

Югозападен университет „Неофит Рилски“

Град Благоевград

Правно-исторически факултет

Катедра „Публично-правни науки и публичен мениджмънт“

Снежана Димитрова Миликина

**УЧАСТИЕ НА ЛИЦА В НЕРАВНОСТОЙНО ПОЛОЖЕНИЕ В
ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ**

АВТОРЕФЕРАТ

**На дисертация за получаване на образователна и научна степен „доктор“
област на висшето образование 3 - социални, стопански и правни науки,
професионално направление 3.7. Администрация и управление,
специалност „Организация и управление извън сферата на материалното
производство“**

Научен ръководител доц. д-р Валентин Василев

БЛАГОЕВГРАД 2012

Библиографската справка на използваните източници включва общо 169 източника и е структурирана в пет основни раздела: Литературни източници – общо 75 заглавия, нормативни актове- общо 21 нормативни акта, стратегически документи - 18, проекти, финансирани от ЕС и донорски организации - 9, статии – 33 и други източници-12, основно електронни сайтове на официални институции.

Дисертационният труд се състои от въведение, три глави, заключение, библиография и приложения, указател на съкращенията, списък с таблиците, диаграмите и фигурите. Общият обем на дисертацията е 180 страници. Библиографската справка на използваните източници е в размер на 10 страници, приложенията – 7 броя, са в размер на 8 страници. Дисертацията съдържа указател на съкращенията – 2 страници, списък на фигурите /общо 7 фигури в приложения/ - и 93 бележки под черта, като всяко позоваване е според възприетите изисквания.

Структурата на дисертационния труд е подчинена на изискването да се разкрие в достатъчна степен сложната и многоаспектна същност на проблематиката за участие на лица в неравностойно положение в държавното управление. Тя е подчинена и на изискването да се докажат избраните цели и задачи, а така също и използваните методи и подходи за изследване.

I. Обща характеристика на дисертационния труд

1. Актуалност на темата.

В дисертационния труд се изследва един съвременен проблем, какъвто е този за участие на лицата в неравностойно положение в държавното управление. Равният достъп до държавната администрация придобива особена актуалност и значимост в резултат на членството на България в ЕС и международни организации в защита правата на лицата с увреждания, малцинствените групи и уязвимите групи на пазара на труда, както и необходимото унифициране на практиките в тази област на българската публична администрация с тази на страните от Европейския съюз. Изследваната проблематика придобива голяма актуалност и значимост и с оглед ратифицираната от българското Народно събрание, на 26.01.2012 година, Конвенция за правата на хората с увреждания. На същата дата беше представен и Доклад относно публичните политики за интеграция на ромите в България и основните проблеми на социално-икономическото включване на ромската общност.

Трудовата заетост на лицата в неравностойно положение е национален приоритет, който изисква постоянно политическо и обществено внимание, както и максимална степен на координация на политиките, отнасящи се до достъпа до нея. Реализацията на пазара на труда на лицата в неравностойно положение е един от основните инструменти за интегриране на хората с увреждания, малцинствените и уязвими групи във всички области на обществения живот.

Проблемите в тази област придобиват особена актуалност и значимост с оглед на повишената роля и значение на продължаващите през последните няколко години реформи в публичната администрация, с цел тя да се превърне в европейска, ефективно работеща администрация, която е способна да разбира и предлага решения на проблемите на всички представители на обществото. Изследването придобива голяма актуалност и значимост и с оглед на членството на България в ЕС и поетите с това отговорности и задължения, от една страна, но също така и с необходимостта да бъдат удовлетворени обществените потребности със съответната отговорност за повишаване на качеството на живот.

Политиката по създаване на равен достъп до държавното управление на всички представители на обществото е управленски процес, който има сложен характер, поради необходимостта да отчита едновременно и социалната и механичната същност на процеса. Като понятие осигуряване на равни възможности е многоаспектно и противоречиво понятие, обвързано с множество обществени науки – политика, управление, образование, здравеопазване, психология, право, социология. Обхвата на интервенция е широко спектърен и изисква интегриран подход при изследването на проблематиката. Всичко това задължава съвременните изследователи да се съобразяват със значителни по идеи, обем и обхват теоретични разработки.

2. Популярност и изследвания по темата.

От няколко години насам в европейските страни в рамките на институциите на ЕС се преосмисля ролята на обществените политики и интервенции за осигуряване на достъпа на лица в неравностойно положение до държавното управление на всички нива и във всички форми. Пълноценното участие на тези лица в държавното управление е гаранция за реално демократично общество, основано на многообразието и различието в обществото. В този смисъл, особено голяма актуалност придобива темата за пропорционално участие на тези лица в публичната администрация. Разбирането на проблемите на хората с увреждания, малцинствата и уязвими групи предполага по-голяма степен на разбиране и резултатност при планираните обществени политики и бюджетни разходи. В условия на финансово-икономическа криза този проблем става още по-наболял и важен за осигуряване на качество на живот на всички европейски граждани. Като цяло политиките в тази област и публичната администрация в България претърпяха много промени, но все още пътят не е извървян. Налице е тясна връзка между тази проблематика, разширяването на демократичния процес и развитието на модерна европейска администрация. Отделни елементи са разработени в научни статии, но липсва цялостно изследване на създадените условия и предпоставки за участие на лица в неравностойно положение в държавното управление.

