ги кара да посещават дадена страна, район, град, забележителност и т.н. Настаняването и изхранването са следствие, а не първопричина. Хотелите и ресторантите допълват специфичната атмосферата и се съобразяват с нея, а не обратното. Изхождайки от тази правилна отправна точка, всяка дестинация може да започне да изгражда своя интегриран туристически продукт, за да привлича повече туристи.

▪ *Създаване на специфични и уникални характеристики на туристическите продукти.* Туристическите продукти зависят от много фактори и от съответната среда. От една страна, туристическият продукт зависи от местоположението, в т.ч. туристическата достъпност и *специфичната атмосфера*, която се създава от съчетанието на структуроопределящите фактори на туризма - ресурси, продукти, клиенти. От друга страна, туристическите услуги зависят от самото участие на клиентите в продуктовете структури, взаимодействието им с обслужващата система и взаимодействието на клиентите помежду им по време на потреблението на продукта. Продуктовете структури на туризма изразяват различни комбинации от структуроопределящите му компоненти – ресурси, база, персонал и пазари. [5] В по-завършен вид те представляват различни видове и форми на туризъм.

▪ *Пакетиране на атракциите и налагането на дадена дестинация като атрактивна за туризъм.* Това става на базата на информацията, получена след тяхната инвентаризация и оценка. Основните етапи са: събиране на информация и описване на всички атракции в региона, експертна оценка на ресурсния им капацитет,; разработване на обща стратегия и план за развитието на дестинацията, в който да бъдат вкарани туристическите обекти, въз основа на потенциала им за бъдещо развитие, изграждане и подобряване на инфраструктура, избор на съвременни комуникационни средства за промоция на забележителностите по отделно за конкретната дестинация, както и на региона и цялостния туристически продукт, комуникация и промоция на туристическия продукт на дестинацията.

На практика съществуват два начина за правилно пакетиране на атракциите – естествено групиране и тематично групиране. “Една стара сграда си е една стара сграда, докато десет стари сгради са един исторически квартал” [14]. *Естествено групиране* е групирането на сходни атракции, с цел да се увеличи общата стойност на всяка една атракция. Атракции, които сами по себе си нямат особена притегателна сила, могат да бъдат групирани с други подобни атракции, за да създадат една първостепенна атракция. По този начин, не само се увеличава притегателната сила, но се намаляват разходите за маркетинг и се увеличават възможностите за избор от страна на туриста.

При *тематичното групиране* се създава един образ, който се налага върху цялата атракция. Тематичността на дадена област не се постига само със създаването на паркове. Една цяла общност може да придобие собствена идентичност, като например реставрирано село или характерна местност. Идеята при тематичното групиране е уникалността. В основата на този процес е създаването на уникален образ, който може да се поддържа в цялата дестинация.

▪ *Профилиране и тематизиране на туристическата дестинация.* Ясният профил е изключително важен за конкурентоспособността на туристическата дестинация, т.е. за да бъде забелязана на наситения пазар на туристически услуги, следва да е ясно разпознаваема и профилирана. Основните акценти са *идентичност, автентичност и имидж*. Това от своя страна привлича потенциални посетители, предизвиква положителен образ, мотивира за повторно посещение, кара туристите да я препоръчват и посещават отново и отново, превръщайки ги в лоялни клиенти. *Тематизирането на туристическата дестинация* пък от

своя страна трябва да е съобразено с уникалните характеристики на дестинацията и да излъчва автентичност и съответно повишава известността на дестинацията, подпомага вземането на решение за пътуване и най-вече допринася за разграничаването от други конкурентни дестинации.

▪ *Провеждане на активна туристическата анимация на територията на дестинацията.* Предлагането и потреблението на туристическия продукт зависят от туристическата анимация, т.е. начинът на интерпретиране на туристическите ресурси, тяхното представяне, начина на превръщането им в продукти и приемането им от клиента.

▪ *Изграждане на силен туристически бранд чрез интензивни маркетингови комуникации.* Бранд идеята е уникално съчетание на възприятия за дадена дестинация и типа ваканция, която тя предлага, не просто наложена на пазара „търговска марка“. Това не е въпрос само и единствено на финансова инвестиция. Брандингът не е еднократен акт и изисква „постоянно преминаване от рационално-фокусиран брандинг към емоционално-фокусиран брандинг“ [18]. Емоционалният брандинг важи с пълна сила, особено в сферата на туризма, където посетителите на туристическите обекти са настроени положително за почивка и приятни изживявания.

Науката е доказала, че хората „мислят“ повече със сърцата си, тъй като по-емоционалната част на човешкия мозък е делът, който е доминиращ над рационалното мислене, а емоцията е неограничен ресурс. Затова, емоционалният брандинг не е манипулация, а стремеж за достигане до сърцето на клиентите, което не е лесна задача, особено на фона на конкуренцията в туризма. За постигането му бранд мениджърите е нужно да вземат под внимание това къде, как и защо брандът впечатлява всеки от клиентите, чрез перспективите на емоционалния брандинг. От значение, е също как и доколко той се прилага и каква е степента на съчетание с рационалните аргументи. „Силният“ туристически бранд е предпочитан, редовно купуван и препоръчван, въпреки по-високата му цена. Той, също е имиджов, разпознаваем, създава у туристите усещане за качество и доверие [5].

Техники за изграждане: сегментиране, таргетиране, позициониране на бранда - позиционирането на туристическата дестинация е най-основната брандингова дейност, допринасяща да се фокусират, ръководят и свързват всички бъдещи маркетингови усилия; *бранд характеристики* - на практика, характерът на бранда създава привличане между него и клиентите, преминавайки извън физическите характеристики и ползи и описвайки взаимоотношенията им с бранда на емоционално ниво; *обещание на бранда* - неспазените обещания поражда разочарование, спазените – лоялност и съответно приходи; *изграждане на емоционална връзка с туристите:* емоционалните брандове са харизматични и клиентите често са зависими от тях. Съществуват още множество компоненти за изграждане на туристически бранд, които са от съществено значение, например бранд комуникациите, които са предмет на друга тема, защото сами по себе си са обширни. Бъдещето на брандинга се определя от промените в значението на понятието ценност на бранда, ролята на туристическите потребители и доставчиците на туристически услуги, както и от естеството на техните взаимоотношения.

▪ *Провокиране на туристически интерес чрез силна рекламна кампания.* В своята цялост рекреационно-туристическите ресурси са изходните обекти и явления, които привличат туристопотока в дадена дестинация. Чрез ресурсите се извършва психофизично възстановяване и разширяване познанията на туристите – пряко или косвено, посредством предложените на тяхна основа услуги. Туризмът независимо от своята форма и вид трябва да се развива на базата на комплексното използване на рекреационно-туристическите ресурси. Отделните туристически ресурси провокират туристически интерес. Основата на използването на рекреационно-туристическите ресурси и обекти за целите на туризма се явяват именно провокиране на засилен *туристически интерес* и *туристическото впечатление*, обект на маркетинга.

▪ *Създаване на условия за организиране на специалните събития в дестинацията.* От маркетингова гледна точка, в сферата на туризма специалните събития имат двойствена роля - от една страна, те са причина за туристически пътувания и са инициирани и предоставяни като част от туристически продукт, или пък самите събития са туристическия продукт. От друга - те имат значителна роля за популяризирането на дестинацията и са решаващ фактор за маркетинговите комуникации в туризма и значението на дестинацията [11];

▪ *Фокусиране усилията към международния маркетинг, ПР и реклама на дестинацията.* Като един от най-важните инструменти за международен маркетинг и реклама в туризма, социалните мрежи и медии трябва максимално да се използват за популяризиране на престижни бизнес събития, конгресни центрове или уникални културни маршрути. Те промениха идеите и скоростта, с които днес, дигиталният маркетинг, *онлайн ПР* [1] и рекламата в туризма използват комуникационната политика в интернет, разкривайки нови шансове за разпознаваемост и атрактивност дестинацията.

▪ *Копиране на добри практики.* Те не се отнасят само до определено ноу-хау, доказан успешен опит в практиката или просто успешно реализирана идея в туристическия бранш, напротив, *добрите практики на успешния мениджмънт и маркетинг* на туристическите дестинации се базират на комбинативност и гравитност на всеобхватни умения, креативност и иновативни подходи.

Факт е, че туристическият пазар става все по-сложен и комплексен, и се превръща в глобален международен пазар с безбройни туристически потребности и мотивации и разнообразно туристическо поведение, който от своя страна отправя своите предизвикателства към иновативния мениджмънт и маркетинг на дестинациите като основен фактор за конкурентоспособност.

