

ИЗ КОРИДОРИТЕ НА ВЛАСТТА

Как се назначават ръководители на
териториални структури в страната



Iceland 
Liechtenstein
Norway  **Active
citizens fund**

 **BiLI**
БЪЛГАРСКИ ИНСТИТУТ ЗА ПРАВНИ ИНИЦИАТИВИ

Тази публикация е създадена с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Българския институт за правни инициативи и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България.

www.activecitizensfund.bg



Български институт за правни инициативи

София 1000

ул. „Г. С. Раковски“ № 132а

www.bili-bg.org

Автор: Екип на Българския институт за правни инициативи

Съставител: Теодор Славев

Редактори: Биляна Гяурова-Вегертседер, Цветомир Тодоров

ISBN: 978-619-91738-9-3

Проектът „Граждански мониторинг на публичните назначения – стратегически инструмент за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по Фонд Активни граждани България в рамките на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Основната цел на проект „Граждански мониторинг на публичните назначения – стратегически инструмент за добро управление“ е да се очертаят възможности за противодействие на продължаващото овладяване на държавните институции чрез структурирането на механизми за осветляване на назначенията на ръководителите на еднолични или колективни органи, избирани парламента или правителството, базирани на методи за наблюдение на процедури по публични назначения.

www.appointmentsboard.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

Списък на използваните съкращения.....	6
Предговор.....	7
ЧАСТ ПЪРВА. Нормативна уредба и практика при назначенията на ръководители на териториални административни структури.....	10
Резултати от гражданско наблюдение на публичните назначения в териториални структури на изпълнителната власт.....	14
Основни ограничения на анализа от мониторинга.....	14
Обобщена информация от ретроспективен преглед.....	15
Честота на кадровите промени.....	16
Преглед на съдебната практика относно спорове по прекратяване на служебните или трудовите правоотношения.....	20
Скандални случаи, получили медийно отразяване.....	27
Заключения от информацията, предоставена по реда на ЗДОИ.....	33
ЧАСТ ВТОРА. Нагласи към назначенията на местно ниво сред жителите на градовете Варна, Стара Загора и Враца.....	36
Характеристики на количественото емпирично социологическо изследване.....	36
Запознатост с дейността на ключови институции на местно ниво.....	37
Използване на услугите на ключови институции на местно ниво.....	38
Оценка за работата на ключови институции на местно ниво.....	39
Разпознаваемост на ръководителите на ключови институции на местно ниво.....	41
Информираност за процесите по назначаване на ръководители на ключови институции на местно ниво.....	42
Необходими характеристики на кандидати за ръководни длъжности.....	44
Влияние на политически, икономически и семейни връзки върху назначенията на ръководни длъжности.....	46
Влияние на „шуробаджанащината“ при назначенията.....	47
Назначения на ръководни длъжности в структури от изпълнителната власт на местно ниво.....	50
Шансове за назначения на различни „идеални типове“ кандидати за ръководен пост.....	51

Изводи.....	54
ЧАСТ ТРЕТА. Мрежите на властта. Какво говорят хората.....	56
Характеристики на качествено емпирично социологическо изследване.....	56
Случаят „РИОСВ“.....	59
Обслужване на властта и компаниите за сметка на хората.....	60
Механизми за създаване на различни реалности.....	62
Личността на директора.....	67
Неформалните властови мрежи.....	69
Поглед към областните дирекции.....	73
ОДМВР.....	73
ДФЗ.....	74
Подозрения към дългогодишни директори.....	76
Интересни и скучни областни дирекции.....	77
Законодателството като структурен проблем.....	78
Дирекциите като пристан.....	80
Конкурс за директор.....	82
Обслужването се подобрява.....	85
Институциите във властовия пейзаж.....	86
Доминация на политическа йерархичност в институциите.....	87
Партиите като достъп до ресурси.....	88
Властови тормоз.....	91
Лични и семейни траектории между публични власти и бизнес.....	93
Политически интересен бизнес.....	95
Низовите назначения като инвестиция в бъдещето.....	98
Администрацията – кадрите определят всичко.....	100
Положителни примери.....	101
Инертност и пораженчество вътре в органите на властта.....	102
Западаща компетентност.....	104
„Административната машина“.....	105
Заклучителен пример: опитът на среден земеделски производител.....	107
Вместо заключение: деинституционализация.....	112
Приложение № 1. Таблица с обобщени данни за ръководителите на териториални администрации в периода 2019 г. – 2023 г.....	113
Използвани източници.....	117

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

АМВР	Академия на Министерството на вътрешните работи
АСП	Агенция „Социално подпомагане“
БАБХ	Българска агенция по безопасност на храните
ДФЗ	Държавен фонд „Земеделие“
ЗА	Закон за администрацията
ЗДС	Закон за държавния служител
ЗНП	Закон за народната просвета
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ЗЗЛД	Закон за защита на личните данни
ИАГ	Изпълнителна агенция по горите
КДА	Класификатор на длъжностите в администрацията
КПКОНПИ	Комисия за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество
МВР	Министерство на вътрешните работи
НАП	Национална агенция по приходите
НОИ	Национален осигурителен институт
ОДБХ	Окръжна дирекция по безопасност на храните
ОД на ДВЗ	Окръжна дирекция на Държавен фонд „Земеделие“
ОД на МВР	Окръжна дирекция на Министерство на вътрешните работи
ОДЗ/ОСЗ	Окръжна дирекция/служба „Земеделие“
ОКС	Образователно-квалификационна степен
РДСП	Регионална дирекция „Социално подпомагане“
РЗИ	Регионална здравна инспекция
РИОСВ	Регионална инспекция по околната среда и водите
РУО /предишно РИО/	Регионално управление на образованието
ТД на НАП	Териториална дирекция на Националната агенция по приходите

ПРЕДГОВОР

Да се пише за публичните назначения е рисково, най-малко поради две причини. Първо, те винаги са свързани с конкретна личност и засягат целия космос от професионални и етични особености на същата тази личност. Второ, назначенията на ръководни позиции засягат амалгама от интереси – обществени, политически, икономически.

В Българския институт за правни инициативи започнахме да наблюдаваме назначенията в съдебната власт през 2010 г. Успешното приложение на методологията ни за създаване на публични представяния на кандидати за ръководни позиции в магистратурата¹ адаптирахме за процедурите по избор на управлението на еднолични и/или колективни органи от парламента от 2014 г. насам, още когато в Народното събрание нямаше правила как да се организират те. **Няма проведена парламентарна процедура на регулаторен, надзорен или контролен орган, която да не сме наблюдавали систематично в продължение на близо 10 години**². Систематичният мониторинг през този период ни позволи да подредим и осмислим добрите и лошите практики при осъществяване на тези задължения и правомощия на парламента. Застъпничеството ни за повече прозрачност, за повече конкурентност, за професионализъм и за ограничаване на неправомерното влияние върху генезиса на тези назначения имаше своите доказани успехи, превърнали се в установени парламентарни практики. Въпреки това, напълно осъзнаваме, че няма правила, които да не могат да бъдат заобиколени, ако **няма воля за най-важните позиции в държавното управление да се избират най-подходящите хора**. Историята на процеса на консолидиране на институционалната демократична инфраструктура у нас е изпълнена с опровержение на тези принципи.

Проектът „Граждански мониторинг на публичните назначения – стратегически инструмент за добро управление“ ни позволи едновременно да се предизвикаме и да надскочим рамките на досегашния ни опит с наблюдение и

1 Публично представяне или профил на кандидат в публична процедура за заемане на дадена длъжност представлява събиране, анализиране и представяне в достъпен за широката общественост вид информация за образователния, професионалния, имуществения, медийния и др. образ на кандидата.

2 Цялата систематизирана информация от мониторинга е достъпна на специализираната платформа: <https://appointmentsboard.bg/>

върху публичните назначения³ върху изпълнителната власт. Успяхме да поставим аналитична призма върху назначенията от правителството на висшите публични назначения в изпълнителната власт или т.нар. мениджъри на държавни агенции, които литературата определя като „*правителство на една ръка разстояние*“⁴.

Погледът ни сега се насочва върху може би **най-невралгичната плоскост на тези назначения – териториалните структури на изпълнителната власт**. Те следва да осъществяват контрол, да предоставят услуги и да реализират държавни политики по места. Те са едновременно най-близо до непосредствения, ежедневен живот на граждани и бизнес, но и най-анонимни. Предварителните изследователски хипотези се консолидираха около две популярни схващания в нашето общество: 1) публичните назначения никога не са случайни и 2) чрез тях властта индуцира себе си в посока, противоречаща на обществения интерес. Хипотезите се потвърдиха в хода на изследването, което следва да буди тревога.

В анализа ще откриете какви са нормативните основания да бъдат назначавани и освобождавани тези ръководители на териториални служби, как тези законови разпоредби се пренебрегват от правителството и как съдът се намесва, за да приложи закона. Мобилизирахме огромен арсенал от изследователски похвати, за да представим вижданията на граждани, бизнес и администрация за териториалното държавно управление. **За първи път са проведени количествени и качествени изследвания върху възприятията на различни актьори как се държи и упражнява властта по места**. Ограничен набор от изследвания след 1989 г. се опитват да обяснят властовите механизми, които водят към състоянието на овладяна държава (state capture), в което се намираме, но в това изследване за първи път прожекторите са насочени към локалните особености. На страниците на „*Из коридорите на властта*“ ще откриете анализ на данните от количествено социологическо изследване на нагласите към институциите на местно ниво, както и опит за реконструиране на мрежите на властта; в дълбочинен пласт - как хората виждат ролята на тези институции, влиянията върху тях и чрез тях върху по-общото функциониране на нашето общество и икономика.

3 Публично назначение е термин, който „изковахме“ в продължение на дългогодишната ни работа по мониторинг как властите избират кадри за управление на различни нива. По духа на Конституцията и законите тези назначения трябва да са публични, тоест прозрачни, да осигуряват равно и конкурентно участие, както и да резултират в полза на обществото. Медии и други организации започнаха да използват този термин, включително и самата администрация. Трябва да се има предвид, че той представя едно идеално състояние на това как се осъществява рекрутирането на административния елит и най-често той не съпада с действителното състояние и практика.

4 Анализът е наличен на: <https://shorturl.at/BQU23>

Анализът е резултат на усилията на десетки хора, на които сме признателни за отдадеността, експертизата и сътрудничеството. Експертите на БИПИ са в основата на дизайна на изследването и маркирането на изследователските задачи. Теренната реализация на двете социологически изследвания и анализът на данните от тях е същностната част от приносите. В нея се включиха независими експерти, информатори, наблюдатели и респонденти, експерти на БИПИ, стажанти. Броят им е над 50. Дейностите по проекта не биха били възможни без ресурсната подкрепа на Фонд „Активни граждани“ България и Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство.

Резултатите от изследването не рисуват красиви картини на действителността. Но из редовете му, както из коридорите на властта, могат да се открият искриците държавност, които са така необходими, за да бъдат трансформирани институции, така че да мобилизираме усилия за подчиняване на властта на върховенството на правото, доброто управление и работа в полза на общественото благо. Трудна, но възможна мисия.

д-р Теодор Славев

Ръководител на проект „Граждански мониторинг на публичните назначения - стратегически инструмент за добро управление“

ЧАСТ ПЪРВА. НОРМАТИВНА УРЕДБА И ПРАКТИКА ПРИ НАЗНАЧЕНИЯТА НА РЪКОВОДИТЕЛИ НА ТЕРИТОРИАЛНИ АДМИНИСТРАТИВНИ СТРУКТУРИ

Териториалните администрации на изпълнителната власт, регламентирани в чл. 38, ал. 2, т. 3 от Закона за администрацията и вписани в Административния регистър, са с общ брой 138. От тях структурите към министерства са 106, а към изпълнителни агенции – 32.

Списъкът може да бъде разширен и с други териториални структури, като областните дирекции на МВР, регионалните дирекции за социално подпомагане и др.

Обект на настоящата част от изследването са именно териториални администрации (*Таблица 1*). За тях бе проведен 7-месечен мониторинг на назначенията на техните ръководители, както и бяха осъществени две социологически проучвания на нагласите и разбиранията на местните общности във връзка с процесите на подбор за заемане на ръководни длъжности. Списъкът с териториални структури е изготвен на база разнообразни критерии, като в него са включени администрации в областта на здравеопазването, образованието, земеделието, околната среда и водите, социалната политика, приходите, обществения ред и сигурността, горите.

Таблица 1: Ръководители на административни териториални структури – орган по назначаване

Административна структура / ръководен орган	Орган по назначаване
Регионална здравна инспекция (РЗИ – 28); директор	министър на здравеопазването
Областна дирекция „Земеделие“ (ОДЗ – 28); директор	министър на земеделието
Регионално управление на образованието (РУО – 28); началник (държавен служител)	министър на образованието и науката
Регионална инспекция по околна среда и водите (РИОСВ – 15); директор	министър на околната среда и водите
Регионална дирекция по горите (РДГ – 16); директор	изпълнителен директор на ИАГ
Областна дирекция по безопасност на храните (ОДБХ); директор	изпълнителен директор на БАБХ
Областна дирекция на Държавен фонд „Земеделие“ (ОД на ДФЗ); директор	директор на ДФЗ
Областна дирекция на МВР (ОДМВР); директор	министър на вътрешните работи

Административна структура / ръководен орган	Орган по назначаване
Регионална дирекция за социално подпомагане (РДСП); директор	изпълнителен директор на АСП
Териториална дирекция на НАП (ТД на НАП); директор	изпълнителен директор на НАП

За избора на ръководители на всички изброени по-горе структури, **с изключение на ОДЗ**, е предвидена конкурсна процедура. За избора на директор на ОДБХ се осъществява процедура за повишаване в длъжност чрез конкурентен подбор. При определянето на **минималните критерии и изискванията за заемане на длъжността** са взети предвид регламентираното в съответните нормативни актове (вкл. Закона за администрацията и Закона за държавния служител) и Класификатора на длъжностите в администрацията (КДА). Съобразно тях за заемането на разглежданите ръководни позиции се изисква ОКС „магистър“, като в някои от случаите изрично се посочват и специалности или професионално направление на придобитото висше образование (варира от широк обхват изброени специалности, за което пример са ОДДФЗ, ОДЗ, РИОСВ, до точно определени, както е при РДГ). Особеност има при изискванията относно образованието на ръководителите на ОДМВР и РЗИ, които трябва съответно да са преминали съответно курс за първоначално професионално обучение в АМВР или да имат квалификация по здравен мениджмънт. За заемането на всяка от позициите се изисква професионален опит, като е посочен минимум на натрупания стаж. В изискванията за някои от длъжностите изрично в обявата се посочва и ранга като държавен служител. Във всички разглеждани случаи са взети предвид минималните изисквания, регламентирани в чл. 19, ал. 5, 6 и 7 от Закона за администрацията, като за директора на ОДМВР те са с по-широк обхват. За част от длъжностите в публичните обяви за стартиране на съответната конкурсна процедура се посочват и допълнителни изисквания във връзка с лични качества, умения и компетенции, като компютърна грамотност, ползване на чужди езици, управленски опит, аналитични компетенции, стратегическо визионерство и пр. Например за кандидатите за директор на ТД на НАП е посочено, че трябва да демонстрират задълбочени познания в областта на данъчно-осигурителното законодателство, както и стратегическа, лидерска и управленска компетентност. В част от случаите е необходимо избраните кандидати да имат или да получат разрешение за достъп до класифицирана информация (за директора на ОДМВР – с ниво на класификация „Строго секретно“).