В Българската научна литература проблемите на лицата в неравностойно положение са сепарирани в три отделни групи – лицата с увреждане, малцинствата и уязвими групи. Проблемът се разглежда предимно като физическа достъпност на средата за живот и работа и достъп до социални услуги и социално включване. Това спомага да се открият спецификите, но не се предлагат интегрирани всеобхватни мерки за преодоляване на изолацията, приемане сред обществото и активно включване на представители от тези групи в реалното държавно управление чрез структурите на държавата на политическо и

административно ниво. Проблематиката е тясно свързана и с местните общности, но тъй като вниманието е изместено предимно към планирането и разработването на политики в централните органи на властта, инструментариума, с който разполагат областните и общински администрации е твърде ограничен. Цялостно изследване на проблема по териториални нива на управление липсва, липсва и надеждна статистика, която да подпомага правилните решения и намеси за управление на процесите за насърчаване участието на лица в неравностойно положение в държавното управление. Познаването на тази проблематика е и с оглед демократично управление чрез участие на всички представители на обществото. Въвличането на местните власти в тези процеси от своя страна биха подкрепили политиката на ЕС за децентрализация и доближаване на държавата с нейните регулативни механизми по-близо до хората и техните реални нужди. Изследваната група се характеризира с голяма степен на ограничения. Поради това усилията трябва да бъдат насочени към създаване на условия за изравняване на достъпа до управлението чрез различни мерки за защита. Това е особено важно и има не само научно, но и практическо значение.

В научната литература преобладават изследванията върху възможностите на трудовия пазар като цяло и отсъстват изследвания за публичната сфера. Преобладават изследванията, проучванията на добри практики и планирането на бъдещи действия, в областта на социалното включване и достъп до пазара на труда на лицата в неравностойно положение в частния сектор. По отношение на интервенциите на държавата за участие на тези лица, съществуват изследвания през последните няколко години, но те са плод на европейски проекти и международни донорски програми за защита правата на лицата в неравностойно положение (както вече отбелязах сепарирано за лица с увреждане, малцинства и уязвими групи). Въпросът с правата на лицата от горепосочените групи остава в страни от погледа на **изследователите и науката**. Дори липсва ясно становище относно необходимостта от интегриран управленски модел за развитие и прилагане на обща политика за участие на лица в неравностойно положение в държавното управление. Без претенции за изчерпателност в дисертационния труд се прави опит да се обоснове тази необходимост. Изследването на проблема за участие на лица в неравностойно положение в държавното управление остава отворено пространство за още много изследвания в тази специфична област.

3. Цел и задачи на изследването

Целта на представения за защита дисертационен труд е да се очертаят същността и особеностите на проблематиката, специфичните потребности на лицата в неравностойно положение в трите представени групи- лица с увреждане, малцинства и по-специално ромското население и уязвими групи, да се изследват актуални и приоритетни проблеми, свързани с тях и да се установят основните тенденции в процеса на създаване на условия за тяхното участие в държавното управление.

За целите на настоящата разработка участието в държавното управление се свързва с възможностите за заемане на длъжности в държавната администрация на лица с увреждания, представители на малцинствата и уязвими групи.

Именно поради това, специален акцент е поставен върху възможността за работа в държавната администрация на представители от посочените групи, държавната политика в тази област, европейските практики и българските модели, както и възможностите за бъдещо развитие.

Основни задачи на изследването. За изпълнението на избраната цел на изследването, в процеса на разработването на дисертационния труд, се прави опит да се решат няколко основни задачи:

Първата задача е да се представят принципите за равенство и недискриминация съгласно международното право и правото на Европейския съюз.

Втората задача е да се направи преглед на европейските политики и практики за насърчаване на участието на лица в неравностойно положение в държавното управление.

Третата задача е да се направи преглед и анализ на състоянието в България по отношение на възможностите за участие в държавното управление на лица в неравностойно положение.

Четвъртата задача да се направят препоръки и мотивирани предложения за подобряване процеса по насърчаване участието на лица от групите, обект на изследването, в държавното управление. Основното е в търсене и предлагане на форми, методи и средства за обогатяване и повишаване ефективността на политиките и програмите за насърчаване участието на лица в неравностойно положение в държавното управление и по-специално за работа в държавната администрация. Емпиричното изследване дава основания да се направи изводът, че процесът за насърчаване участието на лица в неравностойно положение в държавното управление не е комплексно и интегрирано разработен и приложен, не му се отделя достатъчно време и внимание и много често липсва конкретен, ясен и финансово осигурен план за прилагане на мерки в тази област със съответното ниво на интеграция и мониторинг на изпълнението. Възниква обективна необходимост от нови идеи, виждания и политики, които да активизират решаването на проблемите в тази област в контекста на приетите нови стратегически документи на правителството.

4. Работната хипотеза на изследването

Участието на лица в неравностойно положение в държавното управление не е осигурено с необходимото законодателство, мерки и ресурси за прилагането им. Съществуващите практики са основани на индивидуалните усилия на конкретни представители на държавната власт и на неправителствени организации. Това прави процесът неефективен и подчинен на индивидуалните усилия на отделни институции, а не на правила и установени процедури.

5. Предмет на изследването.

Задълбочено се изследват принципите на равенство и недискриминация, съгласно международното право и правото на Европейския съюз. Проучени са успешни политики и програми на европейски държави за насърчаване участието на хора с увреждания,

представители на малцинствата и уязвимите групи в държавното управление. Изследва се приложимото българско законодателство по проблематиката, като се правят предложения за разширяване на възможностите за участие на лица в неравностойно положение в държавното управление в България.