Заклучение

Интегрираният мениджмънт и маркетинг на дестинациите и използване на различни средства, техники и системи, осигуряващи ефективна туристическа информация и маркетинг обхващат широк кръг от дейности: [20]

▪ дейности, подпомагащи развитието на регионални продукти и пазарната информация, като инвентаризация и оценка на туристическите ресурси, средства и услуги, регионален маркетинг и изследвания на въздействието, регионални проучвания на посетителите, разработване на регионални стратегии за развитие на туризма, маркетингови и рекламни стратегии и програми, разработване на туристически пакети и др.;

▪ рекламни дейности, като подготовка и разпространение на информационни и рекламни материали за региона и неговите туристически продукти, участие в регионални, национални и международни туристически панаири, организиране на регионални туристически панаири, експедиентски пътувания, посещения на пътнически агенти, туроператори, автори на пътеводители, журналисти и др.;

▪ организиране на събития с регионален и национален обхват и въздействие, като фестивали, събития на открито, спортни състезания, фолклорни прояви, представяне на местни/регионални традиции, кухня, занаяти и др.;

▪ въвеждане на съвременни технологии и информационни системи с цел подобряване на информационното обслужване, маркетинга и планирането на туристическите дестинации, като създаване, реконструкция/ремонт и/или оборудване на туристически информационни центрове, включването им в регионални или по-големи мрежи и информационни системи, интернет-базирани регионални системи за информация и разпространение (е-маркетинг), туристически бази данни, основани на ИТ и др.;

▪ дейности, по създаване на регионална идентичност и марка, като доброволно регионално сертифициране на местата за настаняване, атракциите и услугите, въвеждане на

единни регионални системи за маркировка, специфични за региона норми на поведение и стандарти и др., разработване и въвеждане на екологични стандарти за туристически услуги;

- подкрепа на дейности за обществено осведомяване и информационни услуги за местния бизнес и общности, например комуникационни кампании за подобряване на осведомеността за природното и културното наследство и приноса на туризма към развитието, разпространение на подходяща информация сред туристическия бизнес, организиране на туристически форуми за насърчаване на ефективната двустранна комуникация, участие и ангажиране на местния бизнес в разпознаването и разрешаването на общи проблеми и др.;

В заключение може да се обобщи и направи следния *извод*, че предизвикателствата пред мениджмънта и маркетинга на дестинацията се свеждат преди всичко до умело управление на тенденциите в туристическото поведение.

Литература:

1. Алексиева, С. „Онлайн PR в туризма – промяна на правилата в комуникациите. Нови шансове за разпознаваемост и атрактивност на MICE индустрията в България”, електронно научно списание „Реторика и комуникации”, ISSN 1314-4464
2. Анастасова, Л. ”Предизвикателства пред съвременния маркетинг: изводи за българските фирми в условията на засилена глобална конкуренция”, статия, сп. „Алтернативи”, УНСС, София
3. <http://alternativi.unwe.bg/alternativi/br40/04.pdf>
4. Георгиева, Е. „Тенденции в развитието на маркетинговата теория и практика”, доклад, Международна научна конференция "Маркетингът - реалност и проекции в бъдещето" - 15 години катедра „Маркетинг” на Икономически Университет, Варна
5. http://marketing.uevarna.bg/resources/15/Tendencii_v_razvitiето_na_marketingovata_teoria_i_praktika.pdf
6. Лалев, С. „Брандинг в туризма: Ключове и техники за изграждане на туристически бранд”, статия, сп. [Business club, бр.5, май, 2015, тема на броя - Туризм](#)
7. Михайлов, М. „Стратегическо управление на туризма”, НБУ, София, 2009
8. Паскалев, А. „Туристически маркетинг. Що е то и има ли почва у нас?”, статия, електронен ресурс, 2014
9. <http://book-boutique.com/blog/?p=37>
10. Стратегия за устойчиво развитие на туризма 2014-2030 http://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/strategy-policy/strategy_2014-2030.pdf
11. Тананева, Ж. „Маркетинг на туристически продукти и дестинации в контекста на националната стратегия за устойчиво развитие на туризма”, СА „Д. А. Ценов”, Свищов, сборник доклади, 2012
12. Темелкова, Ст. „Развитие на туристическия маркетинг на градове дестинации”, Годишник на Департамент „Антропология”, НБУ, 2012
13. Темелкова, Ст. „Ролята на специалните събития, като част от интегрираните маркетингови комуникации в туризма”, електронно научно списание, „Реторика и комуникации”, ISSN 1314-4464
14. Buhalis, D. „Marketing the Competitive Destination of the Future”, Tourism Management 21, 2000
15. Bakić, O, „Marketing u turizmu”, Čigoja, Beograd, 2005
16. Jovičić, D, „Menadžment turističkih destinacija”, Beograd, 2002
17. Gartner William C. “Tourism Development: Principles, Processes, and Policies”, U.S.A. 1996
18. Kotler, P; Bowen, T.J; Makens, C.J., „Marketing for Hospitality and Tourism”, Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, New Jersey, 2006

19. Kotler, Ph., Bowen, J., Makens, J. „Marketing for Hospitality and Tourism” Prentice Hall, 2006
20. Lindstrom M. Ph. Kotler (Foreword by), „Brand Sense: How to Build Powerful Brands Through Touch, Taste, Smell, Sight and Sound”, Simon & Schuster Publisher, 2005
21. Stanković, L., S.Đukić, „Challenges of Strategic Marketing of Tourist Destination under the crisis conditions”, Facta Univesitatis, Serbia, Series: Economics and Organization Vol. 6, No 1, 2009

Интернет източници

<http://www.bgregio.eu/op-regionalno-razvitie/prioriteni-osi-na-op-regionalno-razvitie/ustoychivo-razvitie-na-turizma/razvitie-na-regionalniya-turisticheski.aspx>

<http://www.prokarstterra.bas.bg/geo21/2010/2/3-8.pdf>

<http://www.novavizia.com/brand-menidzhmant-zashto-e-vazhen/>

ПЛАННСКИЯТ ТУРИЗЪМ В КОНЦЕПТУАЛНИЯ МОДЕЛ ЗА ТУРИСТИЧЕСКОТО РАЙОНИРАНЕ НА БЪЛГАРИЯ

Гл. ас. д-р Теодора Ризова
Нов български университет

Резюме: Представен е концептуалният модел за туристическо райониране, критериите при очертаването на туристическите райони. Въз основа на съществуващия опит в България се предлага концепцията за туристическо райониране да служи като инструмент за маркетинг на дестинациите, както и да стимулира развитието на специализираните видове туризъм и по специално на един от водещите видове туризъм за България- планинският.

Ключови думи: туристически райони, специализация на туристическите райони, планински туризъм

MOUNTAIN TOURISM IN THE CONCEPTUAL MODEL FOR BULGARIA TOURIST AREA

Assist. Prof. Teodora Rizova, PhD
New Bulgarian University

Abstract: The conceptual model for tourist zoning, the criteria for the delineation of the tourist regions, is presented. Based on the existing experience in Bulgaria, the concept of tourism zoning is proposed to serve as a tool for the marketing of destinations, as well as to stimulate the development of the specialized types of tourism and in particular of one of the leading tourism types for Bulgaria - mountainous.

Key words: Tourist regions, specialization of tourist areas, mountain tourism

Концепцията за туристическото райониране на България е разработена през 2014 г. във връзка с изпълнение на новия Закон за туризма от 26 март 2013 г. Според Чл. 15 (1) на този закон, обособяването на туристически райони в страната се прави с цел формиране на регионални туристически продукти и осъществяване на регионален маркетинг и реклама. Законът предвижда създаването на организации за управление на туристическите райони (ОУТР) и определя техните функции. Разпоредбите на Закона за туризма определят бъдещите райони като маркетингови туристически райони, управлението на които е свързано с извършването на дейности в три основни направления:

- създаване на регионални туристически продукти;
- осъществяване на регионален маркетинг и реклама;
- координация и управление на туризма на регионално ниво.

Туристическото райониране не е идея на новия закон. Макар и с много различни интерпретации, то има половинвековна история у нас, но без практическа реализация до момента. Същевременно, необходимостта от туристическо райониране на България се признава от почти всички заинтересовани в сектора. Тя се мотивира от желанието за развитие на конкурентноспособен продукт, провеждане на регионализирана туристическа политика,

съобразена с териториалните особености и спецификата на различните части от страната и осъществяване на ефективен регионален маркетинг, който да направи туристическите райони разпознаваеми за потенциалните туристи и успешно да ги „продава“ както на вътрешния, така и на международния пазар.

По-конкретно, очакваните ползи от създаването на туристическите райони и на организациите за тяхното управление включват¹:

- запълване на „празнината“ в маркетинга и управлението на дестинациите между местното ниво (община), което е твърде фрагментирано и националното ниво, което е твърде високо;
- обединение на ресурсите и съгласувани действия – чрез регионално взаимодействие и допълване като алтернатива на местния „егоизъм“, който почти винаги е съпътстван от невъзможност да се предложи достатъчно атрактивен и качествен продукт;
- регионализация на националния маркетинг – България да се рекламира не само като хомогенно цяло, а и като „букет“ от туристически райони със свои специфични „физиономии“;
- по-ефективно достигане до потенциалните туристически пазари, особено далечните – чрез представяне на достатъчно големи по обхват райони, които са „видими“ на картата и разпознаваеми не само за българите, но и за чужденците;
- възможности за подкрепа от държавата за туристическите райони – под формата на методическа и логистична помощ, насочване на част от средствата за национален маркетинг и реклама към регионалното ниво и др.

Статията представя концептуалния модел за туристическо райониране и възможностите за развитие на планиския туризъм в така обособените туристически райони. Специално внимание е отделено на възприетите изисквания и критерии при очертаването на туристическите райони, както и на процеса на консултиране, като инструмент за „изглаждане“ на противоречията и постигане на политически приемливи и практически приложими решения.

Приетата концепция за туристическо райониране (2014 г.) от Министерство на туризма представя териториалния обхват и специализацията на туристическите райони. Туристически район – това е *„териториално единство от природни и социално-икономически обекти и дейности с подчертано туристически характер“*².

Темата за туристическото райониране е включена в Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма в България. Проведени са консултации с министерства, научни организации и др. по тази тема.

Осъществено е проучване на опита на другите страни. Изготвена е мотивация за необходимостта от концепция за процеса на осъществяване на туристическото райониране. Според концепцията България се разделя на девет туристически района – Варна, Бургас, София, Рила-Пирин, Родопи, Тракия, Долината на розите, Стара планина и район Дунав.