За избора на ръководители на 8 от разглежданите 10 административни структури се провежда конкурс, вкл. и чрез процедура за повишаване в длъжност чрез конкурентен подбор (ОДБХ). Специфики има при процедурата за назначаване на директори на ОДМВР. В Закона за МВР е предвидена конкурсна

Таблица 2: Минимални изисквания за заемане на ръководни длъжности в териториални административни структури

Позиция / адм. стр.	Образование	Професионален опит
Директор на ОДДФЗ	ОКС „матистър“ по социални, стопански и правни науки, аграрни науки и ветеринарна медицина, природни науки, математика и информатика, технически науки	7 г. професионален опит
Директор на ОДМВР	ОКС „матистър“ и завършен курс за първоначално професионално обучение в АМВР	10 г. професионален стаж в МВР, от които не по-малко от 3 години на изпълнителски длъжности; държавен служител в МВР по чл. 142, ал. 1, т. 1 или ал. 3 от ЗМВР, изпълняващ служебните си задължения на изпълнителски длъжности
Директор на РДСП	ОКС „матистър“	4 г. професионален опит
Директор на РИОСВ	ОКС „матистър“ – икономика, право, технически, природни или хуманитарни науки	7 г. опит в областта на анализи, управление, мониторинг и контрол и/или 3 години на ръководна длъжност
Началник на РУО	ОКС „матистър“	5 г. опит на ръководни или експертна длъжност в администрация, свързани с предучилищното и училищното образование или 5 г. опит на ръководна длъжност в институциите от системата на предучилищното и училищното образование
Директор на ДДНАП	ОКС „матистър“ по право или икономика	7 г. професионален опит
Директор на РЗИ	ОКС „матистър“ по медицина, призната медицинска специалност и квалификация по здравен мениджмънт	3 г. след придобиване на специалността
Директор на РЛГ	Висше лесовъдско образование по смисъла на § 1, т. 32 от допълнителните разпоредби на Закона за горите с ОКС „матистър“	5 г. трудов стаж по специалността
Директор на ОДЗ	ОКС „матистър“ – социални, стопански, правни, аграрни науки	7 г. стаж в областта
Директор на ОДЛХ	ОКС „матистър“ – ветеринарна медицина, хуманна медицина, икономика, зооинженерство, агрономство, хранителни технологии	4 г. професионален опит

Източник: Съответните нормативни актове, КДА и публични обяви за провеждане на конкурс

процедура в случаите на преминаване в по-висока по вид длъжност (развитие в професионалната кариера). От наредбата⁵, която определя условията и реда за конкурсите, се уточнява, че те се провеждат за преминаване от изпълнителски в ръководни длъжности. **Следователно всички, които преди назначаването си за директори на ОДМВР са заемали ръководна длъжност, не преминават конкурс. Директорите на ОДЗ също се назначават без конкурс. При тях често са най-видими кадрови промени при избор на ново правителство (например през 2009 г. са сменени всички 28 директори на ОДЗ).**

Таблица 3: Процедури за избор на ръководители на териториални административни структури

Позиция / адм. стр.	Процедура за подбор
Директор на ОДДФЗ	Конкурс, вкл.: 1) решаване на тест – проверка на познанията от професионалната област на длъжността и относно администрацията, 2) практически изпит, 3) интервю
Директор на ОДМВР	Конкурс се провежда само за преминаване от изпълнителски в ръководни длъжности
Директор на РДСП	Конкурс, вкл.: 1) писмена разработка по предварително определена тема, 2) интервю
Директор на РИОСВ	Конкурс, вкл.: 1) представяне на концепция по определена тема, 2) интервю
Началник на РУО	Конкурс, вкл.: 1) решаване на тест – проверка на познанията от професионалната област на длъжността и относно администрацията, 2) интервю
Директор на ТДНАП	Конкурс
Директор на РЗИ	Конкурс, вкл.: разработване и защита на концепция за стратегическо управление и тема, посочена в обявата за конкурса
Директор на РДГ	Конкурс, вкл.: 1) писмен тест, 2) събеседване – тема в професионалната област, нормативната уредба и представяне на стратегия за развитие на административната структура
Директор на ОДЗ	Не е конкурсна
Директор на ОДБХ	Конкурс: писмен и устен изпит – процедура за повишаване в длъжност чрез конкурентен подбор

Източник: Съответните нормативни актове, информация, получена по реда на ЗДОИ и публични обяви за провеждане на конкурс

⁵ Наредба № 81213-406 от 14 април 2015 г. за условията и реда за провеждане на конкурс за преминаване в по-висока по вид длъжност на държавните служители в министерството на вътрешните работи, Обн. ДВ. бр.29 от 21 април 2015 г.

Първият етап на процедурите е свързан с подбор по документи – до участие в конкурс се допускат кандидатите, които отговарят на посочените критерии и изисквания за заемане на длъжността. Самите състезателни процедури се провеждат в два етапа – 1) тест, писмена разработка или представяне на концепция за развитието на административната структура; 2) събеседване с преминалите първия етап кандидати (изключение е ОД на ДФЗ, където се провежда и практически изпит). Чрез конкурсите трябва да бъдат оценени познанията и компетенциите на кандидатите в съответните области, ръководните им умения, стратегическата им визия и пр.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ГРАЖДАНСКО НАБЛЮДЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ НАЗНАЧЕНИЯ В ТЕРИТОРИАЛНИ СТРУКТУРИ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

В продължение на седем месеца (от февруари до август 2023 г.) се осъществи гражданско наблюдение на назначенията на ръководители на 10 териториални административни структури на изпълнителната власт в 5 областни градове в страната – **Варна, Враца, Пазарджик, Русе и Стара Загора** (*Вж.: Таблица 1*). Целта беше да се тества специално разработената методология за мониторинг на назначенията⁶, като бяха привлечени граждански активисти по места. В периода на мониторинга бяха **сменени директорите на ОДМВР** – на Стара Загора през м. март 2023 г., а на Варна, Враца, Пазарджик, Русе през м. август 2023 г. По време на 7-месечния мониторинг не са правени други кадрови промени на ръководителите на териториалните административни структури, които са обект на наблюдението.

В процеса на гражданския мониторинг беше направен и ретроспективен преглед на назначенията на съответните ръководни длъжности за периода от 2009 г. до август 2023 г. За да се създаде по-пълна и задълбочена представа за ситуацията в страната по отношение на подбора на ръководни кадри, се събра информация за провежданите конкурси, образованието, професионалният опит, партийната принадлежност и пр. на заемащите длъжността.

Основни ограничения на анализа от мониторинга

На база на резултатите от направения ретроспективен преглед се констатира, че процедурите по назначаване на ръководители на териториални администрации може да се опишат и оценят само в текущ порядък. Публичният достъп до информация за минали процедури е силно ограничен, като в голяма част от случаите и за набирането на информация за предходни ръководители не

⁶ Методологията включва изготвяне на публични профили на кандидатите/ назначенията на съответните длъжности, както и възможност за многофакторна оценка на проведените процедури.

е достатъчно ползването на публични източници⁷. Трябва да се има предвид, че за **датирането – заемане и освобождаване** на поста, когато не е налична друга информация, се ползват основно данните от търговския регистър, при което са установени неточности и пропуски (датите на вписванията в регистъра в редица случаи значително се разминават с датата на встъпване в длъжност или освобождаване, дори има случаи, в които е пропуснато вписването на някои от встъпилите в длъжност ръководители). За голяма част от заемалите съответните длъжности е **трудно да се намери биографична и друга информация, включително и по реда на ЗДОИ**. (вж.: *Обобщена информация от предоставените решения и документи в отговор на заявления по реда на ЗДОИ*). Поради липса на достъп до заповедите за назначаване и освобождаване (с много малко изключения, в които заповедите са предоставени от съответната институция или са открити от публични източници) при представената информация **не правим разграничение между назначени на длъжността и тези, на които е възложено временно да я изпълняват**. **Представянето на статистическите данни и конкретните обобщаващи цифри са изведени от откритата информация, която не винаги покрива всички критерии**. Полезен източник и по отношение разясняване на част от казусите се оказват медийните публикации. От такава гледна точка обобщената информация трябва да се разглежда само като илюстрация на ситуацията, без претенции за изчерпателност и всеобхватност.

Обобщена информация от ретроспективен преглед

За целите на настоящия преглед и в полза разширяване на възможностите за статистически обобщения и аналитични изводи и сравнения се събра информация относно: *наличието на конкурентност при проведените процедури, продължителността на изпълняването на съответната длъжност от избрания кандидат, причините / мотивите за освобождаване от длъжност, наличието на съдебна практика, професионалният опит и образованието на назначените, партийна принадлежност, заемане на други публични длъжности, участие във фирми, установени конфликт на интереси или корупционни практики, медийно отразяване*.

Общо информация е намерена за **238 позиции (кадрови промени при заемането на ръководните длъжности) за петте областни центъра през периода от 2009 г. до 2023 г.**⁸ От тях 119 са мъже, а 88 – жени (като съответно

⁷ Основни ползвани източници: Търговски регистър, Информационна система АПИС, Административен регистър, медийни публикации (тематични търсачки и местни медии) и др.. Също така е добавена получената информация по реда на ЗДОИ.

⁸ За РЗИ периодът е от 2011 г. (структурата е създадена с Постановление № 1 от 6 януари 2011 г. за структурни промени в системата на здравеопазването, с което се извършва преобразуване на

10 мъже и 12 жени са заемали позицията повече от веднъж). Само в един случай за една и съща позицията е назначаван един човек повече от три пъти – за ръководител на РИОСВ във Варна 6 пъти е определян Ерджан Ебатин за периоди между 1 месец и 21 дни и 9 месеца и 12 дни, като към м. юли 2023 г. той отново е начело на Регионалния инспекторат. Правим уточнението, че тук са обобщени само лицата, заемали съответната позиция в предварително определения период. Някои от тях са заемали същата позиция, но преди 2009 г. Седем от всички включени в прегледа лица са назначени преди 2009 г. на съответната длъжност. Те са дългогодишни ръководители на поверените им териториални структури, което включва и определен период след 2009 г.

Първенец по кадрови промени е град Варна – 57 на брой, а на последното място е град Враца с 40 промени (*Приложение 1*). В справка няма лица, които са заемали позиции в различни областни центрове. В процеса на събиране на данни обаче, се установи, че има немалко подобни случаи, но те са извън обхвата на настоящия преглед. Например през 2022 г. за директорите на РИОСВ е приложен ротационен принцип за седем (Стара Загора, Пловдив, Хасково, Пазарджик, Бургас, Русе и Велико Търново) от всички инспекторати – разменят местата си директорите на Стара Загора и Пловдив и пр. През 2019 г. бившият директор на ОДМВР в Пазарджик Йордан Рогачев⁹ е назначен за ръководител на пловдивската областна дирекция. А Атанас Илков, когото Рогачев заменя, от директор в Пловдив застава начело на ОДМВР в Кърджали.

Честота на кадровите промени

Най-голямо текучество се наблюдава в РИОСВ (за изследвания период в 5 области са направени 42 назначения, най-много във Варна – 13, и в Стара Загора – 12, а най-малко в Пазарджик – само 3. Втори в „класацията“ по брой кадрови промени са ОДМВР (общо са 35 души, по 7 за всяка от разглежданите областни дирекции). Следват ОДЗ – 28 кадрови промени, ОДБХ – 26, РДСП – 24, РЗИ – 23, РДГ – 19 (РДГ, които попадат в извадката са 4, а не 5, тъй като във Враца няма регионална дирекция), РУО – 19, ТД на НАП – 13 (от разглежданите областни центрове териториална дирекция на НАП има само във Варна, другите 4 са офиси). За заемалите длъжността „Директор“ на ОД на ДФЗ е открита оскъдна информация, почти нищо назад във времето не е публично достъпно. Въпреки това са открити сведения за 10 от ръководителите (*Приложение 1*).

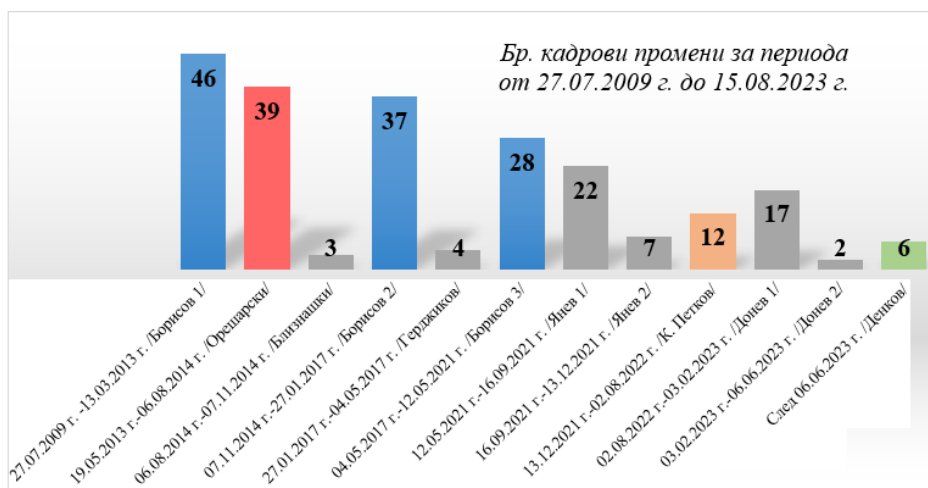
съществуващите регионални центрове по здравеопазване и регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве в регионални здравни инспекции). При датирането не са взети предвид промени при другите административни структури, като това, че в началото на разглеждания период ОДБХ е била Регионална ветеринарномедицинска служба (РВМС), както и структурните промени по отношение на ТД на НАП.

⁹ Името на Рогачев влиза по-активно в публичното пространство заради обвинения за злоупотреба със служебно положение и др. нарушения през 2021 г., когато е и освободен от заемания пост. Той оспорва уволнението си по съдебен път.

Една от популярните хипотези е, че **по-масови кадрови рокади се наблюдават при всяка смяна на централната изпълнителна власт**. По отношение на териториалните структури, които попадат в обхвата на проведеното гражданско наблюдение, също може да се изведат промени в ръководството при смяна на правителства. Например **през 2009 г. са сменени всички 28 директори на областните дирекции „Земеделие“**. Обърнахме специално внимание и на областните дирекции на МВР, които винаги попадат във фокуса на публичното внимание при промяна на състава на Министерския съвет. В първите месеци, след като е формирано първото правителство с министър-председател Бойко Борисов, през септември 2009 г. са сменени трима директори на ОДМВР (във Враца, Пазарджик и Стара Загора). През 2012 г. е сменен и този във Варна, а в Пазарджик е направена повторна рокада. До 9 декември 2013 г., в началото на правителството на Пламен Орешарски, са сменени директорите и на петте ОДМВР. При второто правителство на Бойко Борисов (до 29.06.2015 г.) са сменени директорите на областните дирекции във Варна, Враца и Русе. По време на служебното правителство, назначено от президента Румен Радев, с премиер Стефан Янев, **за около 14 дни са сменени и петимата директори на ОДМВР**. През август 2023 г. се сменят четирима от петимата директори на ОДМВР (този на Стара Загора е сменен през м. март 2023 г.). По време на управлението на правителството на Орешарски се сменят и директорите на РИОСВ. През август 2022 г. в медиите се появи списък с около 500 лица, наречен *„метлата на Нинова“*, като се твърди, че партийните назначения са извършени *без конкурс и без нужния опит и квалификация*¹⁰. В списъка попадат и ръководители на разглежданите тук административни структури, като ОДЗ, ОД на ДФЗ и ОДБХ. **През септември и ноември 2022 г. са сменени всички петима директори на РЗИ** (периодът на служебното правителство с премиер Гълъб Донев).