6. Ограничения в обхвата на изследването.

Настоящият дисертационен труд не си поставя амбициозната и мащабна задача да представи една цялостна концепция за разширяване възможностите за участие на лица в неравностойно положение в държавното управление, нито да обхване анализа на всички известни становища за същността и особеностите на тази политика. Изследването не си поставя задача и да изследва всички възникващи промени и новости в тази област, а само тези, които са свързани с прилагане на международно-правни актове и българското законодателство. Изследването обхваща и стратегически документи на ЕС и правителството, имащи за цел подобряване и повишаване на ефективността на мерките за равните възможности и достъп до пазара на труда. За целите на изследването, под лица в неравностойно положение са разгледани лица с увреждания, представители на малцинствата и уязвими групи на пазара на труда. Уязвимите групи са дефинирани съгласно легалната дефиниция по Закона за насърчаване на заетостта, като от обхвата на изследването са изключени тези лица, за които Изборният кодекс, Кодексът на труда, Законът за администрацията и Законът за държавния служител са поставили ограничение за заемане на длъжност в органите на държавна власт и държавната администрация.

7. Подходи и методи на изследването.

Комплексният характер и интердисциплинарното значение на темата предпоставят използваните изследователски методи. Динамичният характер на разглежданите проблеми, взаимното им преплитане, както и изместването на акцента върху различни аспекти от същността им, определят приоритета на **аналитичния подход**, който дава възможност за по-висока степен на обобщеност, очертаване на тенденциите и прогноза. С помощта на **индукцията** се прави опит от конкретни проблеми, свързани с реализацията на лицата в неравностойно положение и опита на европейските страни за насърчаване на заетостта в структурите на държавното управление, да се изведат общи тенденции и предложения за промени с цел усъвършенстване на политиката и повишаване на ефективността от мерките, прилагани в България.

Чрез **дедуктивния метод**, изхождайки от определената хипотеза в дисертационния труд, логически е разгърнато разсъждението по темата за участие на лица в неравностойно положение в управлението, като са направени изводи и заключения в сравнение с опита в европейските страни и България.

В дисертационния труд е отделено място и на **емпиричното ниво на изложение**, т.е. дисертационният труд не е продукт само на изследване на различни източници. С помощта на **изследователския подход** е конструирано и проведено емпирично изследване на практиката и ефектите от прилагането на политиката за равните възможности и

участието на лица в неравностойно положение в държавното управление и публичната сфера като цяло.

За набирането на емпиричната информация са използвани следните изследователски методи: преглед на практиката и събеседване с практики по прилагане на политиката за равните възможности и документно проучване мнението на заинтересовани страни(представители от изследваните групи). Оценките, изводите и получените резултати са достатъчни, за да се разкрият и аргументират задачите и хипотезите на изследването.

Научните аспекти на дисертационния труд са подкрепени и с използването на **системния подход**. Конкретната му приложимост се изразява в разглеждането на промените като система със съответните елементи и механизми. Много от изводите са направени чрез системния подход, който се прилага и в разглеждането на промените в законодателството и мерките за неговото прилагане в публичната администрация.

8. Източници на изследването.

Използвани са традиционни и електронни източници на български, английски и френски език.

Библиографската справка на използваните източници включва общо 139 източника и е структурирана в пет основни раздела: Литературни източници – общо 64 заглавия, нормативни актове- общо 19 нормативни акта, стратегически документи - 14, проекти, финансирани от ЕС и донорски организации - 9, статии – 33 и други източници, основно електронни сайтове на официални институции. Дисертационният труд е разработен въз основа на внимателно и обстойно проучване на научната литература по изследваната проблематика. От съществено значение за темата са анализирани законодателството и стратегическите документи. Вzeti са под внимание и официални документи на Европейския съюз, като това допринася за проследяване на политиките и стратегиите на ЕС. Ценни източници представляват някои интернет страници, както и редица публикации в авторитетни научни издания. В дисертационният труд са използвани резултати от приключени проекти, финансирани от ЕС и други донорски организации. Те представляват ценен принос и провокират устойчивостта на прилаганите политики и мерки за насърчаване на участието на лица в неравностойно положение в държавното управление.

9. Научна новост и практическа ценност на дисертационния труд.

Участието на лица в неравностойно положение е актуална научна тема с огромно практическо значение и приложение. За първи път се прави опит темата да бъде представена комплексно, като се предлагат интегрирани мерки за повишаване на ефективността от интервениращите политики в управлението. Дисертационният труд допринася за по-доброто теоретико-практическо осмисляне на проблема, дава възможност на широк кръг читатели да се запознаят със съществуващият европейски опит в тази насока.

Практическият смисъл на предлаганото изследване произтича от нуждите от реформи през последните години, обусловени от нуждата за ефективност на управлението и модернизация в публичната администрация, основана на реалните потребности на

обществото. Данните, получени от емпиричното изследване способстват за очертаване на тенденциите в прилагането на политиката за равните възможности и достъп до държавната администрация, на перспективите и насоките за повишаване на ефективността от прилаганите мерки. Те биха могли да послужат като основа за по-задълбочени изследвания в тази насока.

Дисертационният труд е ориентиран преди всичко към потребностите на засегнатите лица и в подкрепа на органите на държавна власт за развитие на политиката в тази област. Той може да послужи за законодателни инициативи и планиране на програми за повишаване на ефективността на държавното управление и превръщането му в реален стожер на обществените потребности. Чрез включването на представители от изследваните групи в управлението на всички нива в държавната администрация ще се постигне по-голяма степен на демократизация на обществото и разбиране на проблемите на различието. Многообразието и пропорционалността на представителството в държавните структури е водещ принцип в демократичните общества.