Туристическото райониране на България е необходимо, защото е: задължителна предпоставка и инструмент за провеждането на регионализирана и териториално диференцирана политика; необходимост от регионално представяне на пазарите; България да се рекламира не само като цяло, но и като съвкупност от туристически райони.

Всеки от районите има своя специфика и имидж, характерни ресурси и възможности за различни видове туризъм и може да се разглежда като цялостен продукт, който в по-голяма степен може да отговори на изискванията и интересите на различни пазарни сегменти. Друга необходимост от туристическо райониране е провеждане на ефективна и масирана национална реклама в чужбина, както и на вътрешния пазар, изработване на рекламни стратегии и

¹ Концепция за туристическо райониране. Министерство на туризма [онлайн]. София, 2015 [видяно 10 юни 2017]. Достъпно на : <http://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/raionirane/konceptcia.pdf>

² Концепция за туристическо райониране. Министерство на туризма [онлайн]. София, 2015 [видяно 10 юни 2017]. Достъпно на : <http://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/raionirane/konceptcia.pdf>

послания, съобразени с приоритетите, идентифицирани в настоящата стратегия, в т.ч. чрез използване на големи туристически райони за диверсифицирано и цялостно представяне на възможностите на страната на туристическите пазари.

Приоритети в Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма (2014-2030) са ефективен маркетинг и реклама на България като туристическа дестинация и на туристическите райони, разработване на отговарящо на съвременните нужди туристическо райониране и използване на туристическите райони за наблюдение, планиране и насочване на туристическото развитие.

Целите на туристическото райониране са да представят даден туристически район като разпознаваема, атрактивна и уникална туристическа дестинация и формиране на запазена марка на този район, който го прави различен от другите туристически райони и изтъква най-характерното за него.

Част от схемата на туристическото райониране е съобразена с общинското деление.

В другите страни туристическите райони се разглеждат като дестинации (териториално цялостни ареали), а не като „регионални продукти“, които покриват цялата територия на страната. При представянето на тези райони се акцентира върху някакво общо качество, което ги отличава.

Принципите, изискванията и критериите при туристическото райониране трябва да отразяват реалностите на туристическия потенциал и на съвременното туристическо развитие, в т.ч. и съществуващите организационни структури.

Трябва да притежават значими атракции (или възможност за тяхното развитие), които могат да осигурят достатъчно широк спектър от възможности за туристите, да привличат значителен брой туристи извън района и да позволяват достатъчно продължителен престой за голяма част от тях (поне два дни).

Туристическите райони трябва да са териториално цялостни, да не се припокриват и да осигуряват предлагането на комплексен туристически продукт (продуктов микс). Трябва да се отличават с относително сходство на природните и социално-икономическите условия, ресурсния потенциал, продуктовата структура, съвременния тип и ниво на развитие, проблемите на развитието, или най-общо – с регионална идентичност.

В идеалния случай те трябва да се отличават и с интензивни функционални връзки между отделните им части, особено от гледна точка на движението на туристическите потоци.

Туристическите райони трябва да са съобразени с общинското деление (една община да не се разделя между два района) и да отчитат териториалния обхват на вече създадените и утвърдени доброволни регионални туристически асоциации. Туристическите районни единици от един и същ ранг трябва да са съизмерими, за да се осигури достатъчно висока степен на сравнимост между тях при наблюдението и анализа на туристическото развитие.

При очертаване на туристическите райони и особено при определянето на тяхната специализация трябва да се възприеме и да се приложи последователно единна класификация и терминология по отношение на туристическите продукти или видовете туризъм.

Основните изисквания и критерии, приложени при очертаването на туристическите райони, се свеждат³ до:

- териториалният обхват на предложените райони да съответства на реалните измерения на туристическото развитие (включително на съществуващите орга-низационни структури) и на разкрития туристически потенциал;
- атрактивност – наличие на значими атракции (експонирани или потенциални), осигуряващи достатъчно богато „меню“ на туристическото предлагане, което прави възможно създаването на комплексен туристически продукт (продуктов микс) и може да задържи посетителите поне няколко дни;

³Анализ и оценка на съществуващите схеми на туристическо райониране в България. Приложение №3. Министерство на туризма[онлайн]. София, 2015[vidyano 10 юни 2017]. Достъпно на: <http://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/raionirane/p3.pdf>

- инфраструктурна обезпеченост – районите предлагат или са с потенциал да развият комплекс от туристически услуги и съответната инфраструктура за нуждите на туристите и на туристическия бизнес;
- хомогенност – относително сходство на природните и социално-икономическите условия, ресурсния потенциал и продуктовата структура, въз основа на което очертаните райони да имат регионална идентичност (да бъдат възприемани като цялостни единици от големи пазарни сегменти, от местните власти, от туристическия бизнес и туристическите асоциации и сдружения);
- териториална цялостност (компактност) – не се допуска териториална разпокъсаност на района и/или припокриване с други райони;
- толерантност – стремеж да се запази териториалната цялостност на съществуващите регионални сдружения и други доброволни формирования между общини, когато това не влиза в противоречие с горните критерии.

Йерархия на районните единици са: туристически район; подрайон; микрорайон; туристически център, а обособените туристически райони са: *Варна, Бургас, София, Рила-Пирин, Родопи, Тракия, Долината на розите, Стара планина и район Дунав.*



Фиг. 1. Концепция за туристическо райониране на България, източник: Министерство на туризма

За всеки район се предлага основна и разширена специализация. Основната специализация е комбинация от два вида туризъм, които в съчетание определят уникалността на районите. Разширената специализация включва основните и до четири допълващи вида туризъм. Съзнателно е търсен „фокус“ в специализацията, а не пълна инвентаризация на предлаганите продукти и наличните възможности. Целта е да се открият онези видове туризъм, с които районът като цяло е най-разпознаваем на туристическия пазар. В този контекст е предложено примерно ранжиране на видовете туризъм, според тяхната значимост за съответния район.

Туристически район Район Дунав	Основна специализация Културен и круизен туризъм	Разширена специализация 1. Културно-исторически туризъм 2. Речен круизен туризъм 3. Приключенски и екотуризм 4. Градски развлекателен и шопинг туризъм 5. Винен и кулинарен туризъм 6. Религиозен и поклоннически туризъм,
Туристически район Район Стара планина	Основна специализация Планински и екотуризм	Разширена специализация 1. Планински пешеходен и рекреативен туризъм 2. Приключенски и екотуризм 3. Културно-исторически, фестивален и творчески 4. Селски туризъм 5. Религиозен и поклоннически туризъм 6. Планински Ски туризъм
Туристически район Район Долина на розите	Основна специализация Здравен и културен туризъм	Разширена специализация 1. Балнео, СПА и уелнес туризъм 2. Културно-исторически и фестивален туризъм 3. Приключенски и екотуризм 4. Планински пешеходен и рекреативен туризъм 5. Винен туризъм
Туристически район Район Тракия	Основна специализация Културен и винен туризъм	Разширена специализация 1. Културен туризъм (всички видове) 2. Винен туризъм 3. Делови туризъм (MICE) 4. Градски развлекателен и шопинг туризъм 5. Здравен туризъм (всички видове) 6. Приключенски и екотуризм
Туристически район Район Родопи	Основна специализация Планински и селски туризъм	Разширена специализация 1. Планински туризъм (всички видове – ски, пешеходен, рекреативен) 2. Селски туризъм 3. Балнеотуризм, СПА и уелнес туризъм 4. Приключенски и екотуризм 5. Културно-исторически и фестивален туризъм 6. Религиозен и поклоннически туризъм
Туристически район Район Рила-Пирин	Основна специализация Планински и религиозен туризъм	Разширена специализация 1. Планински туризъм (всички видове – ски, пешеходен, рекреативен) 2. Религиозен и поклоннически туризъм 3. Приключенски и екотуризм 4. Балнеотуризм, SPA&Wellness 5. Културно-исторически и фестивален туризъм

Туристически район Район София	Основна специализация Делови и културен туризъм	Разширена специализация 1. Делови туризъм (MICE) 2. Културен туризъм (всички видове) 3. Планински туризъм (всички видове) 4. Здравен туризъм (всички видове) 5. Религиозен и поклоннически туризъм 6. Приключенски и екотуризм
Туристически район Район Варна (Северно Черноморие)	Основна специализация Морски и спортен туризъм	Разширена специализация 1. Морски рекреативен туризъм 2. Спортен туризъм 3. Културно-исторически и фестивален туризъм 4. Делови туризъм (MICE) 5. Здравен туризъм (всички видове) 6. Екотуризм
Туристически район Район Бургас (Южно Черноморие)	Основна специализация Морски и културен туризъм	Разширена специализация 1. Морски рекреативен туризъм 2. Културен туризъм (всички видове) 3. Приключенски и екотуризм 4. Здравен туризъм (всички видове) 5. Селски туризъм 6. Религиозен и поклоннически туризъм

Фиг. 2. Предложения за основна и разширена специализация на туристическите райони - Концепция за туристическо райониране на България, източник: Министерство на туризма, 31 стр.

Представеният модел за туристическо райониране покрива цялата територия на страната, а общините са най-малкия териториален модул, използван за очертаване границите на районите. Обособените девет туристически района са достатъчно големи, за да бъдат ясно разпознаваеми на туристическата карта и достатъчно малки, за да бъдат управлявани ефективно.

По отношение на рекламата в чужбина, районите Северно и Южно Черноморие, които осигуряват съществен приход в БВП, се предвижда да се рекламират заедно като един район „Българско Черноморие“.