10 Вж.: „Разкритие за метлата на Нинова, БСП назначила 500 свои“, Стандарт, 19.08.2022 г. <https://www.standartnews.com/balgariya-politika/samo-v-standart-razkritie-za-metlata-na-ninova-bsp-naznachila-500-svoi-501310.html>

Графика 1: Брой кадрови промени на ръководителите при различните правителства от 27.07.2009 г. до 15.08.2023 г.



Източник: База данни, създадена в процеса на гражданско наблюдение на публичните назначения. Търговски регистър, Административен регистър, сайтове на съответните институции, медийни публикации и др.

Въпреки описаното по-горе, далеч не всички от така обобщените кадрови рокади (Графика 1) са пряко свързани с промените в централната изпълнителна власт. В своята цялост процесите на подбор на ръководни кадри в страната са комплексни и се определят от разнообразни причини. В някои от случаите, особено когато се отнася за структурите, които са органи на изпълнителната власт, е логично новият ресорен министър или директор (съответния орган по назначение) да направи подбор на ръководителите на териториалните администрации по целесъобразност – в полза ефективното постигане на поставените политически цели. В други случаи партийното кадрование цели т. нар. „окопаване във властта“ или политическо влияние. Има назначения, които може да се поставят под знаменателя непотизъм – разпределяне на постове между близки семейни и приятелски кръгове. Назначенията (или уволненията) може да са мотивирани от цели като защита и/или прокарване на частни интереси; лично благодетелстване и пр. Тъй като последно изброените не са формални причини за освобождаване или назначаване на длъжност, най-често информация за тях може да се набави чрез журналистически разследвания или по линия на междупартийното противоборство. Фокус трябва да се постави върху кадровите промени, извършени от служебните правителства, назначени от президента Румен Радев, доколкото е дискуссионно докъде следва да се простира служебната власт.

От друга страна, в практиката се срещат и редица причини за смяна на ръководителите, като: придобиване право на пенсия, смърт, структурни промени, ниски резултати и несправяне със служебните задължения, скандали, злоупотреба с власт и пр.

Тъй като в периода на проучването няхаме достъп (с малки изключения) до заповедите за освобождаване на съответните лица от длъжност, само за около 1/3 от случаите са открити причините за съответните кадрови промени.

Както вече беше отбелязано, най-много кадрови промени за периода има при директорите на РИОСВ. Най-кратко длъжността е заемана за 25 дни (Стара Загора), а най-дълго – над 9 г. и 7 месеца (Пазарджик). Въпреки че регионалните инспекции са с най-голям брой рокади на ръководните позиции, е открита информация за причините за освобождаване от длъжност само за 6 от случаите: един от директорите е станал народен представител, един е уволнен поради неефективно изпълнение на проекти, довели до налагане на финансови корекции, един – след като предходен директор е възстановен на поста, един – заради резултати от проверка, назначена със заповед на министъра, при която са установени различни нарушения, и един е посочил „лични причини“ в молбата си да бъде освободен от длъжност.

Относно директорите на ОДМВР за общо 14 от случаите са открити причини за освобождаване от длъжността, сред които: двама – заради придобито право на пенсия, трима – заради слаби/незадоволителни резултати, двама – за нарушения по време на изпълнение на службата, един – след скандални видеозаписи на полицейски началник в РУ, петима са подали молба за освобождаването им от длъжност (вкл. без посочени мотиви и по лични причини) и за двама се отбелязва, че са преназначени на друга ръководна длъжност в МВР.

При проучването за осем от освободените директори на ОДЗ се установи, че са **освободени без предизвестие и без мотиви по усмотрение на органа по назначаване**. За един от директорите на ОДБХ освобождаването е обосновано с резултат от одитен доклад, констатираше нередности; двама са починали, а на трима служебно правоотношение е прекратено по взаимно съгласие. При РЗИ са открити причини за освобождаването на двама от директорите – придобили право на пенсия. Един от директорите на РДГ е уволнен с мотиви: „неосъществен контрол“ и „допуснати нарушения“. Сред причините, обосноваващи освобождаването на началници на РУО, са: получена най-ниска оценка за изпълнение на работните задължения; нарушения, свързани с недостатъчния контрол на работата на директорите на училища; придобито право на пенсия (двама); избиране на титуляр след проведен конкурс (двама); по взаимно съгласие (трима); защото предходен началник е възстановен на поста. В случаите на освободени директори на ТД на НАП (вкл. и офисите) са посочени причини, като: придобито право на пенсия (трима); един спечелил избори за кмет и един

е освободен по взаимно съгласие.

По критериите, свързани с професионалния опит и образованието на заемалите съответните позиции, се оказва, че в повече от половината случаи такава информация не може да се добие от публични източници. В базата данни към настоящия момент е открита информация за: професионалния опит на 123 от лицата и специалността на придобитото висше образование на 88 от тях.

Партийна принадлежност е установена по отношение на 57 лица, заемали разглежданите ръководни позиции, като основни източници за изводите по отношение на идентификация с някоя политическа сила са: участие в листа на партията за национални или местни избори и участие в структури на съответната партия. Обобщение на прегледа по този критерий показва, че: 19 от лицата се свързват с ГЕРБ/ ГЕРБ-СДС, 11 – с ДПС, 11 – с БСП, а останалите – с АБВ, НДСВ и Земеделски народен съюз (по двама), „Българско лято“, „Патриотите – ВМРО“, „Глас народен“, „Български възход“, ВОТ, Зелена партия, Републиканци за България, Реформаторски блок.

Направените обобщения не са достатъчни за пълното онагледяване на ситуацията във връзка с корелацията „назначения – партийна принадлежност“. За да се направят съдържателни изводи по този критерий, е необходимо допълнително проучване на информацията и подробен анализ на формите на партийна идентификация.

За 60 от всички разглеждани случаи е установено, че заемалите ръководна позиция лица имат участия във фирми. Към този момент това може да се разглежда само като част от общата информация за профила на конкретните лица, тъй като не дава основание за по-задълбочени изводи.

Преглед на съдебната практика относно спорове по прекратяване на служебните или трудовите правоотношения

Възможностите за кадрови промени и ограниченията пред органите по назначаване почиват на няколко принципни положения. В обхвата на настоящия преглед попадат лица, назначени на ръководни длъжности в териториални административни структури по служебни или трудови правоотношения. Част от разглежданите длъжности се определят като органи на изпълнителната власт (по чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗА). Друга част са със статут на държавни служители и правоотношенията им се регламентират от Закона за държавния служител (ЗДС) и други специални закони. В правната литература правоотношението на държавния служител се определя като *комплексно – включва служебно (административно) правоотношение и индивидуално трудово правоотношение*¹¹.

11 Вж.: Стайков, Ивайло (2022): Обезщетение за вреди, причинени от отмяната на незаконно уволнение на държавен служител (становище относно тълкувателно дело № 2 от 2021 г. на Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд). Published in: News Lex. bg. Електронно издание. Научни и практически публикации. ISSN 2682-9606 (online) -

По отношение на заемащите длъжности в обхвата на чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗА на органа по назначаване е дадена възможност по собствена преценка да прави кадрови промени¹². По-различно стои въпросът с лицата, заемащи ръководни длъжности по служебно правоотношение. От ключово значение при регламентирането на правоотношенията на държавните служители е принципът на стабилитет. „Няма съмнение, че по смисъла на чл. 116, ал.1 от Конституцията държавните служители са замислени като траен, независим от политическите промени гръбнак на държавната власт, а тази функция изисква стабилитет на служебното им положение. ...Без служебен стабилитет не може да се постигне професионална квалификация на държавните служители, обезпечаваща надлежно изпълнение на възложените им функции.” (Решение № 11 от 1998 г. по к. д. № 10/1998 г.). Чрез принципа се осигурява инструмент за защита на държавния служител, когато законосъобразно изпълнява своите задължения. Основанията, при които може да бъде освободено лице със служебни правоотношения, са изброени в чл. 103 ЗДС, като преценката на посочените основания се изгражда единствено върху обективни факти. В чл. 107 ЗДС са посочени случаите, при които органът по назначаване може едностранно да прекрати служебното правоотношение без предизвестие. Но в никой от изброените случаи **уволнението не може да се извърши просто по преценка на органа по назначаване или по целесъобразност**. Тъй като държавните служители не се назначават на база на политическо доверие и трябва да поддържат политически неутралитет, законодателят е осигурил инструменти за правна защита.

По-долу представяме примери от съдебната практика относно оспорено освобождаване на ръководители на разглежданите в настоящето изложение административни структури (различни казуси по ЗДС и по чл. 19а, ал. 2 от ЗА). Основна цел на прегледа е да даде представа за обосновката на кадровите промени и само откъсва вратата към отговора на въпроса доколко те са мотивирани от съображения за постигане на по-високи резултати, осигуряване на почтеност и отчетност при изпълнението на задълженията, и доколко са провокирани от други причини – партийно кадруване, политическо влияние и пр. Освен това прегледът дава информация дали институцията, издала акта за освобождаване, е спазила задължението си за обосновка и мотивиране, което рефлектира и върху възможностите на заинтересованото лице да търси защита на правата си.

По чл. 19а, ал. 2 от Закона за администрацията

От разглежданите тук структури в списъка на **ръководните органи на специализирани териториални администрации, създадени като юридиче-**

<https://news.lex.bg/guestpost/обезщетение-за-вреди-причинени-от-отм/> (18 February 2022)

12 *Правоотношенията със заместник-министрите, областните управители, заместник областните управители, както и с посочените в чл. 19, ал. 4 еднолични органи, техните заместници и членовете на колегиялни органи, могат да бъдат прекратени без предизвестие от органа, който ги назначава, съответно определя, по негова преценка (чл. 19а, ал. 2 Задм)*

ски лица с нормативен акт (Административен регистър) са включени: **ОДЗ, РДГ, РЗИ, РИОСВ, РУО**. Техните ръководители попадат в приложното поле на чл. 19, ал. 4, т. 4 от Закона за администрацията (*За органи на изпълнителната власт се считат и ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт*). В случаите когато **заемащите съответните ръководни длъжности са лица по чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗА, правоотношението може да бъде прекратено по чл. 19а, ал. 2 от ЗА**, като преценката дали да се прекрати трудовото правоотношение, е на органа, който го назначава, и тази **преценка е за целесъобразност и не подлежи на съдебен контрол**. По предявени иски с правна квалификация чл. 344, ал. 1, т. 1 и т. 2 от КТ за признаване за незаконно уволнение, извършено на основание чл. 19а, ал. 2 от ЗА, проверката за законосъобразност (в правомощието на съда) трябва да установи: 1) дали прекратеното правоотношение е с лице, заемащо длъжност в обхвата на чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗА; 2) дали заповедта е издадена от органа по назначението.

Разглеждайки релевантна съдебна практика по въпроса, се стига до извода, че делата, при които се оспорва прекратено правоотношение на основание на чл. 19а, ал. 2 от ЗА, приключват с решение в полза на органа по назначението (с малки изключения). Това показва и прегледа на съдебната практика, осъществен за целите на настоящето изложение¹³.

Направеният извод може да се илюстрира с изхода от съдебни дела, при които освободени на основание чл. 19а, ал. 2 директори на ОДЗ и РЗИ оспорват уволнението си. В случаите с ОДЗ не е необходимо да се установява дали прекратеното правоотношение е с лице, заемащо длъжност в обхвата на чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗА, тъй като това е определено в чл. 3 от Устройствения правилник – *Областните дирекции „Земеделие“ се ръководят и представляват от директор, който е орган на изпълнителната власт по смисъла на чл.19, ал. 4, т. 4 от ЗА*. Видно от съществуващата практика е, че в тези случаи няма правни средства за защита в хипотезите на обжалване на акт, издаден от органа по назначение на основание на чл. 19а, ал. 2 от ЗА.¹⁴ Като законосъобразни се определят и заповедите на министъра на здравеопазването, с които се прекратява правоотношението с директор на РЗИ на основание чл. 19а, тъй като длъжността попада в изброените такива в чл. 19, ал. 4, т. 4 от ЗА, а преценката за освобождаването от поста е на компетентния орган.¹⁵

13 Тъй като в рамките на мониторинга не бяха открити достатъчно примери за съдебна практика по чл. 19а, ал. 2 от ЗА, настоящият преглед надхвърля обхвата на структурите – обект на гражданския мониторинг.

14 Решение № 12803 от 1.11.2010 г. на ВАС по адм. д. № 15861/2009 г.; Решение № 2010 от 9.02.2011 г. на ВАС по адм. д. № 15598/2010 г.; Решение № 6665 от 2.09.2015 г. на РС - Благоевград по гр. д. № 2162/2014 г.

15 Решение № 1513 от 18.05.2010 г. на РС - Пловдив по гр. д. № 18056/2009 г.

Правоотношенията с директорите на РИОСВ също може да се прекратят при условията и по реда на чл. 19а, ал. 2 ЗА. Те са териториални органи на изпълнителната власт по смисъла на чл. 19, ал. 4, т. 4 ЗА. Особеност тук представляват случаите, при които районите съдилища отменят заповед за освобождаване по чл. 19а от ЗА на директор на РИОСВ като незаконосъобразна, въпреки че на следваща инстанция се отменя решението на съответния районен съд. ВКС не допуска касационно обжалване на последното.¹⁶

Единствените специфични казуси, които се откриха при прегледа на съдебната практика, са свързани с освобождаването на началници на РУО (към момента на посочените съдебни дела – регионални инспекторати по образованието/ РИО) на основание чл. 19а, ал. 2 от ЗА.

Според чл. 35, ал. 4 от Закона за народната просвета (ЗНП) началниците на регионалните инспекторати по образованието (сега – РУО) **са държавни служители**, които се назначават въз основа на конкурс и се освобождават от министъра на образованието и науката¹⁷. А според чл. 19а, ал. 1 ЗА едноличните органи по чл. 19, ал. 4 имат всички права по трудово правоотношение, освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение. Следователно, според общото правило на чл. 19а, ал. 1 ЗА едноличните органи по чл. 19, ал. 4 ЗА не са държавни служители. Възниква въпросът дали началниците на регионални инспекторати по образованието са особен вид органи по чл. 19 ал. 4 ЗА, които в отклонение от общото правило на чл. 19а, ал. 1 ЗА специалният закон е обявил за държавни служители или началниците на регионалните инспекторати по образованието са обявени от законодателя с нормата на чл. 35, ал. 4 ЗНП за държавни служители, защото не са органи на изпълнителната власт по смисъла на чл. 19, ал. 4 ЗА.¹⁸ Съдът констатира, че началниците на регионални инспекторати по образованието са особен вид органи по чл. 19, ал. 4 ЗА, които в отклонение от общото правило на чл. 19а, ал. 1 ЗА

16 Определение № 5 от 7.01.2022 г. на ВКС по гр. д. № 2871/2021 г.; Решение от 30.03.2021 г. на ОС - Монтана по в. гр. д. № 39/2021 г. Разглежданият казус вкл. и Решение № 260148 от 23.12.2020 г. на РС - Монтана по гр. д. № 1524/2020 г., в което се установява, че оспорваната заповед за прекратяване на трудовото правоотношение с ищцата на основание чл. 19а от Закона за администрацията е незаконосъобразна и следва да бъде отменена. Решението е отменено с Решение от 30.03.2021 г. на ОС - Монтана по в. гр. д. № 39/2021 г. Подобен казус се наблюдава и по отношение на Решение от 30.03.2021 г. на ОС - Монтана по в. гр. д. № 39/2021 г. и Решение № 398 от 14.01.2015 г. на СГС по в. гр. д. № 13520/2014 г. СРС отменя заповед за освобождаване по чл. 19а от ЗА на директор на РИОСВ като незаконосъобразна, но СГС отменя изцяло решението на СРС. ВКС не допуска касационно обжалване на въззивното решение на СГС.