Дисертационният труд също така дообогатява постигнатите до момента изследвания по поставения проблем.

Апробацията на резултатите е направена чрез:

- изнесена лекция пред студенти от специалност „Публична администрация” ;
- участие с презентация в международна конференция, организирана от ЮЗУ „Неофит Рилски” – 20 год. Правно-исторически факултет на тема „Многообразието в държавното управление“, панел „Право, управление и медии през 21 век“.
- на тема „Многообразието в държавната администрация- гаранция за добро управление“
- Европейски практики и политики за насърчаване на участието в държавното управление на лица с увреждания, публикация в Бюлетин на Професионалното обединение на държавните служители пред публикуване.

II. Съдържание на дисертационния труд

1. Структура

Структурата на дисертационния труд включва няколко основни направления.

1.1. Първото проблемно направление (първа глава) обхваща Теоретико-методически постановки относно принципите на равенство и недискриминация съгласно международното право и правото на Европейския съюз. В нея са поставени въпросите за представителността в държавното управление, принципите за изграждане на държавната служба и многообразието в държавното управление.

1.1.1. Принцип на представителност в държавното управление:

Представителността в държавното управление се свързва с разбирането за модерната държава и е доказателство за утвърдена демокрация и общество, отворено за различието във всички негови социални аспекти.

Научната разработка няма претенциите да изчерпа елементите на понятието «държавно управление» и проблемите на равните възможности на лица в неравностойно положение в пълния им обем. Възможността държавното управление да отговори на нуждите на различните социални, икономически, етнически и културни обществени групи, е не само нейно призвание по дефиниция, но и основа за ефективното ѝ функциониране в сложно организираната обществена система, както и начин за получаване на социална подкрепа. Ефективна държавна администрация не означава само наличие на професионална компетентност и специализирано познание, но и способност за прилагане на различни политики и планове за действие, насочени към интегриране и приобщаване на всички представители на обществото. Държавното управление, изградено на принципа за равен достъп до властта, неизбежно отразява степента на демократизация и разнообразието в социален аспект. Не на последно място - етичното измерение на многообразието в обществения сектор е аспектът на представителност. Като следствие – заетостта в публичния сектор трябва да отразява обществото, за което държавната администрация работи и на което служи.

1.1.2. Изграждане на държавната служба- понятие и принципи

Държавната служба е едно от древните понятия на държавноправните науки. В българското законодателство то не е дефинирано, но се употребява в редица текстове на Конституцията и законодателството ни. Чрез държавната служба се осъществяват функции от името на държавата, а чрез реализиране на правомощия на нейните органи се осъществява управление в различни области на обществения живот. За да получат представителност на властта, отделните държавни органи се нуждаят от установени в нормативен акт правомощия, които да осигуряват тяхното функциониране. Въз основа на регламентираният правомощия, към органите на държавна власт се създават административни структури, които чрез държавни служители и лица по трудово правоотношение – експерти, специалисти и изпълнители ги реализират.

В исторически аспект развитието на държавната администрация в Европа се свързва с няколко етапа, отразяващи съответно развитието на обществените и политически идеи. От патронажна бюрокрация (превод от френски) или администрация за назначаеми „избраници” обществото, осъзнавайки нуждата от ефективно функциониращ административен апарат, преминава към меритокрация - бюрокрация по заслуги, или администрация от избрани въз основа на техните лични професионални качества и заслуги, чрез конкурс, лица.¹ Принципът на изграждане на професионалната администрация(бюрокрацията по заслуги) означава не само, че държавните служители трябва да се назначават съобразно техните способности, но трябва също да имат достъп до участие от всички представители на обществото (представителна бюрокрация). Разбира се, че принципът на личните заслуги означава търсене на по-голяма ефективност, но също така и повече равенство. Основен принцип на европейската общност е принципът на

¹ Емилия Къндева – „Сравнителна публична администрация“

равните възможности и неговото място в сферата на държавната служба е обект на настоящия дисертационен труд. Изследвайки законодателството, правилата, процедурите и практиките на европейската общност, в подкрепа на този принцип, са разгледани възможностите за участие на лица в неравностойно положение в държавното управление.

Основно съществуват два модела² за предоставяне на равни възможности: либерален и радикален. От една страна, либералният подход набляга на честните и открити процедури. По такъв начин формулата за елиминиране на дискриминацията се създава около прилагането на процедури, които формализират методите на достъп до работни места и подтикват работодателите да оценяват кандидатите по техните лични качества, като изключват останалите аспекти. Неравните резултати при разпределението на работните места и ресурси биха били в резултат от неравни лични заслуги. Радикалният подход, от друга страна, набляга върху позитивното действие и позитивната дискриминация и преразпределението на работни места и ресурси в полза на онези, които преди това са били в неблагоприятна позиция (неравностойно положение).