Планинският туризъм в България започва да се развива експоненциално през първите десетилетия на ХХ в. През последните 50 години се формира широка мрежа от селища с туристически функции и курортни комплекси в планинските региони. Развитието на планинския туризъм у нас е белязано от съществени обрати и условно може да бъде разделено на няколко етапа⁴:

Етап 1 – от края на ХІХ в. до средата на ХХ в. Тогава се поставя началото на организирания пешеходен туризъм в България. Построяват се първите планински хижи. Няколко малки планински села с лечебен климат в подножието на Стара планина и Рила, стават популярни като места за лятна почивка и отдых за богати жители на столицата и поголемите градове. Както и в другите европейски държави, планинският туризъм се асоциира с лятна рекреация и лечебния климат за лекуване на туберкулоза и други респираторни заболявания.

⁴ Великов, В., География на туризма, С., 2003, с. 102-107

Етап 2 – след края на Втората световна война до средата на 60-те години на XX в. През този период се извършва национализация на всички туристически съоръжения, построени в миналото. Бързо се развива вътрешният туризъм, ориентиран към социална рекреация, който е финансиран от държавата или от различни организации. Много планински селища са обявени за лечебни курорти. Това стимулира разрастването на настанителната база за пешеходен туризъм, стационарна рекреация и курортна терапия – хижи, отделни почивни домове на търговските обединения, младежки и ученически лагери. Типични за този етап са нискокачествената настанителна база, функционираща почти само през лятото, слабо предлагане на допълнителни услуги и ограничена туристическа инфраструктура.

Етап 3 – от края на 60-те до края на 70-те години. Този етап съвпада със световния туристически бум и с индустриализацията на туристическия сектор в България и е повратна точка в развитието на планинския туризъм. На него вече не се гледа само като на инструмент за социална полза, а започва да се търси и икономическа изгода. Също така се формира предлагане за международния пазар.

Скоро след изграждането на главните ни черноморски курорти вниманието се насочва към изграждането на големи ски центрове в планините, като критериите за тяхното създаване са два – благоприятни условия за практикуване на зимни спортове и относително добра достъпност от най-големите градове София и Пловдив. През този период се развиват три центъра – „Боровец“ в Рила, „Пампорово“ в Родопите и „Алеко“ във Витоша. Те са построени по т. нар. „френски модел“ – високо в планината, на незастроен терен. Отличават се с относително модерна настанителна база и инфраструктура и са ориентирани към международния пазар. Всички останали планински туристически центрове се развиват предимно като летни климатични курорти, предлагащи рекреация за български граждани.

Междувременно усвояването на незастроени територии и приспособяването на много селища за целите на туризма продължава. Строят се главно почивни домове и по-малко планински хижи. Появява се широка мрежа от т. нар. втори жилища (вили). С изключение на големите зимни спортни центрове, общата и специализирана инфраструктура е слабо развита и предлаганите услуги са нискокачествени, на съответстващо ниски цени.

Етап 4 – обхваща 80-те години на XX в. През този период значителното изоставане на планинския туризъм - в количествено и качествено отношение, спрямо морската рекреация вече се разглежда като сериозен проблем на туризма в България. Увеличаването на свободното време, на доходите и повишената моторизация водят до повишена рекреационна мобилност на населението. Поставя се въпросът за изразената сезонност и малкия дял на хотелите в планинските туристически центрове. Обръща се внимание на развитието на туристическата инфраструктура и допълнителните услуги. Полагат се усилия за засилване на позициите на трите международни планински курорта, както и за по-качествено предлагане в многобройните туристически центрове, ориентирани към вътрешния пазар.

За повишаване на ефективността на планинския туризъм и за по-добро усвояване на планинските ресурси за вътрешен и международен туризъм са изработени голям брой проекти за създаване на нови ски центрове в Стара планина, Рила, Пирин и Родопите. При условията на централизирана икономика обаче, малка част от тях са реализирани до края на този период. Създаването на зимни спортни съоръжения в Банско се оказва много важно за по-нататъшното развитие на планинския туризъм в България. В началото Банско е малък курортен град със специфична етнографска атмосфера и добре запазена възрожденска архитектура.

До края на 80-те години той постепенно се превръща в четвъртия по големина ски център в България. За разлика от останалите три, той се развива по „австрийски“ модел, според който местата за настаняване са разположени предимно в границите на селището. Така се отразяват световните тенденции за по-меко отношение към природата и интеграция на туризма с живота на местното население.

Етап 5 – след 1989 г. Този етап обхваща целия преходен период. Променената политическа обстановка, разпадането на централизираната икономика, финансовите трудности довеждат до радикални промени в развитието на туризма.

Най-афектирани са многобройните планински туристически центрове, ориентирани към вътрешния туризъм. Те загубват основния си пазар поради рязък спад в платежоспособността на българските граждани и разпадането на социалната рекреационна система.

След средата на 90-те години се наблюдава бавен процес на трансформация, който е усложнен от липсата на опит в сферата на частната инициатива и пазарната принадлежност. Този процес включва:

- Построяване на семейни хотели и частни квартири в традиционни и нови дестинации, което играе важна роля в развитието на алтернативния туризъм – селски, приключенски и еко туризъм;

- Усложнена приватизация на настанителните съоръжения. Повечето от тях са превърнати в хотели, предлагащи относително добри условия за клиенти със средна платежоспособност;

Поради раздробяване на собствеността и предишната обединена система на планиране, управление и маркетинг, туристическите центрове са в застой, включително Боровец и Пампорово. След 2000 г. се наблюдава активизиране в развитието, особено в курорта Пампорово. Витоша и района на хижа „Алеко” губи своето значение като планински курортен център и се превръща в център за едnodневни посещения заради неразрешени проблеми, свързани със собствеността върху земята и туристическите съоръжения.

Банско умело използва предимствата на своя природен и човешки потенциал и става трети по важност ски център в България. След 2002 г. се построяват модерни ски писти и съоръжения с голям капацитет, което привлича инвеститорския интерес за изграждане и модернизиране на туристическата суперинфраструктура. За няколко години Банско се променя изцяло и в момента е най-динамично развиващият се планински център в България с всички предимства и недостатъци, произтичащи от това.

Снежната магия на Пирин удвоява населението на Банско с гости от чужбина и всички краища на България. Банско е град, който внушава собствено минало и автентичност в архитектурата, бита и обичаите. Той е не само сбор от хотели сред красива природа, а и уникална атмосфера, създадена и поддържана от историческото, архитектурното и културното наследство, своеобразна кухня и неизброими места за развлечение.



Сн. Храмовият комплекс „Света Троица” в Банско

В пространствен аспект се наблюдава концентрация на търсенето и на инвеститорския интерес във водещите планински курорти, в резултат на което е достигнат техният максимален капацитет. Тази тенденция се засилва бързо след 2000 г. със създаването на

многобройни обекти за настаняване и хранене, и такива за зимни спортове в Банско и Пампорово.

Продължаващото застрояване в тези курорти вече се разглежда като сериозен проблем. Поставя се въпросът за разумното използване на природните ресурси, ефективното функциониране на туристическите центрове, тъй като създаването на свръхкапацитет задълбочава проблемите с ниската заетост на настанителната база. На много места общата инфраструктура не е пригодена за голямото увеличаване на туристическите потоци, което довежда до проблеми с водопроводната мрежа и канализацията, както и с паркинг съоръженията. Поставя се въпросът за важната роля на планинския туризъм за активизирането на икономиката в неразвитите планински райони и за използването му като средство за балансиране на регионалното развитие в страната.

В заключение можем да кажем, че развитието на планинския туризъм в миналото силно влияе върху сегашното му състояние. Трудният преход към пазарно ориентирана икономика увеличава водещата роля на големите зимни центрове. Това води до общ спад в планинския туризъм спрямо националната туристическа индустрия и особено в сравнение с лятната рекреация. Влошават се проблемите със сезонността. Увеличава се пространствената концентрация на усвояването на планинските ресурси.

Литература:

1. Анализ и оценка на съществуващите схеми на туристическо райониране в България. Приложение №3 - Министерство на туризма [онлайн]. София, 2015 [видяно на 10 юни 2017]. Достъпно на:
<http://www.tourism.government.bg/bg/kategorii/strategicheski-dokumenti/nacionalna-strategiya-za-ustoychivo-razvitie-na-turizma-v>
<http://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/raionirane/p3.pdf>
2. Великов, В. География на туризма, С., 2003, с. 102-107
3. Концепция за туристическо райониране. Министерство на туризма [он-лайн]. София, 2015 [видяно 10 юни 2017]. Достъпно на:
<http://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/raionirane/konceptia.pdf>
4. Национална стратегия за устойчиво развитие на туризма в Република България (2014-2030). Министерство на туризма [он-лайн]. София, 2015 [видяно 10 юни 2017]. Достъпно

СТАЖОВЕТЕ НА СТУДЕНТИТЕ ПО ТУРИЗЪМ - АКТИВНО ПАРТНЬОРСТВО МЕЖДУ УНИВЕРСИТЕТИТЕ И БИЗНЕСА

Доц. д-р Соня Алексиева
Славянка Стамова
Нов български университет

Резюме: Нарастваща е ролята на практическото обучение по туризъм в българските университети, което допълва все по-активно образованието и творческата активност на програмите по туризъм. Те привличат студентите с възможност за успешна кариера в индустрията на гостоприемството, където добрата професионална реализация се надгражда с качество и иновативност. Публикацията представя предизвикателствата на стажовете в туристическата практика, които обогатяват с креативни идеи познанията си по хотелиерството и ресторантьорството в контекста на устойчивото развитие на туризма. Анализирани са част от идеите, възможностите и резултатите от стажовете на студентите по туризъм в НБУ на европейския туристически пазар. Все по-видимите проблеми с осигуряването на кадри за българския туризъм в последните години, доказва необходимостта от активно партньорство между университетите и бизнеса. Част от него се реализира именно чрез стажовете в реална среда, където студентите свързват/сравняват теорията с практиката и обогатяват знанията и уменията си в един динамичен, труден и интересен бизнес.