17 ЗНП е отменен с § 6, т. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за предучилищното и училищното образование – ДВ, бр. 79 от 13 октомври 2015 г., в сила от 01.08.2016 г., но разпоредбата е запазена и в ЗПУО – според чл. 254, ал. 1 началниците на регионалните управления на образованието са държавни служители и се назначават и освобождават от министъра на образованието и науката.

18 Решение № 7998 от 29.07.2003 г. на ВАС по адм. д. № 2994/2003 г.

специалният закон е обявил за държавни служители. В следствие на това остава да се даде отговор на основния въпрос – може ли министърът на образованието и науката да прекратява служебното им правоотношение на основание чл. 19а, ал. 2 ЗА. На този въпрос съдът дава отрицателен отговор.

С разпоредбата на чл. 19а, ал. 2 ЗА се въвежда намалена защита срещу уволнение на органите на изпълнителната власт. В *Решение № 11 от 30.04.1998 г. по конституционно дело № 10/1998 г. Конституционният съд на Република България прави следния извод: „Няма съмнение, че по смисъла на чл. 11б, ал. 1 от Конституцията държавните служители са замислени като траен, независим от политическите промени гръбнак на държавата, а тази функция изисква стабилитет на служебното им положение... без служебен стабилитет не може да се постигне професионална квалификация на държавните служители, обезпечаваща надлежно изпълнение на възложените им функции“.* Разширителното тълкуване на чл. 19а, ал. 2 ЗА ще има неизбежната последица ликвидирането на служебния стабилитет на този орган по чл. 19, ал. 4 ЗА, когато специален закон е обявил за държавен служител.

В резултат на изложените по делото съображения ВАС определя заповедта за освобождаване на началник на основание чл. 19а ЗА като незаконосъобразна и следва да бъде отменена.¹⁹

При определяне на правоотношенията с лицата, заемащи длъжностите в обхвата на чл. 19 а, ал.1 от ЗА, законодателят изхожда от съображението за специалния им статут. Това са политически ангажирани лица, които осъществяват функции по провеждането на държавната политика в определена област и от такава гледна точка е логично да са политически назначения – управляващата партия или мнозинство да имат възможност да направят кадрови промени по целесъобразност и в полза реализирането на политическата си програма.²⁰

Ако приемем хипотезата, че е необходимо осигуряването на по-висока правна защита на определени ръководители на териториални администрации, то трябва да се преосмисли изцяло структурата на изпълнителната власт и да се промени статутът на тази част от тях. Например, какъвто е случаят с началниците на РУО, за които е осигурен служебен стабилитет, въпреки че са орган по чл. 19, ал. 4 ЗА.

Интересен казус е свързан с Георги Балтаджиев, който е освобождаван

¹⁹ Решение № 7998 от 29.07.2003 г. на ВАС по адм. д. № 2994/2003 г. и Решение № 648 от 27.01.2004 г. на ВАС по адм. д. № 7784/2003 г. Вж. също: Решение № 9701 от 30.10.2003 г. на ВАС по адм. д. № 3011/2003 г. и Решение № 3771 от 27.04.2004 г. на ВАС по адм. д. № 10878/2003 г.; Решение № 9701 от 30.10.2003 г. на ВАС по адм. д. № 3011/2003 г. и Решение № 3771 от 27.04.2004 г. на ВАС по адм. д. № 10878/2003 г.

²⁰ Въпросът е разгледан и в: Мингов, Ем. Още за характера на правоотношенията в съдебната власт. – В: Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков. С.: ИК „Труд и право“, 2014 https://judgesbg.org/oldsite/images/Prof_Mingov.pdf

като директор на ОДЗ по ЗДС, и след решение на съда е възстановяван на длъжността, докато през 2013 г. е освободен на основание чл. 19а, ал. 2 ЗА – заведеното дело е решено в полза на органа по назначаване²¹

По чл. 107 от ЗДС Дисциплинарно уволнение

Съдебната практика показва, че началниците на РУО не могат да бъдат освобождавани на основание чл. 19а, ал.2 от ЗА, но органът им по назначаване може да ги уволни на основание чл. 107 от ЗДС. За разглеждания период в РУО в Стара Загора има информация за само един проведен конкурс за заемане на длъжността „Началник“. След като през 2011 г. Татяна Димитрова печели конкурс и заема поста, два пъти е освобождавана и възстановявана, тъй като завежда дела и ги печели. И двата пъти служебните правоотношение с Татяна Димитрова са прекратени на основание чл. 107 от ЗДС – като държавен служител, получил възможно най-ниската годишна оценка на изпълнението на длъжността (чл. 107, ал. 2 от ЗДС) като я уволняват дисциплинарно (чл. 107, ал. 1, т. 3 от ЗДС). Първият път ВАС отсъжда в нейна полза, като констатира, че *оценката на изпълнението не е изготвена въз основа на обективно установими факти и обстоятелства, а е заменена от общ и декларативен извод за това, че служителката „не изпълни голяма част от целите в индивидуалния работен план“, „не показва знания, умения и поведение на нивото на изискванията“, „показва ниска степен на управленска компетентност“, „не осигурява добра координация между служителите“.*²²

След като е възстановена на ръководната длъжност през 2022 г. отново е освободена – дисциплинарно уволнение. И този път въпросът е отнесен към съда, който констатира, че има пропуски в мотивирането на наложеното дисциплинарно наказание – заповедта *е издадена при неспазване на императивните изисквания по чл. 97, ал. 1, т. 4 от ЗДС и в нарушение и при неправилно приложение на материалния закон се явява незаконосъобразна и като такава следва да бъде отменена.*²³ От 7 юни т. г. Димитрова отново оглавява РУО – Стара Загора.

Интересно е, че година преди Димитрова да спечели конкурса през 2010 г. Любомир Любенов е освободен като началник на РИО в Стара Загора (сега

21 Решение № 4382 от 5.11.2018 г. на РС - Варна по гр. д. № 10139/2018 г.; Решение № 12764 от 19.12.2006 г. на ВАС по адм. д. № 7387/2005 г., потвърдено с Решение № 7961 от 26.07.2007 г. на ВАС по адм. д. № 1658/2007 г., с което съдът ОТМЕНЯ заповед № РД-15-678/20.07.2005 г. на министъра на земеделието и горите, с която е прекратено служебното правоотношение на Георги Божидаров Балтаджиев на основание чл.103, ал.1, т. 2 от ЗДСл

22 По-подробно виж.: Решение № 14027 от 24.11.2014 г. на ВАС по адм. д. № 4052/2014 г. МОН обжалва, но неуспешно – съдът оставя в сила решението (Решение № 6627 от 5.06.2015 г. на ВАС по адм. д. № 401/2015 г.)

23 По-подробно виж.: Решение № 389 от 20.10.2022 г. на Административен съд – Стара Загора по адм. д. № 335/2022 г.

РУО) на основание **чл. 107, ал. 1, т. 3** от ЗДС (дисциплинарно наказание „уволнение“, заради: *неизпълнение на служебните задължения и неспазване на правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация*). ВАС отсъжда в негова полза.²⁴ Любенов не заема повече поста, тъй като в деня, когато е възстановен, отново е освободен (поради несъвместимост – оказва се в йерархическа връзка на ръководство и контрол) и не печели заваденото по този повод дело.

При прегледа се открие още един пример за прекратено правоотношение на основание чл. 107 от ЗДС – когато е *налице обективна невъзможност държавният служител да изпълнява служебните си задължения (чл. 107, ал. 1, т. 5)*. Това е случаят с Димитър Райнов, който е началник на РУО – Русе общо около 18 години. Мотивът на органа за прекратяване на служебното му правоотношение е, че не притежава изискуемата допълнителна квалификация – компютърни умения MS Office, Internet и документ за такива умения, което води до обективна невъзможност да изпълнява задълженията си. Първоинстанционният съд е отменил заповедта като незаконосъобразна през 2019 г. Но през 2020 г. ВАС отменя решението за прекратяване на служебните правоотношения 2018 г., с което окончателно е прекратен спорът в полза на органа за прекратяване на служебното правоотношение на Райнов. Този казус е интересен по отношение въпроса за изискванията за заемане на ръководна длъжност в териториалните административни структури, особено когато конкретна позиция се заема от едно и също лице в продължение на дълъг период. А именно – *държавната служба следва да се изпълнява от високо подготвени служители, отговарящи на специфичните и допълнителни изисквания, през целия период на осъществяването ѝ*. Основна разлика между обосновката на двете съдебни решения се намира във въпроса дали е *нова фактическа обстановка, изразяваща се в променена уредба, изискваща по-високо ниво на компютърни умения от лицата, заемащи ръководни длъжности, както е Д. Райнов*. Според първоинстанционния не е налице нормативна промяна, въвеждаща изискване за компютърни умения. То е поставено от министъра на образованието и науката и зависи от субективната му преценка. В решението от 2020 г. е наведен касационен довод, че считано от 01 ноември 2018 г. *административните органи са длъжни да използват система за електронен документооборот и да участват в електронен обмен на документи с други администрации*.²⁵ Съдът констатира, че *тези нови, нормативно установени изисквания водят до невъзможност Райнов да изпълнява задълженията си, тъй като не притежава такава компетентност*

24 По-подробно виж.: Решение № 15747 от 30.11.2011 г. на ВАС по адм. д. № 10344/2010 г. и Решение № 6409 от 8.05.2012 г. на ВАС по адм. д. № 136/2012 г.

25 Съгл. чл. 32, ал. 1 и ал. 2 от Наредбата за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги във връзка с § 6 от ПЗР на същата наредба

и причините за това са извън волята на страните по служебното правоотношение.²⁶

Дадените примери показват, че изискванията за заемане на длъжността не трябва да се отнасят само към процедурите по назначаване. Напротив, те трябва да се разглеждат в по-широк контекст, тъй като може да дадат легитимен аргумент за освобождаването на ръководители на териториални администрации и да са мотив за назначаващия орган да рекрутира по-подходящи специалисти за заемане на съответната длъжност.

По чл. 89 от ЗДС Дисциплинарно уволнение

На държавен служител може да се налага дисциплинарно наказание „уволнение“ (чл. 90, ал. 1, т. 5 ЗДС) и когато е нарушил виновно своите служебни задължения. През 2006 г. е освободен директорът на РДСП във Варна Магдалена Савова на основание чл. 89, ал. 2, т. 1 и 4 от ЗДС. (неизпълнение на служебните задължения и нарушение на задълженията спрямо гражданите по чл. 20). През 2009 г. СГС отменя заповедта на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане, с която е наложено дисциплинарно наказание „уволнение“ (след обжалване през 2010 г. ВАС остава в сила решението на СГС). Констатира се, че *„заповедта за уволнение е издадена при съществено нарушение на процедурните правила. Същата не съдържа описание на извършените от държавния служител нарушения, доказателствата, които ги потвърждават, както и не са посочени служебните задължения, които са били нарушени, каквито са изискванията на чл. 97, т. 4 и 5 ЗДС.“*²⁷ Решението на съда е основание Савова да бъде възстановена на поста в края на март 2010 г. 3 месеца по-късно е преназначена на длъжност „Главен експерт“.

От направения преглед на съдебната практика при оспорване на заповед за освобождаване на ръководител на териториална структура по ЗДС може да се заключи, че основно изискване за органа по назначаване е да изложи в достатъчна степен на юридическа обоснованост мотиви за своето решение, като приведе обективно установими факти и обстоятелства.

Скандални случаи, получили медийно отразяване

За въпросите по отношение на скандални случаи за злоупотреба със служебно положение е необходимо да се проведе самостоятелно проучване на разнообразните незаконосъобразни и неприемливи практики в страната. Примерите, включени в базата данни, са изведени при реализирания медиен мониторинг. Във фокуса на медийното внимание най-често попадат случаите, свързани с

26 По-подробно виж: Решение № 17368 от 18.12.2019 г. на ВАС по адм. д. № 158/2019 г. и Решение № 9934 от 21.07.2020 г. на ВАС по адм. д. № 2092/2020 г.

27 Решение № 584 от 17.03.2009 г. на СГС по адм. д. № 3050/2006 г. и Решение № 3874 от 23.03.2010 г. на ВАС по адм. д. № 7415/2009 г.

конфликт на интереси, злоупотреба със служебно положение и съмнение за корупционни практики. Това са въпроси, които в най-голяма степен засягат обществената чувствителност, подкопават драстично гражданското доверие в институциите и накърняват публичния интерес.

Конфликт на интереси, злоупотреба със служебно положение и съмнение за корупционни практики

В продължение на няколко години и през мандатите на двама директори на РИОСВ Враца се заплита скандален случай със съхранение на 110 тона серовъглерод, което е определено за потенциално опасно за живота и здравето на гражданите.

Скандалът придобива публичност, след като КПКОНПИ установява конфликт на интереси по отношение на директора на РИОСВ във Враца Цветинка Нейкова (заема висша публична длъжност по смисъла на чл. 6, ал. 1, т. 23 от ЗПКОНПИ). Констатира се, че Нейкова, в частен интерес на свързаното с нея лице – Петко Нейков (нарушение на чл. 57 от ЗПКОНПИ), е използвала служебното си положение и е оказала влияние върху експерта от РИОСВ във Враца Георги Караиванов при осъществяването на контролните му функции след извършена проверка и констатирани нарушения от страна на „Камибо“ ЕООД, гр. Враца. Административният съд във Враца е потвърдил наложената глоба за конфликт на интереси (в размер от 5 000 лв.) на вече бившата директорка на РИОСВ – Враца. Впоследствие казусът се заплита още повече. В поредица от медийни публикации се посочват злоупотреби, нарушения и различни зависимости. Установява се, че химикалът е на фирма „Камибо“ ЕООД – собственост на депутата от ГЕРБ (както се твърди е медийни публикации - от квотата на Ковачки) Станислав Попов²⁸. Експертът Георги Караиванов, който се занимава със случая „Камибо“, вкл. и като подава сигнал до прокуратурата и алармира за проблема медиите, е уволнен. Директорът на РИОСВ Нейкова се пенсионира (след като 3 години ръководи структурата в пенсионна възраст).

Проблемите не намират своето решение и при следващия директор на РИОСВ във Враца Христо Христов. След направен преглед на публично достъпните доклади от комплексните проверки на „Камибо“ и „Метизи“, които са извършвани по времето на Цветинка Нейкова и Христо Христов, се констатира, че в нито един от докладите на сайта на РИОСВ не са отбелязани протоколите на Караиванов, свързани със 110-те тона серовъглерод²⁹.

Следващите примери са от Варна и Русе. В заглавие от 24.05.2014 г. се съобщава, че „Шефовете на БСП-Варна раздадоха 900 дка земи на жените си“:

²⁸ Повече за случаите може да научи от: „Тонове опасни химикали от соца липсват в докладите на РИОСВ-Враца“ <https://zovnews.com/novini/tonove-himikali-ot-soca-lipsvat-v-dokladite-na-riosv-vraca/>

²⁹ Пак там.