В последно време принципът на многообразието се налага като определящ в назначенията на държавна служба в европейските страни. Счита се, че ползата от разнообразяване на представителността благоприятства за социалната легитимация на администрацията. Многообразието се налага и от изискванията за висококвалифицирани служители, социално равенство, развитие на човешкия капитал, нововъведения и разрешаване на проблемни ситуации, разбиране на межкултурните различия и изграждане на единство. Характеристиките на заетите в администрацията варират от различия според естеството на работата, сложността на задачите, като професионални характеристики и умения, да такива, които са свързани с пол, раса, религия, етнос, сексуална ориентация и др. Социалните категории, които включват пола, расова, етническа принадлежност, религия, сексуална ориентация, физически способности, възраст и семейство, икономическа, образователна и географска среда и статут, повлияват контекста на трудовата заетост в повечето общества. Естествено, всеки служител в една администрация попада в няколко потенциални социални категории и, нещо повече, много от самоличностите се проявяват едновременно. В допълнение, социалното многообразие включва както самоопределяне, така и особености, възприемани от околните. Категоризирането на отделните личности на базата на една характеристика на личността крие риск от формализиране на процедурите за избор и назначаване.

1.1.3. Многообразието и държавното управление

Нуждата от подобряване на държавното управление и необходимостта от легитимация на администрацията (в политиката и държавното или друго публично управление - обосноваване легитимността на властта) поражда силен мотив за постигане на многообразие и ефективното му управление в държавната администрация. Важно е разбирането, че в администрацията се поощряват различията, а не да бъдат изключвани, така че всеки служител да чувства, че неговите многобройни характеристики и

² Балаш Визи и Балаш Майтени-правни експерти „Принципи за изграждане на държавната администрация”, 2007 Европейски и международни стандарти, специфични практики в европейски страни, начини за прилагане на добрите практики в България.

способности се уважават и оценяват заради техния потенциален принос към институцията и нейните политики. Поради по-високото ниво на професионализиране на държавната администрация, и необходимостта от присъствие на висококвалифициран персонал на политическите и управленските постове, правителствата са принудени да търсят талантивите кандидати в много широки кръгове. Те не могат да си позволят да елиминират дадени групи поради дискриминация или предразсъдъци, а трябва активно да търсят лица с високи способности, независимо от тяхната среда. От друга страна, държавната администрация не бива да става запазена територия за никоя от групите, а трябва да бъде отворена за всички свои граждани. Тя е обществен ресурс, а не политическа награда, или инструмент на една социална класа, пол, раса, физическо различие или религия. Държавната администрация трябва да служи като модел за откритост и недискриминация. Не по-малко важно е, че една от най-ефективните стратегии за развитие е изграждането на човешки и социален капитал, а държавната администрация трябва да бъде движеща сила при изграждането му посредством привличане на пренебрегвани и недостатъчно представени групи.

Значимо е влиянието на многообразието и по отношение на културната чувствителност на държавните служители и включването на по-широк кръг от гледни точки при разработване на политики и осигуряване на по-реалистични идеи по комплексни и динамични проблеми, касаещи пряко повече обществени групи. Несъмнено културните различия носят в себе си характеристики на различни обществени групи, а това спомага за по-доброто разбиране на тези групи и по-добри публични политики, насочени към тях.

Прилагането на принципа на многообразието е от особена важност в процеса на модернизация на държавното управление нуждата от реформи в държавната администрация в контекста на политиките на Европейския съюз. Широко застъпления и съществуващ модел на законодателни и структурни промени не са достатъчно ефективни. Писането на стратегии, закони и правилници не гарантират изпълнението на политиките и желаните реформи. Успехът на истинските реформи зависи от промяната на институционалната среда и култура. Многообразието допринася за промените в гледните точки по основни въпроси за това как една институция извършва своята дейност и има положителен ефект върху обществените организации и нагласите на обществото към идеите за промяна.

1.2. Второто проблемно направление (втора глава) е: Системно-структурни характеристики на политики и програми на европейски държави за насърчаване на участието в държавното управление и равните възможности за хора с увреждания, представители на малцинствата и уязвимите групи за насърчаване заемането на длъжности в държавната администрация. В дисертационният труд са разгледани международно-правните норми, българското законодателство, принципите и инструментите, които произтичат от международните и европейски стандарти и специфичния опит на други европейски държави за насърчаване участието на лица в неравностойно положение в държавното управление.

Съгласно изследвания на ЕК един на шест граждани на ЕС е човек с увреждане или това е около 80 милиона от общото население на съюза, което е приблизително 16%.

Установено е, че при хората с увреждания степента на бедност е 70% по-висока от средната главно поради ограничен достъп до заетост³.

ЕК осъзнава важноста от реалното включване на хората с увреждания в обществения живот, поради което през 2010 година разработи и предложи за одобрение Европейска стратегия за хората с увреждания 2010 – 2020 г. „Европа свободна от бариери“, както и план за действие по прилагането ѝ. Основният акцент на стратегията е елиминирането на идентифицираните бариери в страните-членки. Комисията е определила осем основни сфери за действие, като една от тях е заетостта на хората с увреждания.

Във връзка с Препоръка Rec(2006) 5 на Комитета на министрите към страните-членки на Съвета на Европа е разработен План за действие за подпомагане на правата и пълноправното участие в обществото на хората с увреждания: подобряване на качеството на живот на хората с увреждания в Европа 2006-2015.