Ключови думи туризъм, образование, стажове по туризъм, креативност, хотелиерство, ресторантьорство, туристически пазар.

TRAINEESHIPS FOR STUDENTS IN TOURISM: AN ACTIVE PARTNERSHIP BETWEEN UNIVERSITIES AND BUSINESSES

Assoc. Prof. Sonya Alexieva, Ph.D.
Slavyanka Stamova
New Bulgarian University

Abstract: Practical training within tourism programmes taught at Bulgarian universities has an increasing role as a key component of the educational syllabus and creative activities. Student interest is drawn by the opportunities for a successful career in the hospitality industry where quality and innovation are a major contribution to professional achievement. This paper presents the challenges of traineeships in tourism that allow trainees to add innovative ideas to their knowledge of the hotel and restaurant business in the context of sustainable tourism development. It analyses part of the ideas, opportunities, and results related to traineeships in the European tourism market that the New Bulgarian offers to students in tourism. The difficulty of securing professionals for Bulgarian tourism which has become increasingly visible in recent years has proven the need for an active partnership between universities and businesses. Traineeships are part of this partnership since they offer a real-world environment enabling students to bind/compare theory to practice and acquire additional knowledge and skills in a dynamic, challenging, and interesting business.

Keywords tourism, education, traineeships in tourism, creativity, hotel business, restaurant business, tourism market.

Въведение

Определящо значение за формирането и реализацията на съвременната туристическа политика в страната, както и за развитието на приоритетния у нас отрасъл, изисква все по-голямо внимание към създаването на образован и професионално подготвен персонал. Негативните тенденции, свързани с липсата или с изтичането им зад граница, както и понижените изисквания към качествата и уменията на персонала, са факт в последните трудни години за българския туризъм. Конкурентоспособността на България като туристическа дестинация налага промяна *в отношението към обучението и инвестициите в кадрите* поради няколко причини, свързани с развитието на световния и европейския туризъм.

Ключовата роля на туризма като фактор за устойчиво развитие, обединява позициите на страните членки на ЕС в подкрепа на целите за устойчив туризъм, подчертавайки „неговата уникална зависимост от качеството на околната среда, културните особености и социалното взаимодействие, сигурността и благоденствието“¹. Като една от най-големите и най-бързо развиващи се индустрии в световен мащаб, туризмът се налага като динамичен сектор, генериращ устойчив икономически растеж във всяка национална икономика. От една страна, туризмът е *един от най-важните сектори на икономиката* на Европейския съюз, а от друга – осигурява годишно все повече нови работни места.

Професионалистите в туризма са в основата на разпознаваемостта на съвременната дестинация и в имиджовото позициониране на всеки туристически обект. Гостоприемството в различните сегменти на хотелиерството, „обединява“ десетки изисквания към персонала - от предлагане на качествени услуги, персонализация на обслужването и ефективна комуникация до перфектна професионална подготовка и богат опит в работата с променящите се потребители в дигиталната ера.

Хотелиерството и ресторантьорството са сред най-динамичните и трудни сфери в туризма. В нея днес протичат редица промени, пряко обвързани с тенденциите в икономическите процеси. Те се обуславят, както от динамиката в туристическия бранш, така и от европейските традиции² като основно изискване за удовлетвореността на гостите в хотелиерството и ресторантьорството. Това налага, на първо място, промяна в изискванията в областта на хотелиерството и ресторантьорството като задължителна част от образователната програма в туризма, нови знания, умения и рефлексии на кадрите. На второ място, изисква приоритизиране на студентските стажове в туризма с фокус върху практиката в реална среда и овладяване на нови професии.

Изграждането на кариера в туристическата индустрия е свързано и с разбирането, че „...академичното обучение по туризъм и производственият стаж, който е неизменна част от това обучение, трябва да кореспондират с актуалните потребности на туристическия бизнес, или казано по-широко, с туристическата практика в България и в света като цяло“³.

Шансове за нови работни места в глобалната туристическа индустрия

Влиянията на глобализацията върху туристическата индустрия, изисква все по-голямо внимание към иновациите в контекста на позиционирането му сред петте на най-значими световни икономически сектори. Сред промените в него, свързани с водещите трансформации⁴, са интензивното нарастване и високата степен на концентрация на

¹План за действие за по-устойчив Европейски туризъм, 2007 г. - *Цели за устойчив туризъм* (UNWTO/UNEP)23 - http://edenbulgaria.eu/.../952_attachment_04_doklad_na_ek_sustainable_tourism.pdf – (посетен 20.06.2017)

² Cariou, J., Dictionnaire de marketing et de e-commerce, Editions VPI, 2015

³ Маринов, В., Асенова, М., Воденска, М. и кол. *Производственият стаж в обучението по туризъм в СУ „Св. Кл. Охридски“*, изд. СУ „Св. Кл. Охридски“, София, 2017, с. 9

⁴ Нешков, М., *Трансформациите в глобалната туристическа индустрия и предизвикателствата пред туризмологията* – В: Сборник Туризмът в епохата на трансформация, изд. Наука и икономика – Икономически университет – Варна, 2015, с. 186-188

глобалната туристическа индустрия и предлагането на световния туристически пазар; дълбоките качествени изменения в развитието на посредниците на глобализирания пазар; различните трансформации, в развитието на пътническия и туристическия транспорт; радикалните промени в структурата на туристическото предлагане по видове туризъм и туристически продукти и др.

Препоръките относно *европейските принципи за качество на туризма* (2014 г.), насърчават и България за постигане на ключови действия с цел подкрепа на „конкурентоспособността на туристическия сектор в Европа; на развитието на устойчив, отговорен и качествен туризъм; утвърждаване на реномето и образа на Европа като съвкупност от устойчиви и качествени дестинации; оптимално използване на потенциала на политиките и финансовите инструменти на ЕС за развитието на туризма и др.⁵”. Одобрявайки документа на Европейската комисия „Европа - водеща световна туристическа дестинация - нова политическа рамка за европейския туризъм”, страните-членки на съюза работят за нейното утвърждаване и успех на международния пазар.

Все по-динамичните промени и в хотелиерския бизнес на Стария континент са част от тенденциите, които доказват нарастващото значение на новите работни места в индустрията на гостоприемството. „Туризмът е на трето място сред икономическите сектори в Европа по размер на оборота си, като в него са заети (пряко и косвено) — 12 % от трудоспособното население на ЕС, днес туристите в международен мащаб са около 535 млн., като 401,2 млн. от тях посещават ЕС. Очаква се броят им да нарасне значително през следващите години”⁶.

Всяко едно от 10 работни места в света е в туризма, който е генерирал 292 млн. работни места през 2016 г. Международните туристи са били общо 1.2 млрд. или с 46 млн. повече от 2015 г. Изследване на Световния икономически форум⁷ показва, че на всеки 30 туристи, посещаващи дадена дестинация, се създава ново работно място. Според прогнозите на организацията, тези ръстове ще продължат и през следващите 10 години. Тези тенденции влияят и на измененията *в характеристиките на хотелиерския бизнес* в следствие на комплексното влияние на различни фактори (икономически, демографски, социо-културни, политически, законодателни, технологични, екологични и др.).

От една страна, рекордният брой хотели, които се изграждат в световен мащаб, изискват *многократно увеличаване на кадрите за туризма*, с приоритет в секторите на хотелиерство, ресторантьорство и транспорта. От друга - значителното увеличение на обема на хотелско строителство в дестинации извън Стария континент (САЩ, Китай, Близкия изток), променят класациите за новите възможности за настаняване на туристите. Този рекорден, според експертите, обем на хотелско строителство в света - проектирани и изграждащи се над 11 000 хотела с над 1,9 млн. стаи⁸, налага непознати темпове в подготовката на персонал на всички нива в индустрията на гостоприемството.

Според изследване на Lodging Econometrics (2016 г.), в класацията на лидерите в изграждането на нови хотели по света, в топ 5 влизат, както следва: САЩ с над 4400 проекта; Китай с над 2500 проекта; Индонезия – с над 405 проекта; Бразилия с над 390 проекта и Индия – с над 330 проекта⁹. Техните рекордни резултати включват стотици хиляди нови стаи в посочените дестинации, на фона на които в Европа обема на хотелското строителство включва над 1000 хотела с нови над 160 000 стаи. В този контекст, адаптацията на кадрите, подготвяни

⁵ Препоръка на съвета относно европейски принципи за качество на туризма, Брюксел, 20.2.2014 г. - виж по-подробно в:

http://www.parliament.bg/pub/ECD/146162COM_2014_85_BG_ACTE_f.pdf (посетен 5.06.2017)

⁶ Да запазим ролята на Европа като водеща туристическа дестинация - http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/priorities/tourism/index_bg.htm - (посетен 20.06.2017)

⁷ Виж повече в: Несигурност и слаба реклама класират България 45-а по туризъм сред 136 страни - <http://econ.bg/> (посетен 20.06.2017)

⁸ *Global Construction Pipeline Trend Report 2016* - Lodging Econometrics - www.hotelnewsnow.com (посетен 5.06.2017)

⁹ Виж по-подробно в: *Global Hotel Pipeline Shows Steady Increase* - <http://lodgingmagazine.com/global-hotel-pipeline-shows-steady-increase/> (посетен 15.05.2017)

в различните страни, към европейските/световните традиции и изисквания в областта на хотелиерството и ресторантьорството, е задължителна част от образователната програма в туризма.