Към онзи момент директор на ОД „Земеделие“ във Варна е бившият депутат от „Коалиция за България“ Георги Борисов. „След тържесна процедура фирмата „НЕПТУН-2“ ООД, чийто управител е съпругата на Борисов – Камелия Пархова, е спечелила търга за аренда на няколко имота с обща площ 900 дка, съобщава сайтът ovarna.bg. Парцелите са в землищата на селата Комунари и Зорница, община Дългопол.

Справка в Търговския регистър показва, че управител на фирмата „НЕПТУН 2“ ООД е Камелия Пархова, а съдружници са Ралица Нейчева, Александър Пенков и Христинка Цонева. Последната е съпруга на областния шеф на БСП-Варна Цонко Цонев. Историята на фирмата показва, че до миналата година на мястото на Пархова и Цонева са фигурирали партийно обвързаните им съпрузи – Георги Борисов и Цонко Цонев. Борисов е прехвърлил дела на жена си през юни 2013 г., а Цонев – през септември 2013 г.³⁰

Новоназначеният през август 2009 г. ръководител на Регионалното управление на горите в Русе (сега – Регионална дирекция по горите) Красимир Туджаров подава сигнал, че бившият директор на Управлението Таню Танев е продал на съпругата си държавен апартамент – 37 квадратни метра жилище, за които тя е платила 37 000 лева. Има и втори сигнал до прокуратурата за прехвърляне на частни гори край Русе за площи край морето, с което се твърди, че държавният бюджет е ощетен с близо 14 хиляди лева.³¹

Като „един от най-горещите“ определя местна медия директорския пост в РИОСВ – Стара Загора, с няколко сериозни скандали още от началото на 2020 г. Първо, нараства гражданското недоволство срещу ръководството на РИОСВ заради изграждането на цех за извличане на олово от оловни отпадъци в Стара Загора. След това нашумя и случаят с изгарянето на отпадъци от Италия в ТЕЦ „Брикел“. Само 2 месеца след рокада в ръководството на Инспектората Окръжната прокуратура в Стара Загора образува досъдебно производство срещу Христина Петрова, временно изпълняваща длъжността директор на РИОСВ, заради съмнение за извършено длъжностно престъпление във връзка с управлението на отпадъците.³²

Със своя заповед от 2012 г. тогавашният директор на ОДЗ в Пазарджик Георги Георгиев дава право на „В и Д“ ООД с управители Валентина и Димитър

30 „Шефове на БСП-Варна раздадоха 900 дка земи на жените си“, [Offnews.bg](http://offnews.bg), 24.05.2014 г. <https://offnews.bg/razsledvane/shefovete-na-bsp-varna-razdadoha-900-dka-zemi-na-zhenite-si-338262.html>

31 „Бившият директор на горите в Русе продал държавен апартамент на жена си“, БНР, 16.10.2009 г. <https://bnr.bg/horizont/post/100011718/bivshiyat-direktor-na-gorite-v-ruse-prodal-dyr-javen-apartament-na-jena-si?forceFullVersion=1>

32 „Окръжна прокуратура Стара Загора образува досъдебно производство спрямо вр. изп. длъжността директор на РИОСВ“, Zagorane.ws, 17.01.2020 г., <https://zagorane.ws/bg/2020/01/17/окръжна-прокуратура-стара-загора-обр-2/>

Димитрови да обработват 4 283.544 дка непотърсена земеделска земя или от т. нар. „бели петна“. Оказва се, че земеделски производител в района твърди, че между дадените декари има площи, които обработва и за които има сключени договори за наем. След подадената жалба от въпросния и поредица медийни публикации спорът намира решение в съда. Решението е от 19 ноември 2014 г. на Административен съд – Пазарджик, с което окончателно се отменя заповедта на директора на ОДЗ Георги Георгиев.³³

През 2020 г. от Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) разпространяват информация, че се разследва за конфликт на интереси д-р Златина Нанева, директора на РЗИ – Стара Загора, във връзка с „Хоспис – ЗН“ ЕООД. Въпреки че тя прави публично изявление, с което отрича и твърди, че не притежава дялове и акции в търговското дружество³⁴, КПКОНПИ установява конфликт на интереси и е наложена глоба от 10 000 лв. Оказва се, че хосписът е на съпругът на Нанева. В периода от 2017 г. до 2019 г. всички проверки на хосписа са извършени от пряко подчинени на директора на РЗИ, като никога не са установявани нарушения. Нанева е освободена от заеманата длъжност през март 2020 г.³⁵

В края на 2013 г. по време на парламентарен контрол се поставя въпросът за вредите, нанесени на държавата чрез незаконните уволнения на Йордан Чалъков, началник на РИО, и дали ще му бъде предявен регресивен иск за търсене на имуществена и административна отговорност (поставени от проф. Станислав Станилов, народен представител от „Атака“)³⁶. Министърът на образованието тогава проф. Анелия Клисарова обяснява, че на Йордан Чалъков ще се търси отговорност заради нанесени щети в общ размер на 16296,70 лева, изплатени като обезщетения по спорове за прекратяване на трудови взаимоотношения. Чалъков не може да бъде освободен към онзи момент, тъй като е в отпуск по бащинство. Около година по-късно Чалъков е освободен, след като подава молба за напускане.³⁷

33 „Съдът отмени заповедта на шеф на ОД „Земеделие“, която позволи на фирма на депутата Димитров да изоре над 700 дка засети чужди земи“, Videlinabg, 23.11.2014 г. <://www.videlinabg.com/index/fullnews/newsId/27686>; „Съдът отмени заповедта, която позволи на депутат да изоре 700 дка чужди земи“, offnews.bg 24.11.2014 г. <https://offnews.bg/razsledvane/sadat-otmeni-zapovedta-koiato-pozvoli-na-deputat-da-izore-700-dka-chu-421517.html> и др.

34 „Д-р Златина Нанева: Не притежавам собственост в цитирания хоспис“, БНР, 29.01.2020 г. <https://bnr.bg/starazagora/post/101221175/d-r-zlatina-naneva-ne-pritejavam-sobstvenost-v-citirania-hospis>

35 „Глобяват с 10 000 лв. бивш директор на РЗИ – Стара Загора заради конфликт на интереси“, Dariknews.bg, 01.07.2020 г. <https://dariknews.bg/regioni/stara-zagora/globiavat-s-10-000-leva-bivsh-direktor-na-rzi-stara-zagora-zaradi-konflikt-na-interesi-2231644>

36 Стенограма от 66-0 заседание на НС, 29.11.2013 г. <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/3953>

37 „Бившият шеф на образованието – на борсата“, Zname.info, 20.01.2014 г. <https://www.zname.info/news/13901688003358/bivshiyat-shef-na-obrazovanieto-na-borsata>

Партийно кадрване, зависимости и семейни взаимоотношения

Интересен случай на размествания на директори на РИОСВ, преплетени със съмнения за защита на частни интереси, подробно проучва и представя журналистката Венелина Попова в сайта „За истината“. Малко след като Диана Искрева, директор на РИОСВ в Стара Загора през 2022 г., издава заповед за принудително спиране на дейността на ТЕЦ „Брикел“, министърът на околната среда и водите Росица Карамфилова въвежда ротационен принцип за командироване на регионални директори. Така Диана Искрева е командирована в Пловдив, а директор в Стара Загора става Ивайло Йотков³⁸. Във връзка с това Венелина Попова прави извода, че *„с командироването ѝ в Пловдив на нея ѝ беше отнета възможността за какъвто и да е контрол върху дейността на дружеството, свързано с името на Христо Ковачки. Апропо, на ДАНС така ѝ не и стигна времето да проучи собствеността на „Брикел“, както поиска експремиерът Кирил Петков“*.³⁹ Около 10 месеца по-късно Диана Искрева е освободена от длъжност от министъра към онзи момент Юлиан Попов на основание чл. 19а, ал. 2 от ЗА. В отговор на въпрос на Mediapool от МОСВ допълват, че *„директорът на РИОСВ Стара Загора Диана Русева е освободена на основание на резултатите от проверка, назначена със заповед на министъра на околната среда и водите от 28 април 2023 г.“* В края на февруари е уволнена и директорката на РИОСВ в Хасково Наталия Пачеманова. Двете уволнения са повод бившият министър Борис Сандов да публикува коментар: *„И вторият директор, затворил централа на Ковачки, днес е бил сменен. Директорът на РИОСВ Стара Загора, затворила ТЕЦ Брикел, е била уволнена, точно както стана с директорът на РИОСВ Хасково, която затвори ТЕЦ Марица 3 (Димитровград). Явно да затваряш замърсяващи предприятия, особено свързани с Ковачки, не е полезно за кариерното развитие в МОСВ“*.⁴⁰

При всяка смяна на централната изпълнителна власт в публичното пространство започват да се разглеждат случаи на рокади на ръководители на различни административни структури. Както вече беше посочено, един от основните фокуси са смените на директори на ОДМВР. През 2009 г. са сменени всички 28

38 Към онзи момент ротационният принцип е приложен за седем (Стара Загора, Пловдив, Хасково, Пазарджик, Бургас, Русе и Велико Търново) от всичките 15 регионални инспекции.

39 По-подробно за казуса вж.: „Министър мести директори на екоинспекции като пешки на шахматна дъска“, Попова, В., За истината, 18.11.2022 г. <https://zaistinata.com/министър-мести-директори-на-риосв-кат/>; Случаят е разгледан и в: „Некоронованият крал на българската енергетика: как Ковачки стана вечният оцеляващ“, Клуб 'Z', 01.03.2023 г. <https://clubz.bg/133582>

40 „Уволнена е шефката на РИОСВ, затворила ТЕЦ „Брикел“ преди година“, Mediapool, 01.08.2023 г. <https://www.mediapool.bg/uvolnena-e-shefkata-na-riosv-zatvorila-tets-brikel-predi-godina-news350129.html>; „Екоминистърът уволни жената, затворила ТЕЦ „Брикел“, Сера, 01.08.2023 г. <https://www.segabg.com/hot/category-economy/ekoministurut-uvolni-zhenata-zatvorila-tec-brikel>; „Осъждане от ЕС заради мръсен въздух, заплахи, протести: ТЕЦ „Марица 3“ остава спряна“, Mediapool, 12.05.2022 г. <https://www.mediapool.bg/osazhdane-ot-es-zaradi-mrasen-vazduh-zaplahi-protesti-tets-maritsa-3-ostava-spryana-news335517.html>

директори на ОДЗ, през 2013 г. – едновременно са сменени няколко от директорите на регионалните екоинспекции в страната, през 2022 г. се разпространи списък с множество назначения, за които се твърди, че са изцяло партийни.

По повод назначаването на Милена Йолдова-Стоянова за изпълняващ длъжността „Началник“ на РУО в Стара Загора бившият министър на образованието Красимир Вълчев, който сега е депутат от ГЕРБ, публично съобщава, че тя е тъща на брата на народния представител от „Продължаваме промяната“ Радослав Рибарски (което Йолдова отрича)⁴¹.

От събраната информация по време на гражданското наблюдение става ясно, че директорът на ОДЗ във Враца през периода 2009 г. – 2013 г. Мирослав Комитски е син на общинския председател на ГЕРБ – Криводол Петър Комитски, който е и председател на Общинския съвет – Криводол. В структурите на дирекцията по земеделие работи и неговата сестра.

Лорета Делчева Колева (началник на РУО във Враца) се явява на конкурс за длъжността като единствен кандидат, но не успява да покрие критериите. След това се явява на втори конкурс, отново като единствен кандидат, и го печели. Това се случва по време на управлението на Кирил Петков, когато за зам.-областен управител е назначен мъжът на Лорета Колева, адв. Красимир Колев, общински председател на ДСБ-Враца.

41 „Красимир Вълчев: Тъщата на брата на депутат от ПП оглави образователното управление в Стара Загора“, Offnews.bg 05.05.2022 г. <https://offnews.bg/politika/krasimir-valchev-tashtata-na-brata-na-deputat-ot-pp-oglav-i-obrazovate-776119.html>

Заклучения от информацията, предоставена по реда на ЗДОИ

Един от подходите, използвани за набавяне на необходимата информация във връзка с публичните назначения, е тя да бъде поискана по реда на ЗДОИ. За целта бяха изготвени и изпратени заявления за достъп до обществена информация до органите по назначаване на ръководителите на седем от институциите във Варна, Враца и Стара Загора, чиито териториални структури са обект на мониторинга (а именно: ОД на ДФЗ, РУО, РДСП, РДГ, РИОСВ, ОДБХ, РЗИ).

Със заявлението бе поискан достъп до (копия от) документацията за проведените процедури за подбор/конкурс/назначаване на ръководителите на съответните административни структури за периода 2012 – 2022 г., което включва:

1. Обявленията за проведените конкурси;
2. Автобиографиите на кандидатите за заемане на длъжността, в частите им показващи професионалния опит и образованието на кандидата, при спазване на изискванията на приложимото законодателство за защита на личните данни;
3. Документация удостоверяваща начина на сформирание и работата на комисиите, осъществили подбора (заповеди за сформирание, протоколи от срещите/заседанията и т.н.);
4. Заповед за назначаване и освобождаване на лицето назначено/освободено на позицията.

Достъп до част от търсената информация бе отказан основно по две причини:

- Обоснована невъзможност за предоставяне на информацията, тъй като е унищожена заради изтекъл срок за съхранение, който по силата на чл. 25к от ЗЗЛД (с промяна от ДВ, бр. 17 от 2019 г.) е 6-месечен⁴².
- Тъй като исканата информация (вкл. професионален опит и образование) представлява „лични данни“ – поражда се вероятност за идентифициране на неидентифицирано физическо лице.

Достъп до информацията за ОД на ДФЗ – Варна, бе отказан с аргумента, че *Фондът не разполага с информацията, систематизирана по критериите, посочени от заявителя.*⁴³

42 Преди промяната от 2019 г. срокът за съхранение на копията от документи от проведени конкурси, съдържащи лични данни, е бил 3 години. Следователно повечето от административните структури могат да посочат обективна невъзможност да предоставят информация от преди 2019 г.

43 Важно е да се отбележи, че бе поискан достъп до документи, чрез които да се проследят

Мълчалив отказ бе получен от Държавен фонд „Земеделие“ за ОД на ДФЗ – Враца и Стара Загора, както и от РЗИ.⁴⁴

Под различна форма положителни решения за осигурен достъп до информация и част от изисканата документация беше предоставена за РИОСВ, РУО, РДГ, ОДБХ.

От получената в отговор на заявленията документация само изпратените от БАБХ съдържат обем и вид информация, която позволява извеждането на значими с оглед целите на настоящия преглед заключения да се съберат данни за провежданите процедури, основанията за освобождаване на директори в предходните години и др. (заповеди и протоколи, в които са заличени всички лични данни).

Получената по реда на ЗДОИ информация налага извода, че процедурите са публични към момента на обявяването на конкурсите до назначаването на избрания кандидат (само в определени случаи може да се намери информация от публични източници за процедури от предходни години). Информацията, която може да бъде получена, вкл. и по реда на ЗДОИ,

за предходни периоди е крайно недостатъчна както за оценка на проведените процедури, така и за изготвяне на публичен профил на заемащите длъжността.

конкурсните процедури и професионалният опит и образование на участниците в тях. Никаква част от информацията не е поискана систематизирана или допълнително обработена.

44 БИПИ заведе и спечели административно дело срещу мълчаливия отказ от страна на Държавен фонд „Земеделие“ (гледа се в о.с.з. на 04.04.2023 г. от АССГ), с което екипът на Института продължава да води стратегически дела, с цел налагане на съдебна практика за повече прозрачност при управлението.