Ключовата цел на Плана е постигане на пълноправното участие на хората с увреждания в обществото и прилагане на мерки в тяхна подкрепа чрез всички политики в страните-членки. Планът за действие трябва да отговаря на специфичните за различните страни условия, както и на преходните процеси, които се провеждат в някои страни-членки. Планът за действие поощрява държавите да откликват на нуждите на хората с увреждания чрез предоставянето на качествени и иновативни услуги, разпространението и утвърждаването на вече съществуващите добри практики и мерки за заетост. Той разглежда неправителствените организации на хората с увреждания като компетентни и експертни партньори в развитието на политиките, които трябва да бъдат консултирани в процеса на взимане на решения, които се отразяват на техния живот. Всеки един план или стратегия обаче са обречени да останат само на хартия ако те не се изпълнят с реални действия и ресурси за реализация. Именно намирането на верните подходи за осъществяването на Стратегията и Плана за действие на ЕК е отговорност на националните правителства.

За разлика от структурирания хоризонтален подход по отношение на хората с увреждане, по отношение на малцинствата и уязвимите групи, политиката на ЕС е по-скоро провокираща националните правителства за предприемане на конкретни мерки. Разбира се, този подход предполага по-голяма степен на коректност към нуждите на националните малцинства и спецификата на социално уязвимите групи. Понастоящем правителството на България разработва специални мерки за социално включване на ромите и лицата от маргинализираните групи. Това е условие за подкрепа на хоризонтални политики през новия програмен период на ЕС.

1.3. Третото проблемно направление (трета глава) е анализ на актуалното състояние на държавната служба в България и законодателството за участие на лица в неравностойно положение в държавното управление чрез структурите на държавната администрация.

1.3.1. Професионална държавна администрация и равните възможности

³ Европейска стратегия за хората с увреждания 2010 – 2020 г. „Европа свободна от бариери“

Принципът за вход и кариерно развитие в държавната администрация е основополагащ принцип при изграждането на професионална, политически неутрална и отговорна пред обществото държавна администрация. В този смисъл, на пръв поглед изглежда, че този принцип влиза в противоречие с принципът на пропорционалност и концепцията за равните възможности и управление на многообразието. Концепциите за равни възможности и многообразието са нови за българската действителност и като терминология и като практическо приложение, за които предстои да се говори и намират верни решения в националните политики. Те ще пренаредят „справедливостта” в системата на държавната администрация. Зад променливите схващания за равенство като „лични заслуги”, „равни възможности” и „многообразие” стои една и съща идея, а именно идеята за приемане на равните като равни. Единственото, което се променя е съдържанието на групата, която формира „равните”.⁴

При системата на заслуги, това се свежда до следното: „всички онези, които имат подходящото образование и интелект, имат еднакви възможности за кариера в държавното управление”. Фактът например, че някои от групите са фактически изключени от университетско образование и това ги изхвърля автоматично от административните структури, е пренебрегнат.

При системата с равни възможности, групата на „равните”, които трябва да бъдат считани за „равни”, е разширена чрез отделяне на допълнително внимание на хора, които са в неравностойно положение при опита си да навлязат на територията на обществения сектор. Към някои от тези групи от хора са насочени мерки, за да могат да отговорят на критериите (позитивно действие), докато за други групи самите критерии са приспособени - обратна дискриминация (също позитивна дискриминация) е форма на дискриминация срещу членове на превъзхождаща или преобладаваща обществена група, в полза на членове от малцинствена или исторически непривилигирована група. Групите могат да се определят въз основа на раса, пол, етнос, физически белези или други признаци. Тази дискриминация може да цели да компенсира някакво социално неравенство, пред което групите на малцинствата вече са изправени). Установените социални групи от този момент принадлежат към „равните” и следователно трябва да получават същите права и възможности. Разработват се програми за равни възможности, включващи позитивни действия и позитивни дискриминационни мерки, за да могат те да бъдат считани за „равни” от доминиращата група. Но изискването отново е първо да се докаже принадлежността към определена категория - а именно, някоя от съответните социални групи, за да се получи съответното различно отношение.

И накрая, чрез многообразието ние практически се връщаме към принципа, основан на личните качества: „всеки, който притежава подходящи **умения и талант**, за да допринесе за осъществяването на организационните цели, ще бъде оценяван по един и същ стандарт, независимо от социалното си обкръжение”. Сега „равните” вече не са онези с подходящата диплома, а тези с подходящите **умения и талант**.

1.3.2. Изграждане на представителна държавна администрация

⁴ Проект „Равни възможности в държавната администрация за хора с увреждания, представители на малцинствата и уязвимите групи на пазара на труда”

Утвърждаването на реалната демокрация преминава през изграждане представителна за множеството социални групи в обществото държавна администрация. Това може да бъде постигнато чрез различни форми на въздействие, но приложени системно и в тяхната цялост и взаимосвързаност. Мерките за продължаващо обучение и образование, насочени към включване на представителите на малцинствата и хора с увреждания в административните структури са едни от най-значимите интервенции на пазара на труда. Наред с увеличаването на броя на дългосрочно безработните и трайно икономически неактивни лица, налице е и тревожната тенденция за рязкото снижаване на качеството на работната сила, която не е в състояние да отговори на нуждите и предизвикателствата на икономиката, основана на знанието. Процесите на глобализация допълнително повлияват тревожната тенденция. Липсата на образование и професия, както и ниската квалификация са бариери пред заетостта, фактор за обедняване и маргинализиране.