„Важността на сектора в световен мащаб и откриването на нови работни места в европейския туризъм извеждат на преден план *инвестициите в образованието и добрите практики в професионалната реализация*. Усилията за мобилизация на туристическия сектор за постигане на устойчиво регионално развитие и създаване на работни места имат все по-важна роля за промяна на европейските региони”¹⁰. В рамките на образованието си, студентите по туризъм имат нужда именно от информация, адаптация и лични наблюдения за спецификата на туризма в различните европейски страни. И възможностите на стажовете в реална работна среда са шанс за опит и сравнения с чуждите практики, които не винаги са част от процеса на обучението в самия университет.

Проблеми пред новите работни места в България

Темата за обучение и управление на човешките ресурси в индустрията на гостоприемството, е ключова в настоящия етап на сериозни проблеми и трудности с кадрите в развитието на българския туризъм. Невъзможността за увеличаване на кадрите в хотелиерството и ресторантьорството е *във фокуса на промените в туристическия бранш*, вкл. наемането на чуждестранен персонал. От една страна, десетилетия наред у нас, именно студентите по туризъм като стажанти са в основната група временно работещи (предимно през летния сезон) в черноморските комплекси/обекти. От друга – тези стажове са допълнителна част от практическото обучение в програмите по туризъм, което университетите признават и отчитат чрез задължителни документи, заверени от работодателите.

Какво показват мненията на представителите на държавните институции и бизнеса? Кой са възможните решения за преодоляване на проблемите с кадрите, които университетите реално подготвят, а браншът не може да открие или задържи на работа в българските курорти и обекти?

Министерство на туризма учредява Междуведомствен съвет за кадрите в туризма през 2016 г.¹¹ с основни задачи, насочени към обсъждане на общите проблеми на кадрите в туристическата индустрия, събиране и анализиране на информация за провеждане на политика относно подготовката и реализацията им, свободното им движение и равнището на доходите в сектора, вкл. законодателни инициативи.

В дейността си Междуведомствен съвет за кадрите в туризма визира ключови за индустрията действия: *„Създаване на модел на партньорство между представителите на туристическия бизнес и образователните институции”*, както и *„Създаване на прагматичен модел за практикуване на платен стаж на студентите по туризъм, влизащ в учебната програма, в това число и на студенти от други страни (ЕС и трети страни)”*¹². Тази задача засяга широк спектър от отношения – „административни, трудово-правни, образователни, данъчно-осигурителни. Не на последно място следва да се има предвид автономията на висшите учебни заведения, както и реалната възможност на бизнеса да заплаща стажантския

¹⁰ Стамова, С., *Познаването на европейските традиции в хотелиерството и ресторантьорството и реалните стажове в Европа - предпоставки за добра професионална реализация* – В: сборник „Туризмът в епохата на трансформация”, изд. Наука и икономика - Икономически университет-Варна, с. 707

¹¹ Междуведомственият съвет за кадрите в туризма (МСКТ) е създаден със заповед № Т-РД-16-26/ 22.02.2016 г. като консултативен орган към министъра на туризма в изпълнение на функциите му по т. 21 от чл. 6 на Закона за туризма да подпомага дейността на компетентните органи за провеждане на държавната политика по отношение на обучението, повишаването на квалификацията и реализацията на кадрите в туризма.

¹² Виж по-подробно на: Доклад за дейността и предстоящите задачи на Междуведомствения съвет за кадрите в туризма -

http://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/doklad_mejduvedomstven_syvet_kadri.pdf (посетен 10.06.2017)

труд. Тоест, задачата на съвета е да координира оптимално тези отношения за намиране на работещо прагматично решение”¹³.

В навечерието на всеки летен, а вече и все по-често и в началото на зимния сезон, *водещите теми в критичните публикации на българските медии* са свързани именно с недостига на кадри, особено в сегмента на обслужващия персонал. „Основният проблем за туристическия бранш остава липсата на квалифицирани кадри...В това отношение трябва да се проведе сериозен разговор между всички заинтересовани страни – най-вече бизнес, държава, съответно образователните институции, които между другото си вършат работата, те подготвят кадрите, за да се създаде една среда, която позволява повишаване на заплатите, за да станат до известна степен конкурентноспособни на това, което се предлага в чужбина...В тази насока бе създаден и Националният съвет по кадрите в туризма към Министерството на туризма. В него участват представители на всички заинтересовани страни...Всичко е свързано основно с равнището на работната заплата и сезонността на туризма”¹⁴.

Подчертавайки, че туризмът формира почти 14% от брутния вътрешен продукт на страната, министърът на туризма (2017 г.) конкретизира, че „като цяло един от най-важните проблеми, свързан с кадрите в туризма, *изисква пряката връзка на образованието и бизнеса*, както и промените, които в тази връзка следва да бъдат направени и в съответните закони... предварително е заложено и Министерството на туризма да одобрява учебните планове и програми на професионалните гимназии по туризъм, както и на висшите учебни заведения...”¹⁵. Друга гледна точка, която допълва отражението на действителността, извеждайки и *познати манипулативни аспекти към темата*, е визирана в много публикации, например като: „Студенти: 600 лева е заплатата в туризма!”. В нея се цитират¹⁶ конкретни мнения на „студенти от Колежа по туризъм, че перспективата за развитие у нас е малка”.

Бизнесът, който настоява за задържане на българските студенти на работа в туризма, фокусира вниманието си от години върху „най-сериозния проблем” - потребността от квалифицирана работна ръка. „Няма позиция, за която да кажем, че няма недостиг или той е малък. Във всички звена има недостатъчно квалифицирани кадри...Всички колеги сме обединени и заедно с браншовите структури в страната водим активен диалог. Проведени са срещи със социалното министерство, с министерството на образованието и науката”¹⁷.

Реално години наред собствениците и мениджърите в туризма продължават да търсят различни решения на проблема. „Сред нашите предложения е да се улесни достъпът на чужденци от страни, които се явяват трети и не са членки на ЕС. В момента процедурата по наемане на такива студенти е много тромава. Този проблем се задълбочава с времето, защото, от една страна, имаме демографска криза, а от друга, е миграцията - нашите кадри заминават да работят навън. Разчитаме на активен диалог за намиране на решение на проблема”, подчертават мениджърите в туризма.

Дългогодишните трудности с осигуряването и задържането на младите кадри и студентите/стажантите по туризъм у нас допълват концентрацията на слабости на приоритетния за страната отрасъл и с други. Според провежданата от 11 години класация¹⁸ на

¹³ Пак там, цит. изт. – Доклад за дейността

¹⁴ Валентинова, М., Проф. Стоян Маринов: *С осигуряване на целогодишна работа и прилично заплащане качествените кадри ще останат в България* - <http://focus-news.net/opinion/2017/01/30/41653/> (посетен 10.06.2017)

¹⁵ Валентинова, М., *Министър Николина Ангелкова: Един от най-важните проблеми, свързан с кадрите в туризма, изисква пряката връзка на образованието и бизнеса* - <http://www.focus-news.net/news/2017/05/19/2396110/>(посетен 15.06.2017)

¹⁶ Виж по-подробно за българския и чуждестранния персонал в българския туризъм в: *Студенти: 600 лева е заплатата в туризма!* - <https://www.24chasa.bg/novini/article/6115610> (посетен 15.06.2017)

¹⁷ Георгиева, В., *Липсата на кадри е проблем №1 по курортите* - http://www.standartnews.com/biznes-turizum/lipsata_na_kadri_e_probleem_1_po_kurortite-332726.html (посетен 10.06.2017)

¹⁸ Изчисляваният според методологията на класацията индекс, измерва комплекса от фактори и политики, които позволяват устойчиво развитие на туристическия сектор, който на свой ред допринася за развитието и конкурентноспособността на съответната страна - виж повече в: *Несигурност и слаба реклама класират България на 45-а по туризъм сред 135 страни* - <http://econ.bg/> (посетен 20.06.2017)

Световния икономически форум, страната е на 45 място сред 136 държави по качество на туризма поради най-слабо представяне заради *проблеми със сигурността; неефективната реклама и недобрата инфраструктура*.

Стажове в областта на хотелиерството и ресторантьорството

Все повече университети в цял свят (САЩ, Великобритания, Германия и др.) включват задължително и международен стаж на студентите с презумпцията обучението им в друга страна да осигури допълнителни умения, възможност за справяне с различни ситуации и др. „Около 1/3 от студентите в Германия пребивават под формата на стаж или обучение в други страни, а до 2020 г. Германия си е поставила за цел 50% от студентите ѝ да добиват международен опит по време на следването си. В България само университетите, които предлагат образование с двойна диплома имат обучение един семестър и/или стаж на студентите в чужбина”¹⁹.

Дългата история и богатата практика на стажовете по туризъм (хотелиерство и ресторантьорство) на студентите от НБУ на базата на френския опит, надграждат ролята на университета при обучението в бакалавърските и магистърските програми по туризъм²⁰. Създаването на Професионален център за обучение и преквалификация на Албена АД (2004-2010 г.), е в основата на създаването на силни екипи от преподаватели и уникална организация за *провеждане на задължителни стажове по френски модел*.