В отговор на заявлението изпратено по реда на ЗДОИ, гл. секретар на МОСВ посочва: „...надделяващ обществен интерес е налице, когато чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на задълженията по ЗДОИ субекти.

В конкретния случай съгласно характера на исканата информация е налице надделяващ обществен интерес от разкриване на исканата информация, тъй като предоставянето ѝ улеснява прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ относно вземаните от тях решения и гарантира законосъобразното и целесъобразното изпълнение на законовите задължения от субектите по чл. 3 от ЗДОИ.

Целта на ЗДОИ е чрез достъпа до информация да даде възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задълженията по закона субекти.

... изборът на орган на изпълнителната власт категорично представлява обществен интерес и то в надделяващ аспект.“

Водещ принцип при подбора на кадри за заемане на публични длъжности е прозрачността, което налага преосмисляне на 6-месечният срок за съхранение на документацията – доколко неговата продължителност е адекватна. . Обикновено след провеждането на процедурата трябва да има възможност за последваща преценка на обективността и целесъобразността на селекцията. Друг важен принцип при оценка на процедурите е конкурентността. От получените положителни решения по реда на ЗДОИ се налага и изводът, че процедурите за избор на кандидати за заемане на ръководни длъжности в изпълнителната власт са от висок обществен интерес.

ЧАСТ ВТОРА. НАГЛАСИ КЪМ НАЗНАЧЕНИЯТА НА МЕСТНО НИВО СРЕД ЖИТЕЛИТЕ НА ГРАДОВЕТЕ ВАРНА, СТАРА ЗАГОРА И ВРАЦА

Характеристики на количественото емпиричното социологическо изследване

Дейността на структурите от изпълнителната власт, опериращи на местно ниво, често се negliжира за сметка на фаворизирането на големите програмни цели, приоритети и визии за развитие, изпълнението на които обикновено поставя във фокуса на вниманието основните органи на централната власт. Отделните институции на местно ниво обаче са ключово важни за изпълнението на непосредствени цели, мерки и приоритети. От техните действия зависят конкретните резултати, а работата им е видима на местно ниво.

Фокусът върху институционалните структури на местно ниво е важен и от гледна точка на обстоятелството, че това е управленското ниво, на което се случва в най-голяма степен взаимодействието с гражданите – посредством предоставяне на определени услуги, гарантиране на реда и законността или изпълнението на определени политики, насочени към една или друга социална група. Ангажираността на гражданите с работата на местните институционални структури е ключова и за приобщаването им към управлението на страната и упражняването на основни граждански права и задължения.

Социологическото проучване изследва запознатостта и информираността на гражданите от градовете Варна, Стара Загора и Враца с дейността на ключови местни институционални структури. Изследването си поставя за цел да **измери интереса към ръководствата на отделните структури и към процесите по назначаване на административни ръководители**. Установява се кои са индивидуалните характеристики на всеки кандидат за ръководен пост, чието наличие би повишило вероятността от неговото избиране или назначаване. Открити са и основните проблематични практики, съпътстващи процесите по назначаване, и влиянието на политически или икономически фактори. В анализа са изложени и потенциалните мерки за превенция на неблагоприятни процеси, както и желаните профили на кандидатите за ръководни длъжности.

Изследването е представително за пълнолетното население на градовете Варна, Стара Загора и Враца. Проведено е в периода 1-31 март 2023 г. Обем на извадката за всеки град - 200 ефективни интервюта, проведени по метода на прякото полустардантизирано интервю.

Запознатост с дейността на ключови институции на местно ниво

Запознати ли сте с дейността на следните институции, които действат на територията на Вашата област?		Населено място:		
		Варна	Стара Загора	Враца
Областна дирекция на МВР	Да	63.3%	43.6%	56.0%
	Донякъде	27.3%	44.3%	37.0%
	Не	9.3%	12.1%	7.0%
Регионална здравна инспекция	Да	62.3%	25.3%	43.0%
	Донякъде	29.8%	56.0%	49.0%
	Не	7.9%	18.7%	8.0%
Териториална дирекция на НАП	Да	61.6%	28.7%	59.6%
	Донякъде	27.8%	57.3%	31.3%
	Не	10.6%	14.0%	9.1%
Териториално поделение на НОИ	Да	61.3%	29.8%	54.0%
	Донякъде	27.3%	55.0%	37.0%
	Не	11.3%	15.2%	9.0%
Регионална дирекция социално подпомагане	Да	55.6%	31.1%	46.5%
	Донякъде	31.8%	52.3%	42.4%
	Не	12.6%	16.6%	11.1%
Регионална служба по заветостта	Да	52.7%	36.4%	50.0%
	Донякъде	29.3%	47.7%	35.0%
	Не	18.0%	15.9%	15.0%
Регионално управление на образованието	Да	42.4%	21.2%	45.5%
	Донякъде	35.8%	58.9%	39.4%
	Не	21.9%	19.9%	15.2%
Областна дирекция по безопасност на храните	Да	34.7%	18.5%	24.0%
	Донякъде	42.0%	60.3%	44.0%
	Не	23.3%	21.2%	32.0%
Регионална инспекция по околна среда и водите	Да	31.1%	18.5%	23.2%
	Донякъде	33.8%	58.9%	43.4%
	Не	35.1%	22.5%	33.3%
Областна дирекция на „Държавен фонд „Земеделие“	Да	26.5%	16.6%	21.0%
	Донякъде	32.5%	55.0%	38.0%
	Не	41.1%	28.5%	41.0%
Регионална дирекция по горите	Да	26.2%	18.5%	18.0%
	Донякъде	37.6%	54.3%	42.0%
	Не	36.2%	27.2%	40.0%
Областна дирекция „Земеделие“	Да	25.8%	22.5%	19.4%
	Донякъде	38.4%	53.0%	39.8%
	Не	35.8%	24.5%	40.8%

Резултатите от проучването показват, че жителите на Варна демонстрират най-висока степен на запознатост с ключовите институции на местно ниво. На второ място по степен на запознатост между градовете, в които е проведено изследването, се нареждат жителите на Враца. Те имат малко по-висока запознатост в сравнение с жителите на Стара Загора, но също така имат по-слаба запознатост в сравнение с жителите на Варна, която се изразява в по-висок дял отговори „донякъде запознат“. Най-слаба е запознатостта в Стара Загора като интервюираните там по-често от другите две области посочват отговор „донякъде запознат“ или „не, не съм запознат“. Като цяло **най-популярни са Областните дирекции на МВР, следвани от НАП и НОИ**. В третата по популярност група попадат Регионалните здравни инспекции, Регионалните дирекции социално подпомагане и Регионалните служби по заетостта.

Тези резултати до голяма степен се определят от функциите, които отделните институции изпълняват, броят граждани, които тяхната дейност засяга, както и политиките, с които се ангажират и видимостта им на местно ниво. **Най-слабо популярни са институциите, които са ангажирани със секторите земеделие и гори** (Областни дирекции „Земеделие“, Областни дирекции на Държавен фонд „Земеделие“, Регионални дирекции по горите). И в трите изследвани градове с работата на тези институции са запознати около една четвърт или по-малко от четвърт от гражданите.

Областната дирекция на МВР, Регионалната здравна инспекция, Териториалната дирекция на НАП и Териториалното поделение на НОИ са институциите, с чиято дейност са запознати над 60% от живеещите във Варна. Като изключим Регионалната здравна инспекция, дейността на останалите три е най-популярна и за мнозинството от жителите на Враца, и за най-съществен дял от респондентите от Стара Загора. Анкетираните от Враца и Стара Загора са в по-голяма степен запознати и с дейността на регионалните служби по заетостта.

Живеещите на територията на град Стара Загора са най-колебливи в оценките си за личната си осведоменост с дейността на ключовите институции, опериращи на местно ниво. Около и над 50% от тях определят, че са запознати само донякъде с работата на посочените във въпроса структури.

Областните дирекции „Земеделие“, Регионалните инспекции по околната среда и водите, Регионалните дирекции по горите и областните дирекции на Държавен фонд „Земеделие“ са най-слабо познати сред жителите на трите изследвани града.

По 12,6% от жителите на Варна и Стара Загора са запознати с дейността на всички изброени ключови институции на местно ниво (отговорили са с „Да“ за всяка от тях). За живеещите във Враца този дял възлиза на 11%. В тази категория попадат по-често мъже, респонденти на възраст над 40 години и хора с висше образование.

Незапознати с дейността на нито една ключова институция на местно ниво са 8,6% от анкетираните от Стара Загора и 2,6% от респондентите от Варна. По-често в групата на незапознатите попадат мъже и граждани с основно или по-ниско образование.

Използване на услугите на ключови институции на местно ниво

Териториалната дирекция на НАП, Териториалното поделение на НОИ и Областната дирекция на МВР са трите институции, услугите на които респондентите от град Варна са ползвали най-често. Тези институции попадат сред най-търсените и при жителите на Стара Загора и Враца. Сред живеещите в Стара Загора като по-често използвана институция попада и регионалната служба по заетостта, а сред анкетираните от Враца – Регионалната здравна инспекция.

Аналягало ли се е да ползвате услугите, които предоставят следните структури?		Населено място:		
		Варна	Стара Загора	Враца
Териториална дирекция на НАП	Да	71.5%	64.9%	83.0%
	Не	28.5%	35.1%	17.0%
Областна дирекция на МВР	Да	64.9%	58.3%	90.9%
	Не	35.1%	41.7%	9.1%
Териториално деление на НОИ	Да	64.2%	65.6%	74.7%
	Не	35.8%	34.4%	25.3%
Регионална здравна инспекция	Да	45.3%	25.8%	62.0%
	Не	54.7%	74.2%	38.0%
Регионална дирекция социално подпомагане	Да	41.1%	51.7%	50.0%
	Не	58.9%	48.3%	50.0%
Регионална служба по заетостта	Да	34.4%	67.5%	49.0%
	Не	65.6%	32.5%	51.0%
Регионално управление на образованието	Да	16.6%	13.2%	41.0%
	Не	83.4%	86.8%	59.0%
Регионална инспекция по околна среда и водите	Да	12.7%	4.7%	10.1%
	Не	87.3%	95.3%	89.9%
Областна дирекция по безопасност на храните	Да	12.0%	12.1%	9.0%
	Не	88.0%	87.9%	91.0%
Областна дирекция „Земеделие“	Да	7.3%	21.3%	14.0%
	Не	92.7%	78.7%	86.0%
Регионална дирекция по горите	Да	6.6%	6.7%	12.0%
	Не	93.4%	93.3%	88.0%
Областна дирекция на Държавен фонд „Земеделие“	Да	5.3%	11.3%	15.0%
	Не	94.7%	88.7%	85.0%

Областните дирекции „Земеделие“, регионалните инспекции по околната среда и водите, областните дирекции за безопасност на храните, регионалните инспекции по горите и областните дирекции на Държавен фонд „Земеделие“ са институциите, към които гражданите от трите изследвани града са се обръщали в най-малка степен (между 78,7% и 94,7% от анкетираните не са търсили техните услуги).

1,3% от жителите на Стара Загора и 1% от живеещите във Враца са използвали услугите на всички изброени във въпроса институции. Това по-често са жени, респонденти между 60- и 69-годишна възраст и хора с висше образование.

Делът на респондентите, които не са ползвали услугите на нито една от изброените институции, варира между 10,6% - за жителите на Стара Загора, 5,3% - за Варна, и е най-нисък – 1%, във Враца. В тази група по-често попадат най-младите респонденти (18-24 години) и хората с основно или по-ниско образование.

Оценка за работата на ключови институции на местно ниво

По отношение на работата на ключови институции на местно ниво общият извод, който може да бъде направен, е, че **респондентите от трите изследвани града са по-скоро положително настроени към извършваните от тези структури дейности** – оценките „по-скоро положително“ са повече от оценките

„по-скоро отрицателно“ за всяка от изброените институции и в трите града. Жителите на Варна оценяват най-високо работата на териториалното поделение на НОИ, териториалната дирекция на НАП и Регионалната дирекция „Социално подпомагане“. По отношение на териториалните подразделения на НАП и НОИ в голяма степен положително отношение заявяват и живеещите в град Враца, като там високо се оценява и работата на Регионалното управление на образованието. С най-големи дялове на положителни оценки в Стара Загора са областната дирекция „Земеделие“, областната дирекция на Държавен фонд „Земеделие“, регионалната служба по заетостта и регионалната инспекция по околната среда и водите.

Големината на града и видимостта на работата на тези институции често оказва влияние върху мненията на гражданите като тенденцията е критичността и неудовлетвореността в големите градове да е по-висока.

Как бихте оценили работата на всяка от следните структури?		Населено място:		
		Варна	Стара Загора	Враца
Териториално поделение на НОИ	По-скоро положително	80.0%	78.1%	85.0%
	По-скоро отрицателно	20.0%	21.9%	15.0%
Териториална дирекция на НАП	По-скоро положително	74.0%	80.1%	84.0%
	По-скоро отрицателно	26.0%	19.9%	16.0%
Регионална дирекция социално подпомагане	По-скоро положително	69.8%	78.1%	56.0%
	По-скоро отрицателно	30.2%	21.9%	44.0%
Регионална здравна инспекция	По-скоро положително	68.9%	78.1%	71.0%
	По-скоро отрицателно	31.1%	21.9%	29.0%
Областна дирекция на МВР	По-скоро положително	66.2%	80.7%	80.6%
	По-скоро отрицателно	33.8%	19.3%	19.4%
Регионална служба по заетостта	По-скоро положително	63.5%	80.8%	58.6%
	По-скоро отрицателно	36.5%	19.2%	41.4%
Регионално управление на образованието	По-скоро положително	62.4%	80.0%	82.0%
	По-скоро отрицателно	37.6%	20.0%	18.0%
Областна дирекция „Земеделие“	По-скоро положително	61.1%	82.8%	71.0%
	По-скоро отрицателно	38.9%	17.2%	29.0%
Областна дирекция на Държавен фонд „Земеделие“	По-скоро положително	58.8%	82.8%	67.0%
	По-скоро отрицателно	41.2%	17.2%	33.0%
Регионална инспекция по околна среда и водите	По-скоро положително	56.4%	80.8%	70.0%
	По-скоро отрицателно	43.6%	19.2%	30.0%
Регионална дирекция по горите	По-скоро положително	54.7%	76.8%	67.0%
	По-скоро отрицателно	45.3%	23.2%	33.0%
Областна дирекция по безопасност на храните	По-скоро положително	54.4%	79.3%	60.0%
	По-скоро отрицателно	45.6%	20.7%	40.0%

Структурите, чиято работа е оценена **отрицателно** в най-голяма степен във Варна, са **Областната дирекция по безопасност на храните, Регионалната дирекция по горите и Регионалната инспекция по околната среда и водите**. Областната дирекция по безопасност на храните попада сред трите най-ниско оценявани институции и сред жителите на Враца, заедно с Регионална дирекция „Социално подпомагане“ и Регионалната служба по заетостта. Респондентите от Стара Загора оценяват най-ниско Регионалната дирекция по горите, Териториалното поделение на НОИ, Регионалната дирекция социално подпомагане и Регионалната здравна инспекция.

Мнозинството от жителите на Стара Загора (59,6%) оценяват по-скоро положително всички ключови институции на местно ниво. По-ниски са дяловете на отстояващите подобна позиция във Варна и Враца – съответно 37,1% и 45%. С положителни оценки за всички институции са по-често жени и хора с основно или по-ниско образование.

7,3% от гражданите на Варна, 6,6% от живеещите в Стара Загора и 4% от жителите на Враца поставят отрицателни оценки на работата на всяка от изброените институции. По-често в тази група попадат респонденти до 50-годишна възраст.