Образователната система в България почива на принципа на равния старт и провеждането на допълнително обучение, което е отворено за всеки, налице са групи в обществото, за които образованието не е достъпно. Достъпът до образование и особено до висше образование, може да бъде ограничен от различни фактори – социална изолация, бедност, увреждане, географска отдалеченост на населеното място, нужда от полагане на лична грижа за член на семейството и др. Очевидно е, че хората, изпаднали в подобна ситуация, не могат да се възползват от „равните” възможности, а се нуждаят от специални мерки, насочени към хората, попаднали в подобно положение. Тяхната невъзможност да се възползват от предоставените от държавата и регламентирани в законодателството „равни възможности” не е поради субективен фактор, а поради обективна принуда. Именно лицата от тези групи се нуждаят от позитивно действие, подтикващо ги да преодолеят бариерите и да се почувстват наистина равни с „другите”. Нещо повече, широко коментиран факт е, че липсата на подходящо образование и квалификация е критична причина за социално изключване и социална стигматизация. Това заключение се налага с особена сила в сферата на държавната служба, тъй като наличието на висше образование е основна предпоставка за заемане на длъжност като държавен служител. От друга страна, всеизвестни са ползите за цялото общество от образование, отворено за всички и недопускащо изключване на основата на някакъв признак. Именно образователната система е катализаторът на обществото за зрялост и култура, недопускаща социалното изключване. В този смисъл реформите в образователната система трябва да са в основата на политиката за създаване на условия и предпоставки за активно участие на представителите на малцинствата, хората с увреждания и уязвимите групи в държавното управление и за успешната им реализация в държавната администрация.

1.4. Четвъртото проблемно направление обосновава необходимостта от промени, които да доведат до повишаване на ефективността на политиките, стратегиите и мерките за насърчаване на участието на лица в неравностойно положение в държавното управление чрез заемане на длъжности в държавната администрация. Направен е опит за очертаване на основните насоки за усъвършенстване процеса на промяна. Акцент се поставя върху възможността да се ползват работещи практики и опита на европейските страни, но също така са представени и добрите практики от България.

Утвърдената демокрация предполага политическо представителство на различните социални групи не само на изборно ниво, но също и посредством представителство в

държавната администрация на позиции, предполагащи формиране на обществения дневен ред и управленските политики. Същевременно, за да изпълнява ефективно ролята си, държавният служител следва да притежава лични професионални качества, знания и умения, политическа безпристрастност и обективност. На практика това означава сложно съчетание и баланс между изисквания към държавните служители и принципите за равните възможности и многообразието в държавната служба. Чрез емпирично изследване по метода на проучване и анализ на документи са изведени подходи за подбор на служители и методи, чрез които равенството и представителността може да бъде балансирано. В същото време тези модели са изследвани и представени със съответната степен на приложимост към административната среда и рамката на държавната служба в България.

III. ПРИНОСИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

1. Теоретико-методологични приноси

С изследването на възможностите за участие в държавното управление на лица в неравностойно положение се очертава нова проблемна област, свързана с интеграцията на тези лица на по-високо ниво в общественно-политическия живот. Това обогатява практиката в областта на научните изследвания в тази проблематика. В теоретичен план са изследвани:

- Теоретико-методически постановки относно принципите на равенство и недискриминация съгласно международното право и правото на Европейския съюз;
- Системно-структурни характеристики на политики и програми на европейски държави за насърчаване на участието в държавното управление и равните възможности;
- Актуалното състояние на държавната служба в България и законодателството за участие на лица в неравностойно положение в държавното управление чрез структурите на държавната администрация.
- Направен е опит проблематиката да бъде разгледана като интегрирана система, за постигане на синергичен ефект в обществото от една страна, и от друга за държавната администрация;
- Направен е преглед от различни източници, на различни езици относно практиката в страните-членки на ЕС. Подбрани и изведени са теории, модели, подходи, които в съвкупност изграждат цялостна визия за развитието на политиката по насърчаване участието на лица в неравностойно положение в държавното управление.
- Анализирани са редица закони, подзаконови нормативни актове, стратегии и други документи, които допринесоха да се направят необходимите изводи и препоръки.

2. Научно-приложни приноси

➤ Определени са основните фактори и условия, влияещи върху определянето и изпълнението на политиката за многообразието и равните възможности в държавното управление;

➤ Направен е опит да се обвърже процесът на европейската перспектива за развитие и създаването на благоприятна среда за насърчаване участието на лица в неравностойно положение в държавното управление с осъществяваните в момента административни реформи;

➤ Обосновава се недостатъчната ефективност на законодателството в областта на възможностите за участие на лица в неравностойно положение в държавното управление;

➤ Обосновава се липсата на единна кохерентна политика за представителите на трите групи лица в неравностойно положение;

➤ Очертани са перспективите и насоките за усъвършенстване на законодателството, политиките и програмите в изследваната област. Направени са и множество конкретни препоръки и предложения в това отношение.

Значимостта на публичната администрация произтича от нейната функция да изпълнява задачи по разработване и прилагане на държавната и местната политика, които от своя страна са свързани със задоволяване на нуждите на гражданите и обществото като цяло. Най-важната ѝ отговорност е да установи и посрещне очакванията на гражданите и изхождайки от това да определя целите на административните органи. Главното ѝ предназначение е свързано със задоволяването на обществения интерес. Това може да се реализира чрез последователни, планирани хоризонтални мерки, финансово осигурени и реализирани чрез инструментите на държавното управление. По отношение подобряването на политиките и практиките за насърчаване участието на лица в неравностойно положение в държавното управление, вкл. чрез използване на добри европейски практики, са **изведени предложения, по-важните от които са:**

1) Да се актуализира или разработи нова Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация, като се отдели внимание на особеностите на межкултурните различия и адаптивността на държавната администрация за справяне с проблеми, характеризирани с тези различия в поведенческите нагласи на малцинствата и по специално ромското население. От доразвиване се нуждае и темата с реализацията, обучението и кариерното развитие на служители с увреждания, съобразно техните специфични потребности, да се включат анализи за образователната структура на лицата в неравностойно положение, техните нагласи за работа в администрацията, както и на специфичните потребности от обучение. Подобряване на възможностите в администрацията за групите в неблагоприятно положение на пазара на труда, съгласно Закона за насърчаване на заетостта.