По искане на туристическия бизнес за по-практически ориентирано обучение през 2000 г., е сключен договор с ГРЕТА – Висше хотелиерско училище „Пол Ожие” (Ница) за обучение по специалността „Мениджмънт и маркетинг на хотелиерството и ресторантьорството” за френска национална диплома BTS – хотелиерство и ресторантьорство (диплома за висш специалист по хотелиерство и ресторантьорство) и българска диплома за степен „специалист” по „Маркетинг и мениджмънт на хотелиерството и ресторантьорството”. От 2003 г. програмата преминава в структурите на НБУ и се развива до 2014 г. като БП „Мениджмънт на хотелиерството и ресторантьорството” – Албена с 4-годишен курс на обучение за степен „бакалавър”, като се подписва и договор за партньорство с Университета „Льо Мирай” – Тулуза.

Работата за обучение на студентите в среда, максимално близка до професионалната и провеждане на стажове във Франция, съобразно с целите на образователните програми, следват през годините френския модел на образование. Това което привлича и студентите по туризъм е акцента върху *задължителните учебни стажове, организирани изцяло от програмата от българска страна*. Заедно със студентите, дипломирани с френски и български дипломи, стотици са обучени в самостоятелната българска програма по френски модел към НБУ „Мениджмънт на хотелиерството и ресторантьорството” – Албена. Проведени са стажове от 18 випуска на програмата - вече над 1200 във Франция.

С изключителна практическа насоченост е създадената съвместно с преподавателите по туризъм от департамент „Администрация и управление” (бивш „Бизнес администрация”) единствена у нас МП „Управление на луксозното хотелиерство” (2012 г.), като естествено продължение на бакалавърската програма по европейски модел. От 2014 г. БП „Мениджмънт на хотелиерството и ресторантьорството” от 4-годишна форма на обучение за степен „бакалавър”, се преобразува в тригодишна - за степен „професионален бакалавър”.

Полезно за бъдещето развитие на студентските стажове, но и за създаване на нови програми по туризъм в НБУ, би било едно по-подробно изследване на организацията и практическата реализация на стажовете по туризъм (хотелиерство и ресторантьорство) въз

¹⁹ Анастасова, Л., *Международни тенденции във висшето бизнес образование и очаквания на работодателите* – В: сборник Новата идея в образованието, изд. БСУ, 2016, Бургас, с.240-241

²⁰ Виж по-подробно на: 20 години франкофонска програма – НБУ- кк Албена - <https://news.nbu.bg/bg/news/20-godini-frankofonska-programa-nbu-k-k-albena!17070> (посетен 20.06.2017)

основа на френския опит в периода 2007-2017 г.²¹. Студентите от НБУ практикуват традиционни, но и най-актуални професии по време на различните си европейски стажове. Те споделят *редица конкретни познания, получени по време на стажовете си*, обобщени в резултатите от направените с тях анкети в посочения период.

Сред новите познания и опит в реална среда са: актуални изисквания (вкл. технологичните новости) в съвременното хотелиерство и ресторантьорство; персонализация на съвременното обслужване в туризма; психология на туристите от различни националности; новите изисквания към качеството на услугите в туризма; практическа същност на концепцията „грижа за клиента“; спецификата в обслужването на чуждестранната клиентела; характеристики на различните национални кухни (и в детайли с прочутата френска кухня); съвременни стандарти в хотелиерството и ресторантьорството; адаптиране на комуникациите в чуждоезиковата среда и др.

Паралелно с това като стажанти, с опит основно в български туристически комплекси/обекти, студентите имат възможност да допълнят наблюденията си в контекста на европейската среда за: конкретни професии в хотелиерство и ресторантьорство, социология на храненето; професионална етика в туризма, нови професии, които изисква персонализирането на услугите, прилагането на дигиталните технологии и т.н.

Провеждането на стажовете в областта на хотелиерството и ресторантьорството²² дава възможност за някои сравнения, които улесняват мобилността на студентите в рамките на Европейския съюз и са добър пример за българските университети. Организацията на френското висше образование е в съответствие с общата европейска схема LMD: Licence, Master, (Doctorat, при която за получаване на съответната диплома се вземат предвид семестрите от началото на постъпване във висшето образование и съответстващите им кредити ECTS. Системата ECTS (European Credits Transfert System) е европейска система за учебни единици (кредити), които могат да се натрупват и трансферират, и които се определят на база обем дейности, необходими за усвояването на съответния учебен предмет, които студентът трябва да извърши.

За целия курс на обучение, разделен по френски модел на две части (професионален бакалавър по „Мениджмънт на хотелиерството и ресторантьорството“, последвана и от магистър по „Управление на луксозното хотелиерство“), студентите завършват с две дипломи и с автобиография, доказваща професионален опит, минимум 18 месеца в реална професионална среда²³.

Чрез професионалната организация и провеждане на стажовете в различни европейски страни, университетът дава възможност на стажантите да опознаят класическите, но и променящите се европейски традиции в индустрията на гостоприемството; да практикуват интересни професии и променят отношението си към екипната работа в туризма; да се адаптират към все по-динамични изисквания към качествата и уменията на персонала в силно конкурентна среда; да се запознаят с историята и силните страни на най-известните европейски дестинации, международни хотелски вериги и световни курорти; да използват студентската мобилност през периода на обучението/стажовете в страните-членки на ЕС за откриване на нови професионални и житейски шансове за развитието си в туризма и др.

Не на последно място, голяма част от студентите по туризъм са в таргет групата на *най-взискателното потребителско поколение millennial (поколението Y)*, което променя

²¹ Основните усилия в посочения период са съсредоточени в надграждане на резултати от нови програми по хотелиерство и ресторантьорство и активизиране на ползотворните контакти с туристическия бизнес за провеждане на задължителни стажове в страната и в чужбина (с акцент Франция, както и в България, Белгия и Германия и др.)

²² Вж. повече на: Frusetta, J./Morlet, B., Accueil, services et commercialisation en restaurant 2de 1re Tle Bac Techno-MAN - Manuel élève, Editeur: LT J Lanore, 2013

²³ Виж по-подробно на: Стамова, С., цит. изт., с. 711-712

представите за източниците на информация, класическия работен ден и новите начини за образование, кариера, забавления и пътуване²⁴.

Мотивация за трите страни в пъзела „студентски стажове“

В *Нормативна уредба на студентските стажове в България* се регламентират най-важните правоотношения между страните, от които зависи провеждането на задължителните учебни стажове. Наредбата определя и правоотношенията между тези страни в контекста на конкретните мерки на държавата в подкрепа на мотивацията и на работодателите, на стажуващите студенти. „В частния сектор отношенията, свързани с провеждането на студентски стажове, могат да ангажират *три страни: студенти, работодатели и университети*. Всяка една от тези три страни влиза в двустранни правоотношения с всяка от останалите две, като изпълнението на задълженията на едната страна обезпечава реализирането на реципрочните права на насрещната страна. Основно е правоотношението между работодател и стажант”²⁵.

Дългогодишният опит и позитивните резултати от сътрудничеството между академичните институции и туристическия бизнес, конкретизира добрите практики при организирането на студентските стажове у нас. Основното задължение на работодателя се определя с договор, по силата на който на стажанта трябва да се осигурят: „подходящи условия и ресурси – човешки, материални и здравословни, за полагане на труд с цел *придобиване на практически умения и опит* в съответната професионална област, докато задължението на стажанта е да изпълнява възложените му задачи, като спазва установените от работодателя вътрешни правила за дисциплина и безопасност на труда”²⁶.

Професионалните традиции на много от най-известните комплекси/курорти/обекти у нас (кк Албена, кк Златни пясъци, кк Слънчев бряг, кк Пампорово и др.), както и в най-големите и по-малките черноморски градове, доказват силното партньорство между университетите, които обучават кадри по туризъм и представителите на бизнеса. Стажовите не само формират част от очаквания на студентите за бъдеща професионална реализация в туризма, но и привличат интереса им към овладяване на практически знания в реална бизнес среда. Както позитивните впечатления от стажовете и практиките, така и разочарованията от тях, водят до личен професионален/житейски опит и до персонални решения за възможното развитие на младите хора в една динамична и трудна професия.

„Производствените стажове, базирани върху образователния опит на студентите, играят важна роля за насърчаване на активното взаимодействие между академичните институции и туристическата индустрия за предоставяне на качествено интегрирано обучение”²⁷. Особено важен момент в реализирането им обаче, е преодоляването на предварителната нагласа за очакванията към този стаж – „...очакванията на работодателите, че завършилите висше образование трябва да бъдат в състояние да се реализират пълноценно в практиката, веднага след като бъдат наети”²⁸. Университетите от една страна, както и бизнеса – от друга, имат възможност за сравнение на *различни практики в туризма у нас и по света*, и да търсят креативни решения в организацията и провеждането на стажовете.

Диференцирането на предизвикателствата към стажантите, които работят, първо - в европейски/световни обекти, в чужда езикова среда и второ - в туристическия бизнес, в българска среда, е част от различното очакване на самите работодатели за ползите и

²⁴ Според прогнозите, поколението millennial ще формира над 80 на сто от глобалната работна сила до 2025 г. - виж повече на: Cisco Connected World Technology Report

<http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/enterprise/connected-world-technology-report/index.html> (посетен 15.06.2017)

²⁵ Нормативна уредба на студентските стажове в България - <http://www.jobtiger.bg/statia/normativna-uredba-na-studentskite-stazhove-v-balgariya-50-2> (посетен 15.06.2017)

²⁶ Пак там, цит. изг. - Нормативна уредба

²⁷ Маринов, В., Асенова, М., Воденска, М. и кол. *Производственият стаж в обучението по туризъм в СУ „Св. Кл. Охридски”*, изд. СУ „Св. Кл. Охридски”, София, 2017, с. 72

²⁸ Пак там, цит. изг., с. 72

резултатите от сътрудничеството между академичните институции и туристическата индустрия. Според изследвания с работодатели от различни страни, техните очаквания спрямо кандидатите за работа от бизнес специалностите, включват предпочитания за наемане на млади хора със „силни комуникативни умения, критично мислене, чувствителност към културната среда, високи етични стандарти и лидерски умения“, от една страна. Но към мненията им, от друга страна, работодателите „препоръчват на университетите и колежите да наблегнат на обучение тясно свързано с практиката“²⁹.