Разпознаваемост на ръководителите на ключови институции на местно ниво

Резултатите от проучването показват, че голямото мнозинство от жителите на трите изследвани града (между 69% и 98%) не са наясно кой ръководи всяка от ключовите институции на местно ниво.

Знаете ли кой е ръководител на всяка от следните структури?		Населено място:		
		Варна	Стара Загора	Враца
Областна дирекция на МВР	Да	29.8%	12.6%	20.2%
	Не	70.2%	87.4%	79.8%
Териториална дирекция на НАП	Да	24.7%	12.7%	19.0%
	Не	75.3%	87.3%	81.0%
Териториално поделение на НОИ	Да	23.2%	12.6%	31.0%
	Не	76.8%	87.4%	69.0%
Регионална здравна инспекция	Да	22.5%	6.0%	12.0%
	Не	77.5%	94.0%	88.0%
Регионално управление на образованието	Да	18.5%	6.0%	20.0%
	Не	81.5%	94.0%	80.0%
Регионална служба по заетостта	Да	17.2%	13.3%	12.0%
	Не	82.8%	86.7%	88.0%
Регионална дирекция социално подпомагане	Да	14.6%	10.6%	9.0%
	Не	85.4%	89.4%	91.0%
Областна дирекция по безопасност на храните	Да	13.2%	3.4%	6.0%
	Не	86.8%	96.6%	94.0%
Регионална инспекция по околна среда и водите	Да	12.6%	2.0%	3.0%
	Не	87.4%	98.0%	97.0%
Областна дирекция на Държавен фонд „Земеделие“	Да	11.9%	4.6%	7.0%
	Не	88.1%	95.4%	93.0%
Регионална дирекция по горите	Да	11.3%	4.6%	6.0%
	Не	88.7%	95.4%	94.0%
Областна дирекция „Земеделие“	Да	10.6%	5.3%	10.0%
	Не	89.4%	94.7%	90.0%

В град Варна най-известни на широката публика са ръководителите на областната дирекция на МВР, на териториалната дирекция на НАП, на териториалното поделение на НОИ и на регионалната здравна инспекция. Сходна е картината и във Враца, където обаче на мястото на РЗИ попада Регионалното управление на образованието. Жителите на Стара Загора са най-слабо информирани

за персоналните ръководители на ключови институции на местно ниво - с изключение на Регионалната дирекция социално подпомагане и Регионалната служба по заетостта, за всички останали институции най-малки дялове от анкетираните в Стара Загора са заявили, че познават въпросния ръководител. Ръководствата на Регионалната служба по заетостта, на Областната дирекция на МВР, на териториалните единици на НОИ и на НАП са и най-разпознаваеми сред живеещите в Стара Загора.

Най-слабо познат за жителите на Варна е ръководителят на Областната дирекция „Земеделие“, докато респондентите от Стара Загора и Враца познават в най-малка степен началниците на Регионалната инспекция по околната среда и водите в техните населени места.

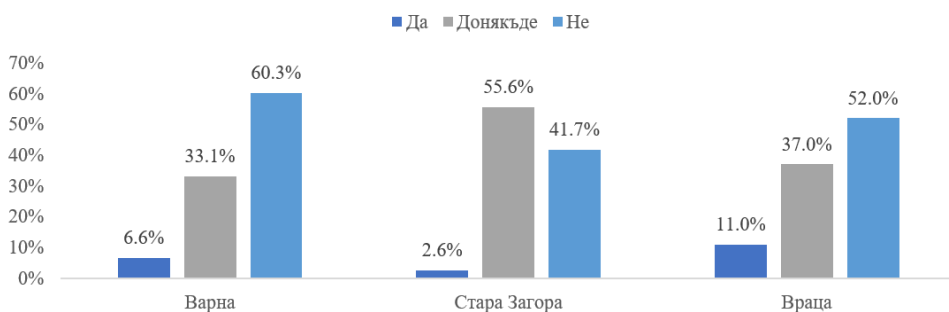
3,3% от живеещите във Варна и 1,3% от жителите на Стара Загора заявяват, че знаят кой ръководи всяка една от ключовите институции на местно ниво. С такова ниво на запознатост са по-често жените, респондентите над 60-годишна възраст и хората с образование, по-високо от средното.

Мнозинството от гражданите на трите изследвани града не разпознават нито един ръководител на ключова институция на местно ниво – дяловете варират между 55% - за Враца, 60,3% - за Варна, и 70,9% - за Стара Загора. В тази група попадат по-често най-младите респонденти (18-24 години) и хората с основно или по-ниско образование.

Тази ниска запознатост показва, че на практика **гражданите не следят и не се интересуват активно от назначенията на местно ниво.** Имайки предвид, че избраните в изследването градове са типологични представители на голям, среден и по-малък областен град, те могат да послужат като илюстрация на характеристиките на този показател в останалите областни градове в страната.

Информираност за процесите по назначаване на ръководители на ключови институции на местно ниво

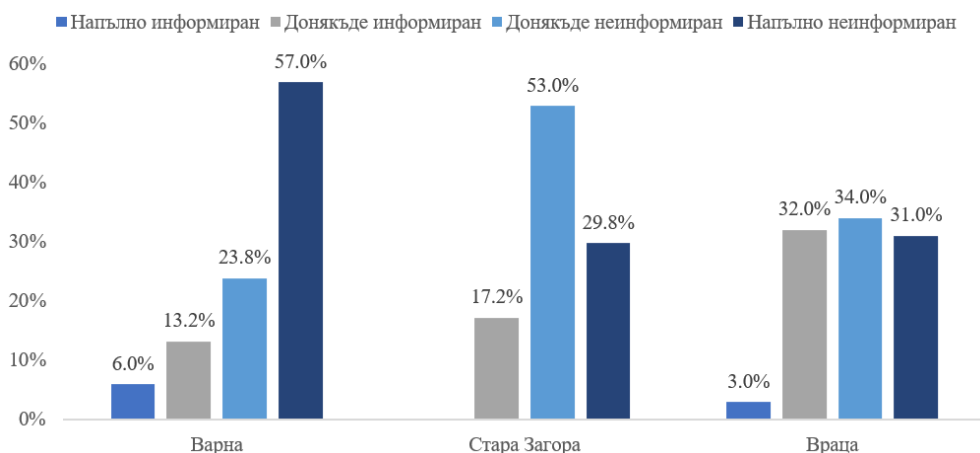
Интересувате ли се как се назначават ръководителите в тези институции?



Слаб е интересът към процесите по назначение на ръководители на ключови институции на местно ниво сред жителите на трите изследвани града. 11% от жителите на Враца, 6,6% от живеещите във Варна и 2,6% от респондентите от Стара Загора отговарят положително на въпроса дали се интересуват от подобни назначения. Мнозинството от анкетираните във Варна (60,3%) и Враца (52%) не се интересуват от процесите по назначения на ръководители. Сред жителите на Стара Загора този дял спада до 41,7%, като тук мнозинство са отговорили, че се интересуват от назначенията донякъде (55,6%). 37% от респондентите от Враца и 33,1% от анкетираните във Варна също попадат в категорията на само донякъде проявяващите интерес към назначенията на ръководители на ключови институции на местно ниво.

Интересът към процесите по назначаване на ръководители е по-голям сред респондентите, попадащи във възрастовите групи 25-29 и 50-59 години и сред висшистите. Запознатите с дейността на всички институции, ползващите услугите на всички институции и познаващите ръководителите на всички структури по-често споделят, че се интересуват от процесите по назначения на служители на ръководни длъжности.

До каква степен се чувствате информиран за назначенията в тези институции?



Слаба е информираността за назначенията в ключови институции на местно ниво сред жителите на трите изследвани града. Между две трети и 82,6% от респондентите споделят, че са в някаква степен незапознати (по-скоро или напълно) с процесите по назначаване на служители. Сходни са нивата на неинформираност сред живеещите в Стара Загора (82,8%) и Варна (80,8%). Разликите идват в нюансите на заявената незапознатост, като сред респондентите от Стара Загора преобладават донякъде неинформираните (53%), а

сред анкетираните от Варна – напълно неинформирани (57%). С информация за назначения на служители в ключови институции на местно ниво разполагат в най-голяма степен гражданите на Враца (35%). За слабото разпространение на подобна информация свидетелстват и много ниските дялове на отговорилите с опцията „Напълно информиран“ – 6% от живеещите във Варна и 3% от живеещите във Враца.

По-добре оценяват своята информираност респондентите на възраст между 50 и 69 години и анкетираните с образование, по-високо от средното. Запознатите с дейността на всички ключови институции на местно ниво, ползват услугите на тези структури и познаващите техните ръководители оценяват по-високо своята информираност по отношение на назначения като цяло в разгледаните по-горе институции.

Необходими характеристики на кандидати за ръководни длъжности

Резултатите от проучването показват, че респондентите от трите изследвани града определят близостта до определени политически или икономически кръгове, познанството и близостта до „правилните хора“, семейните познанства и „връзките“ като по-важни от професионалните и личностните качества при кандидатстване за ръководни позиции за институции от тяхната административна област.

Човек с какви характеристики според Вас е вероятно да бъде назначен на ръководна позиция във Вашата административна област: (1/ Професионални и личностни качества)		Варна	Стара Загора	Враца
Човек с опит като ръководител	Вероятно е	58.9%	29.8%	51.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	26.5%	61.6%	38.0%
	Не е вероятно	14.6%	8.6%	11.0%
Човек, който се ползва с доверие/уважение в района/областта	Вероятно е	58.3%	9.9%	39.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	29.1%	79.5%	56.0%
	Не е вероятно	12.6%	10.6%	5.0%
Човек с ценен професионален опит в сферата, в която ще бъде назначен	Вероятно е	56.3%	23.8%	64.6%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	29.1%	64.2%	24.2%
	Не е вероятно	14.6%	11.9%	11.1%
Човек с висока експертиза и познания	Вероятно е	52.3%	27.8%	62.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	30.5%	60.3%	26.0%
	Не е вероятно	17.2%	11.9%	12.0%
Човек с опит на държавна позиция в друга държавна/общинска структура	Вероятно е	52.3%	57.0%	41.4%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	32.5%	35.1%	50.5%
	Не е вероятно	15.2%	7.9%	8.1%
Човек, който умее да ръководи хора	Вероятно е	51.0%	32.5%	35.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	32.2%	55.6%	44.0%
	Не е вероятно	16.8%	11.9%	21.0%
Човек, който има лидерски качества	Вероятно е	48.3%	35.8%	43.4%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	30.5%	51.0%	40.4%
	Не е вероятно	21.2%	13.2%	16.2%
Човек, който се е доказал в практиката	Вероятно е	46.4%	7.3%	31.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	30.5%	75.5%	57.0%
	Не е вероятно	23.2%	17.2%	12.0%
Човек с опит в частния сектор	Вероятно е	31.3%	16.6%	21.2%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	38.0%	72.2%	42.4%
	Не е вероятно	30.7%	11.3%	36.4%
Човек с образование в чужбина	Вероятно е	29.8%	17.9%	20.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	38.4%	72.2%	57.0%
	Не е вероятно	31.8%	9.9%	23.0%

Опитът като ръководител (58,9%), доверието сред хората в района/областта (58,3%) и ценният професионален опит в сферата на предстоящото назначение (56,3%) са трите основни професионални и личностни качества, притежанието на които би направило вероятно назначаването на дадено лице на ръководен пост в град Варна. Респондентите от Враца споделят това мнение по отношение на професионалния опит в сферата на предстоящото назначение (64,6%) и опита като ръководител (51%), като изтъкват още високата експертиза и познания (64,6%). За живеещите в Стара Загора опитът на държавна позиция в друга държавна или общинска структура (57%), лидерските качества (35,8%) и уменията за ръководене на хора (32,5%) са трите най-ценни характеристики, притежанието на което прави по-вероятно избирането на даден кандидат за ръководна длъжност. Впечатление прави по-голямата колебливост на жителите на Стара Загора в оценката им за вероятността даден кандидат да бъде избран на ръководен пост при притежанието на изброените професионални или личностни качества – мнозинството от анкетираните от този град избират неутралната позиция „Колкото вероятно, толкова и невероятно“ на почти всички изброени характеристики.

Човек с какви характеристики според Вас е вероятно да бъде назначен на ръководна позиция във Вашата административна област: (2/ Характеристики, притежавани поради близост с отделени политически и икономически кръгове, "връзки" и т.н.)		Варна	Стара Загора	Враца
Близък на кмета или общински съвет	Вероятно е	82.1%	53.0%	83.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	10.6%	43.0%	13.0%
	Не е вероятно	7.3%	4.0%	4.0%
Приближен до политическия елит от водещата партия на национално ниво	Вероятно е	80.1%	80.8%	77.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	11.3%	15.2%	20.0%
	Не е вероятно	8.6%	4.0%	3.0%
Човек, чиито родител/и са на ръководна длъжност в района/областта	Вероятно е	77.5%	62.0%	81.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	17.2%	32.7%	16.0%
	Не е вероятно	5.3%	5.3%	3.0%
Човек, който познава „дравишните хора“, независимо от коя партия или кръгове на влияние	Вероятно е	74.2%	82.1%	31.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	19.2%	13.2%	48.0%
	Не е вероятно	6.6%	4.6%	21.0%
Приближен до местния политически елит от водещата партия на местно ниво	Вероятно е	74.2%	59.1%	84.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	14.6%	37.6%	13.0%
	Не е вероятно	11.3%	3.4%	3.0%
Приближен на икономически кръгове, свързани с местен бизнес	Вероятно е	74.0%	69.5%	37.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	16.7%	25.2%	55.0%
	Не е вероятно	9.3%	5.3%	8.0%
Човек, който членува в партията с най-много гласове в местния парламент	Вероятно е	63.6%	54.3%	88.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	19.2%	37.7%	9.0%
	Не е вероятно	17.2%	7.9%	3.0%
Човек, чиито родител/и са изяви професионалисти/ръководители в същата сфера	Вероятно е	62.3%	17.9%	67.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	25.2%	72.8%	27.0%
	Не е вероятно	12.6%	9.3%	6.0%
Човек, който членува в партията с най-много гласове в национален план/в управляващата партия или в някоя от партиите в управляващата коалиция	Вероятно е	61.6%	82.1%	82.8%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	22.5%	13.9%	16.2%
	Не е вероятно	34.4%	17.2%	17.2%
Човек с други семейни връзки	Вероятно е	58.9%	67.5%	64.0%
	Колкото вероятно, толкова и невероятно	26.5%	24.5%	30.0%
	Не е вероятно	14.6%	7.9%	6.0%

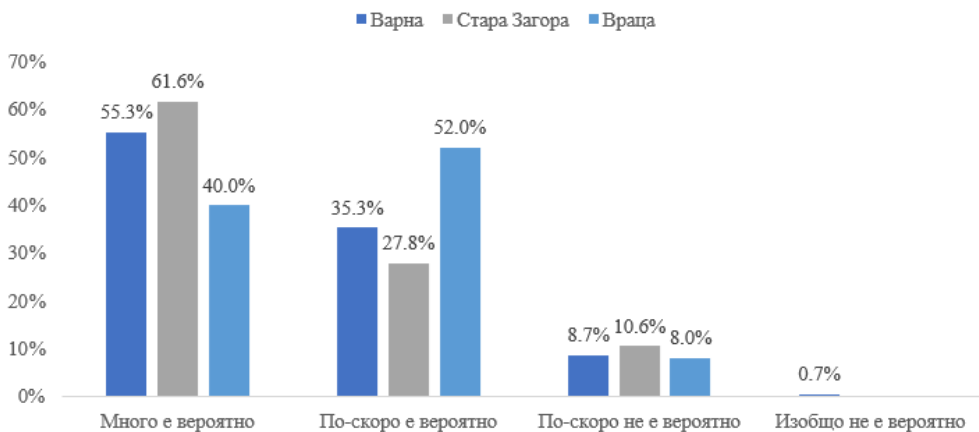
Близостта до кмета или общинския съвет (82,1%), близостта до политическия елит на водещата партия на национално ниво (80,1%) и наличието на родители на ръководни длъжности в съответната област или район (77,5%) са характеристики на потенциалния кандидат за ръководна длъжност, притежанието на които би направило вероятно в най-голяма степен избирането му на ръководен пост в град Варна. В Стара Загора близостта до политическия елит на водещата партия на национално ниво (80,8%) се допълва от по-силно застъпените познанства на „правилните хора“, независимо от партийната им принадлежност (82,1%), и членството в партията с най-много гласове в национален план (82,1%). Респондентите от Враца отличават в най-голяма степен членството в партията с най-много гласове в местния парламент (88%), близостта до политическия елит от водещата партия на местно ниво (84%) и близостта до кмета или общинския съвет (83%).