2) Да се направи анализ на действащите хоризонтални стратегически документи с цел предвиждане на интегрирани мерки за насърчаване участието на лица в неравностойно положение в държавното управление.

3) Да се обучат служителите в звената по управление на човешките ресурси в държавните институции за прилагане политиката за насърчаване на равните възможности за участие на хората с увреждания, представителите на малцинствата и уязвимите групи на пазара на труда както в конкурси за назначаване на държавни служители, така и в трудовия процес, като цяло.

4) При нормативното определяне на изискванията за заемане на длъжности за държавни служители да се прилага балансиран подход между принципа за назначаване въз основа на личните професионални качества и принципа за равните възможности. Това предполага преосмисляне на минималните изисквания за степен на образование за някои от длъжностите за държавни служители. Придобитото образование и знанията трябва да са балансирано отчетени и съобразени с познаването на спецификата на определена група от населението, с която преимуществено се контактува.

5) Насърчаване на политическите партии и неправителствените организации да набират и предоставят специализирана информация и обучения на лица в неравностойно положение с потенциал за развитие и политическа кариера. Това в дългосрочен план ще доведе до търсеното представителство в управлението от всички групи на обществото в България.

6) Изграждане на мрежа от експерти по въпросите на равните възможности в държавната администрация за хората с увреждания, представителите на малцинствата и уязвимите групи на пазара на труда.

7) Диференциран подход при въвеждането и прилагането на квоти, в зависимост от представителността на уязвимата група. При обсъждане на възможностите за въвеждане на квотния принцип в администрацията следва да се има предвид желанието за обхват на действие – в случай че се цели интеграцията на най-уязвимите групи, би следвало системата на квоти да е диференцирана в зависимост от очаквания ефект на въздействие върху уязвимата група. Трябва да се предвиди и ефективен контролен механизъм за изпълнение.

8) Адаптиране на процедурата за разработване на длъжностните характеристики за длъжностите за държавни служители с цел определяне на длъжности, подходящи за заемане от хора с различни увреждания.

9) Усъвършенстване на конкурсната процедура за държавни служители с цел отчитане на специфичните потребности на лицата с увреждания.

10) Въвеждане на специални стажантски програми за лица в неравностойно положение за работа в администрациите на органите на държавна власт.

11) Изграждане на външна и вътрешна достъпна инфраструктура.

12) Подобряване условията на труд за хора с увреждания, включително въвеждане на дистанционната форма на полагане на труд.

13) Улесняване на достъпа до информационните продукти и интернет пространството на лицата с увреждания е предпоставка за трудовата им интеграция. Желателно е публичните сайтове да съдържат приспособени версии за хора с увреждания.

14) Събиране и анализиране на информация във връзка с провеждането на политиката за равните възможности.

15) Сътрудничество и консултации със заинтересованите страни, представители на лицата в неравностойно положение и органите на държавна власт.

IV. Публикации, свързани с дисертационното изследване

Автор и съавтор в публикации, свързани с подобряване на управлението в публичната сфера:

➤ Димитрова, Сн., Кънева, Н., 2003 г., България, „Органи на държавната власт в България”, изд. Институт по публична администрация и европейска интеграция.

➤ Димитрова, Сн., 2003 г., България, „Подобряване на административното обслужване”, списание „Публична администрация”, 4/2003 г., изд. Институт по публична администрация и европейска интеграция;

➤ Димитрова, Сн., Кънева, Н., Илиева, Сн.Кунова, И., 2003 г., България, „Мотивиране на държавните служители”; публикация на Професионалното обединение на държавните служители

➤ Димитрова, Сн., 2004 г., България „Аналитичен обзор на доклада за състоянието на администрацията”, списание „Публична администрация”, 2/2004 г.;

➤ Димитрова, Сн., 2006 г., България, „Принципи на административното управление”; изд. Институт по публична администрация и европейска интеграция.

➤ Димитрова, Сн., 2007 г., Унгария, „Реформата в публичната администрация в България – от началото на прехода до членството в ЕС”, Държавен вестник, Унгария.

➤ Димитрова, Сн., Кънева, Н., Стефанов, Л., 2007 г. България, „Управление на държавната администрация”, изд. Институт по публична администрация и европейска интеграция.

➤ Димитрова, Сн., 2009 г. България, „Състояние и перспективи на стратегическото планиране в България”, публикация в издание „Практиките в страни членки на ЕС за мониторинг на правителствени приоритети”, финансирано от ЕС.

➤ Василев, В., Димитрова, Сн., 2011г „Мениджмънт на талантите - от теоретична дилема към практически инструмент за ефективно управление на човешките ресурси в организацията“, изд. Публични политики, СУ „Св. Климент Охридски“

➤ Димитрова, Сн., 2012г, България, „Многообразието в държавното управление“, ЮЗУ „Неофит Рилски“, международна конференция 20 год. Правно-исторически факултет – панел „Право, управление и медии през 21 век“. (под печат)