Експертите и преподавателите във висшето образование обобщават и реални случаи на неудовлетвореност, разочарование и липса на мотивация главно с невъзможност за придобиване някои професионални умения или за преминаване през всички нива на организацията; липса на ясни изисквания към работата им или ниско доверие към стажантите; провеждане на стажа в неподходящи организации или експлоатация на стажантския труд срещу ниско заплащане, висок стрес и др.³⁰

В университетската практика са факт и кризисни ситуации или възможни рискове при реализирането на стажовете, свързани с организацията, провеждането, контролирането и отчитането им, независимо от договорните отношения между заинтересованите страни. Мотивацията за трите страни в пъзела „студентски стажове“ (студенти, работодатели и университети) обаче, трябва да се мултиплицира от *точна информация, прозрачни послания и ефективни комуникации* по цялата верига на процеса по подготовка и провеждане на производствените стажове в туризма.

Кои са *конкретните резултати от проведените стажове* за студентите по туризъм от НБУ, които ги мотивират за кариера в туристическата индустрия, но и обогатяват с познания, опит и адаптация?

Студентите имат възможност за специализация във френската хотелиерска фирма „РЕСТОЛЕЙ“, както и в световноизвестни хотелски вериги като „Мариот“, „Акор“, „Парк Ин“, „Хилтън“, „Радисън“, „Меркюр“, „Новотел Акор“, „Интерконтинентал Карлтън“ и др. Днес основни партньори по стажовете са Vacanciel и MMV. Главен партньор на програмата и потребител на нейните кадри в България е „Албена“ АД, но настоящи и завършили студенти работят и в кк „Златни пясъци“, кк „Слънчев бряг“, вк „Ривиера“, кк „Св. св. Константин и Елена“, РИУ „Правец“, Приморско – ММЦ, в градовете Варна, Бургас, Обзор, Созопол, Несебър и мн. др.

Заклучение

Конкурентният туристически пазар изисква фокусиране върху „качеството на туристическото обслужване като ключов фактор за формиране на качеството на цялостния туристически продукт“, където главна роля в процеса на неговото създаване и реализация *изпълняват туристическите кадри*. Именно обучението и повишаване на квалификацията им е „основно средство за постигане на високо качество на дестинацията“³¹.

Дългогодишното и успешното партньорство между НБУ и туристическия бизнес доказва необходимостта от постоянен активен диалог между академичните институции и представителите на сектора. Добрите резултати от организацията, управлението и провеждането на стажове в НБУ обединяват: реализацията на творческата идея за развитие в реална среда; водещото място на университета при практическото обучение на студентите по туризъм; фокусиране на целите към конкретните очаквания на туристическия бизнес; разглеждане на стажовете като част от успешното обучение по туризъм в контекста на съвременните изисквания към знанията и уменията на кадрите в туризма.

²⁹ Атанасова, Л., цит. изт., с. 241

³⁰ Маринов, В., Асенова, М., Воденска, М. и кол., цит. изт., с. 74

³¹ Маринов, С., Мениджмънт на туристическата дестинация, изд. Наука и икономика - Икономически университет-Варна, 2015, с.191-193

Необходимо е обаче, още конкретно ангажиране на трите страни от пъзела: студенти, работодатели и университети в контекста на една по-активна държавна политика в туризма. Няколко са конкретните действия на държавата и туристическия бизнес, които в последните две години, демонстрират активност в решаването на проблемите с кадрите в туризма. Създаден е Междуведомствен съвет за кадрите в туризма (2016 г.) като консултативен орган към министъра на туризма с участието на представители на всички заинтересовани страни. В началото на летния сезон на 2017 г. за първи път у нас, Министерството на туризма се ангажира с обсъждане на концепцията за Център за квалификация и преквалификация към министерството по примера на Испания, Португалия и Франция.

Във връзка с прилагане на работещ механизъм за наемане на кадри от трети страни, за първи път при „внос“ на работна ръка туристическият бизнес получава през 2017 г. реални облекчени условия (издаване на визи за сезонна работа при съкратена процедура). За летния сезон са приети над 2300 чуждестранни работници (предимно обслужващ персонал). Новият правилник за наемане на работна ръка от трети страни, според експертите в туризма, ще привлича предимно граждани от Украйна, Молдова, Беларус, Армения и Русия.

Дали тези и други мерки ще променят проблемната ситуация с работната ръка, дали ще задържат квалифицираните кадри с опит и студентите в българския туризъм, дали очакванията са повече от рисковете, е трудно да се предскаже. Дали и как страната може да компенсира изтичането на добре подготвени кадри за туризма, дали и как може да върне обратно отлично оценените във водещи туристически дестинации български мениджъри, е трудно да се отговори. Дали и как стажовете на студентите по туризъм могат да бъдат вдъхновяващ пример за успешна бъдеща кариера в една страна с променяща се, макар и трудно, визия на европейския туристически пазар, е трудно да се прогнозира.

Литература:

1. Алексиева, Соня. *Иновационната активност на туристическия бизнес – инвестиции в технологиите, образованието и креативността* – В: сборник „Стратегически визии: ефективно управление за икономически, организационни и социални трансформации”, изд. НБУ, 2016.
2. Анастасова, Лина, *Международни тенденции във висшето бизнес образование и очаквания на работодателите* – В: сборник „Новата идея в образованието” изд. БСУ, 2016, Бургас, 2016, с. 235-247.
3. Валентинова, Марияна, интервю: *Проф. Стоян Маринов: С осигуряване на целогодишна работа и прилично заплащане качествените кадри ще останат в България* – <http://focusnews.net/opinion/2017/01/30/41653/> (посетен 10.06.2017).
4. Валентинова, Марияна, *Министър Николина Ангелкова: Един от най-важните проблеми, свързан с кадрите в туризма, изисква пряката връзка на образованието и бизнеса* - <http://www.focus-news.net/news/2017/05/19/2396110/>(посетен 10.06.2017).
5. Георгиева, Верджиния, *Липсата на кадри е проблем №1 по курортите* - http://www.standartnews.com/biznes-turizum/lipsata_na_kadri_e_problem_1_po_kurortite-332726.html (посетен 10.06.2017).
6. Да запазим ролята на Европа като водеща туристическа дестинация - http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/priorities/tourism/index_bg.htm - посетен 20.06.2017)
7. Доклад за дейността и предстоящите задачи на Междуведомствения съвет за кадрите в туризма - http://www.tourism.government.bg/sites/tourism.government.bg/files/uploads/doklad_mejduvedomstven_syvet_kadri.pdf (посетен 10.06.2017)
8. Маринов, В., Асенова, М., Воденска, М. и кол. *Производственият стаж в обучението по туризъм в СУ „Св. Кл. Охридски”*, изд. СУ „Св. Кл. Охридски”, София, 2017.

9. Маринов, С., Мениджмънт на туристическата дестинация, изд. Наука и икономика - Икономически университет, Варна, 2015.
10. Студенти: 600 лева е заплатата в туризма! - <https://www.24chasa.bg/novini/article/6115610> (посетен 15.06.2017)
11. Несигурност и слаба реклама класират България 45-а по туризъм сред 136 страни - <http://econ.bg/> (посетен 20.06.2017)
12. Нормативна уредба на студентските стажове в България - <http://www.jobtiger.bg/statia/normativna-uredba-na-studentskite-stazhove-v-balgariya-50-2> (посетен 15.06.2017)
13. План за действие за по-устойчив Европейски туризъм, 2007 г. - *Цели за устойчив туризъм* (UNWTO/UNEP)23 - http://edenbulgaria.eu/.../952_attachment_04_doklad_na_ek_sustainable_tourism.pdf – (посетен 20.06.2017)
14. Препоръка на съвета относно европейски принципи за качество на туризма, Брюксел, 20.2.2014 г. - виж по-подробно в: http://www.parliament.bg/pub/ECD/146162COM_2014_85_BG_ACTE_f.pdf (5.06.2017)
15. Стамова, Славянка. *Познаването на европейските традиции в хотелиерството и ресторантьорството и реалните стажове в Европа - предпоставки за добра професионална реализация* – В: сборник „Туризмът в епохата на трансформация“, изд. Наука и икономика - Икономически университет-Варна, 2015, с. 706-712
16. Cariou, J., Dictionnaire de marketing et de e-commerce, Editions BPI, 2015
17. Cisco Connected World Technology Report <http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/enterprise/connected-world-technology-report/index.html> (посетен 15.06.2017)
18. Global Hotel Pipeline Shows Steady Increase - Lodging Econometrics <http://lodgingmagazine.com/global-hotel-pipeline-shows-steady-increase/>(посетен 5.06.2017)
19. Frusetta, J. / Morlet, B., Accueil, services et commercialisation en restaurant 2de 1re Tle Bac Techno-MAN - Manuel élève, Editeur: LT J Lanore, 2013
20. 20 години франкофонска програма – НБУ- кк Албена - <https://news.nbu.bg/bg/news/20-godini-frankofonska-programa-nbu-k-k-albena!17070> (посетен 20.06.2017)
21. Официален сайт на НБУ – <https://news.nbu.bg/bg/>
22. Официален сайт на кк Албена - <http://albena.bg/bg>
23. Официален сайт на Министерство на туризма - <http://www.tourism.government.bg/>