Ясно се вижда, че и в трите града, лице, което е в близки контакти и „връзки“ с политически и икономически кръгове е по-вероятно да бъде назначено като ръководител, отколкото лице с опит, професионални и личностни качества, подходящи за изпълняваната длъжност.

Влияние на политически, икономически и семейни връзки върху назначенията на ръководни длъжности

Политическите, икономическите и семейните връзки оказват значително влияние върху назначенията на ръководни длъжности в изследваните градове. Около и над 90% от респондентите от Варна, Стара Загора и Враца отчитат вероятност в някаква степен на подобни влияния.

Доколко е вероятно по-голямо влияние за назначение на ръководни длъжности във Вашата община да имат политическите, икономическите и семейните връзки на съответното лице, отколкото професионалните му качества?



По-категорични в оценките си са жителите на Стара Загора и Варна – съответно 61,6% и 55,3% определят влиянието на политически, икономически и семейни връзки като много вероятно. Сред живеещите във Враца превес взимат отговорилите с „По-скоро е вероятно“ (52%) спрямо категорично разпознаващите неправомерно влияние (40%). Между 8% и 10,6% е делът на респондентите, които са на мнение, че върху назначенията на ръководни длъжности в регионалните структури в техния район не се оказва влияние по политическа, икономическа или семейна линия.

Влияние на „шуробаджанащината“ при назначенията

Феноменът „шуробаджанащина“ традиционно намира широко разпространение в нагласите на българските граждани като основен принцип за провеждане на назначения на всяко едно ниво от управлението на страната. Резултатите от проучването показват, че широката общественост в градовете в обхвата на изследването смята, че „шуробаджанащината“ е широко застъпена при назначаването на служители на ръководни длъжности.

Според Вас при кои назначения влияе в по-голяма степен „шуробаджанащината“?



Респондентите от трите изследвани града се обединяват около мнението, че „шуробаджанащината“ оказва влияние върху назначенията на служители на ръководни длъжности, но се различават в позициите си за това на какво ниво влиянието е по-голямо. Голямото мнозинство от жителите на Враца и от живе-

ещите във Варна споделят, че по-засегнати от подобно влияние са ръководните длъжности на местно ниво – съответно 82% и 66,4% от анкетираните. Сред респондентите от Стара Загора тенденцията е противоположна – те в по-голяма степен разпознават назначенията на национално ниво като по-повлияни от „шуробаджанащина“ (58,3%) спрямо тези на местно ниво (37,1%). 30,8% от живеещите във Варна и 12% от жителите на Враца намират назначенията на национално ниво за повлияни в по-голяма степен. Между 2,7% и 6% от анкетираните не отчитат влияние на „шуробаджанащина“ при назначенията на служители на ръководни длъжности.

Респондентите, попадащи във възрастовата група 18-24 години и хората с основно или по-ниско образование по-често смятат, че „шуробаджанащината“ влияе повече върху назначения на ръководители на национално ниво.

Ако говорим за назначенията на експертни и ръководни длъжности, при кои от тях според Вас влияе в по-голяма степен „шуробаджанащината“?

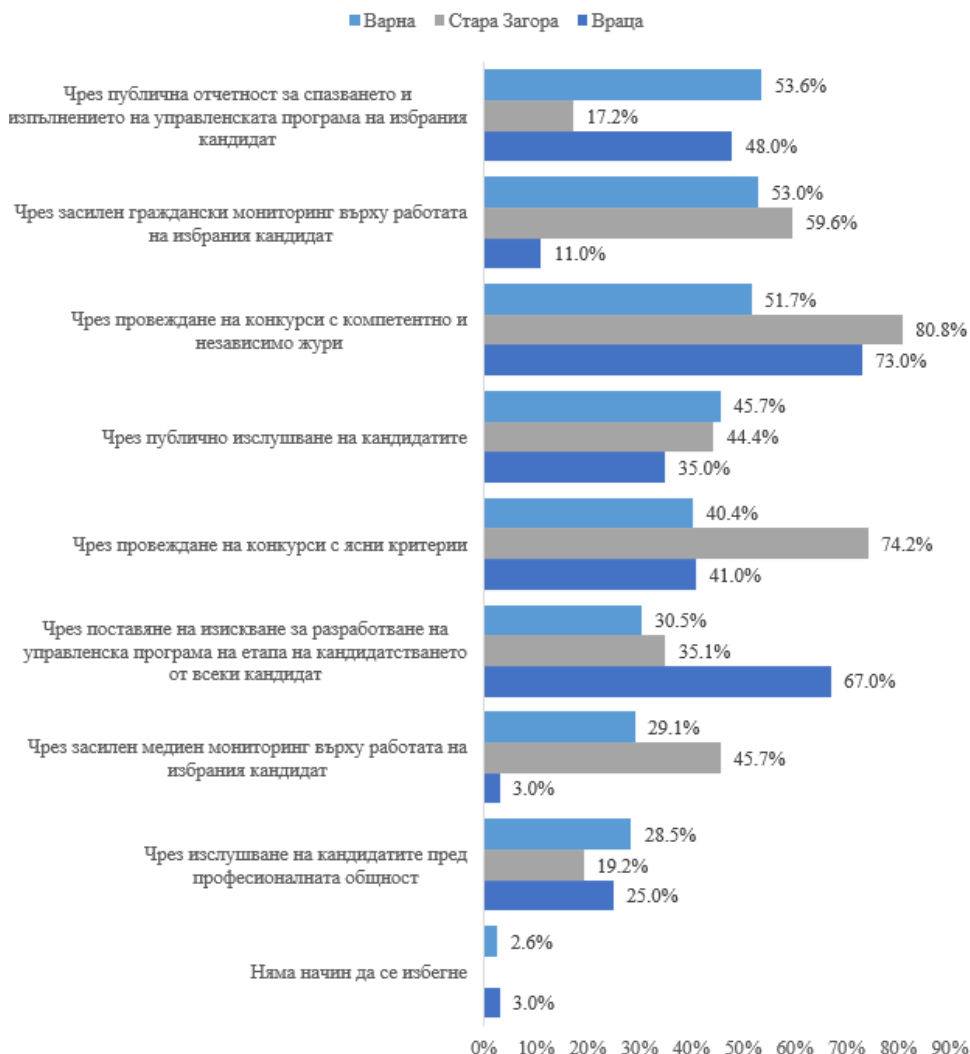


Респондентите от трите изследвани града са на мнение, че феноменът „шуробаджанащина“ влияе в по-голяма степен при назначенията на служители на ръководни длъжности, като най-категорични в тази оценка са жителите на Враца (88%), следвани от живеещите в Стара Загора (71,5%) и анкетираните във Варна (65,5%). 31,7% е делът на респондентите от Варна, отчитащи по-силно влияние на „шуробаджанащината“ при назначенията на служители на експертни длъжности. На подобна позиция са и 21,2% от респондентите от Стара

Загора и само 2% от жителите на Враца. Около мнението, че „шуробаджанащината“ няма влияние при назначенията на служители, независимо от нивото, се обединяват 10% от жителите на Враца, 7,3% от респондентите от Стара Загора и 2,8% от анкетираните от Варна.

Мерки за превенция на „шуробаджанащината“

По какъв начин може според Вас да се избегне „шуробаджанащината“ при назначенията на местно ниво?



Провеждането на конкурси с компетентно и независимо жури е мярката за превенция на „шуробаджанащината“, около която се обединяват най-големи дялове от респондентите от градовете Стара Загора (80,8%) и Враца (73%). Тази възможност попада сред трите най-често посочвани и от жителите на Варна (51,7%), наред с малко по-силно застъпените като публичната отчетност за спазването и изпълнението на управленската програма на избрания кандидат (53,6%) и засиления граждански мониторинг върху работата на избрания кандидат (53%). Провеждането на конкурси с ясни критерии (74,2%) и засиленият медиен мониторинг върху избрания кандидат (45,7%) допълват трите най-ефективни мерки за превенция на „шуробаджанащината“ според жителите на Стара Загора. Поставянето на изискване за разработване на управленска програма на етапа на кандидатстване от всеки кандидат (67%) и публичната отчетност за спазването и изпълнението на управленската програма на избрания кандидат (48%) допълват топ три на потенциалните възможности за превенция на „шуробаджанащина“, открити от жителите на град Враца.

Назначения на ръководни длъжности в структури от изпълнителната власт на местно ниво

При разглеждането на процесите по назначенията на ръководители на структури от изпълнителната власт на местно ниво през последните пет години се разкрива една **крайно неблагоприятна картина относно възможностите за заемане на ръководен пост, прозрачността на конкурсите и влиянието на политически фактори при назначенията и уволненията.**

Мислейки за назначенията на ръководители на структури на изпълнителната власт на местно ниво през последните 5 години, съгласни ли сте със следните твърдения:		Населено място:		
		Варна	Стара Загора	Враца
Нама как да станеш ръководител в подобна структура без връзки	Несъгласен	6,6%	4,0%	2,0%
	Нито съгласен, нито несъгласен	15,9%	17,9%	7,1%
	Съгласен	77,5%	78,1%	90,8%
Няма смисъл да участваш в конкурси за ръководна длъжност, ако нямаш протекции от някой по-висшестоящ	Несъгласен	7,3%	13,9%	4,0%
	Нито съгласен, нито несъгласен	19,9%	19,2%	26,0%
	Съгласен	72,8%	66,9%	70,0%
Назначенията на хора за ръководни служители на държавна служба зависят от това коя партия е на власт	Несъгласен	11,3%	4,0%	2,0%
	Нито съгласен, нито несъгласен	17,2%	13,2%	8,0%
	Съгласен	71,5%	82,8%	90,0%
Промяната на управляващата партия води до уволнения на служители на ръководни длъжности поради това, че са свързани с предишните управляващи	Несъгласен	6,6%	2,6%	1,0%
	Нито съгласен, нито несъгласен	23,2%	10,6%	10,0%
	Съгласен	70,2%	86,8%	89,0%
Назначенията на ръководни длъжности в администрацията се извършват прозрачно и при спазване на законоустановените норми	Несъгласен	49,0%	53,0%	57,0%
	Нито съгласен, нито несъгласен	27,8%	27,2%	31,0%
	Съгласен	23,2%	19,9%	12,0%
Уволнения на служители на ръководни длъжности се правят само при ясно установена причина и в съответствие със законоустановените норми	Несъгласен	41,1%	57,6%	3,0%
	Нито съгласен, нито несъгласен	38,4%	33,8%	24,0%
	Съгласен	20,5%	8,6%	73,0%

В голямото мнозинство от случаите (между 77,5% и 90,5%) през последните пет години не е било възможно даден кандидат да заеме ръководен пост на структура от изпълнителната власт на местно ниво, ако няма „връзки“. По-голямата част от респондентите (между 66,9% и 72,8%) отчитат като безсмислено и участието в конкурси за ръководни длъжности, ако кандидатът не се ползва с протекции от висшестоящ. Зависимост от партията на власт при назначения е налична в между 71,5% и 90% от изразените мнения. През последните пет години в голяма степен са били налични и уволнения на служители на ръководни длъжности поради принадлежност към предишни управляващи конфигурации. Това мнение споделят съответно 70% от жителите във Варна, 87% в Стара Загора и 89% във Враца. В същото време едва между 12% и 23,2% от респондентите са на мнение, че назначенията на ръководни длъжности в администрацията са се извършвали по прозрачен начин и при спазване на законоустановените норми. **Голяма разлика между трите изследвани района се наблюдава единствено по отношение на прозрачността и законността на уволненията на служители на ръководни длъжности – 73% от жителите на Враца са съгласни, че тези уволнения са се правили прозрачно и в съответствие със законоустановените норми, докато съответно само една пета и 8,6% от живеещите във Варна и Стара Загора биха се съгласили с подобно твърдение.**

В подкрепа на твърдението, че през последните пет години и назначения, и уволненията на ръководители на структури от изпълнителната власт в тяхната административна област са се правели прозрачно и при спазване на законоустановените норми, се изказват 9% от гражданите на Враца, 8,6% от жителите на Варна и 2% от живеещите в Стара Загора. В тази група попадат по-често респондентите под 30 и над 50 години и хората с образование, по-високо от средното.

Шансове за назначения на различни „идеални типове“ кандидати за ръководен пост

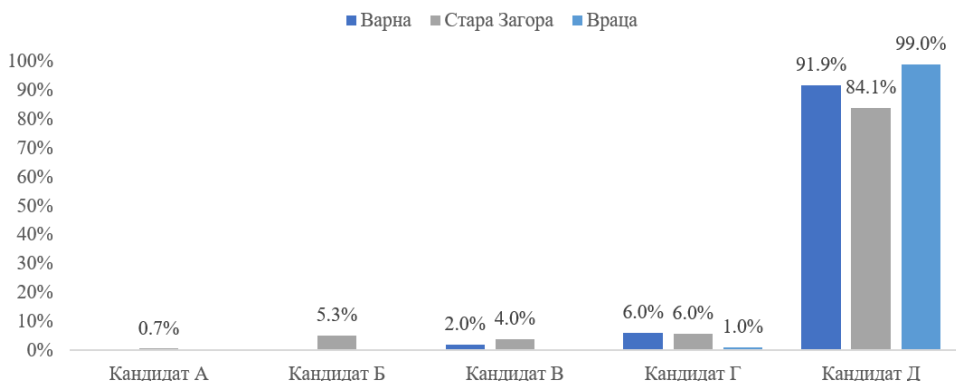
Проучването представя пет потенциални кандидати за ръководни постове. В характеристики на всеки кандидат са представени качествата, които притежава – опит, професионализъм/експертиза, „връзки“ и лидерски качества. Изведени са пет различни възможни кандидата, притежаващи различна комбинация от тези характеристики. Притежаваните качества на всеки от петте кандидата са представени в таблицата по-долу.

Да си представим, че за институция X са подали документи следните кандидати:

	Опит	Професионализъм/ Експертиза	„Връзки“	Лидерски качества
Кандидат А	Няма	Няма	Има	Няма
Кандидат Б	Няма	Няма	Има	Има
Кандидат В	Няма	Има	Има	Няма
Кандидат Г	Няма	Няма	Няма	Има
Кандидат Д	Има	Има	Няма	Има

Желан профил на кандидат за ръководен пост

Вие лично кой кандидат бихте искали да бъде избран/назначен на ръководен пост?

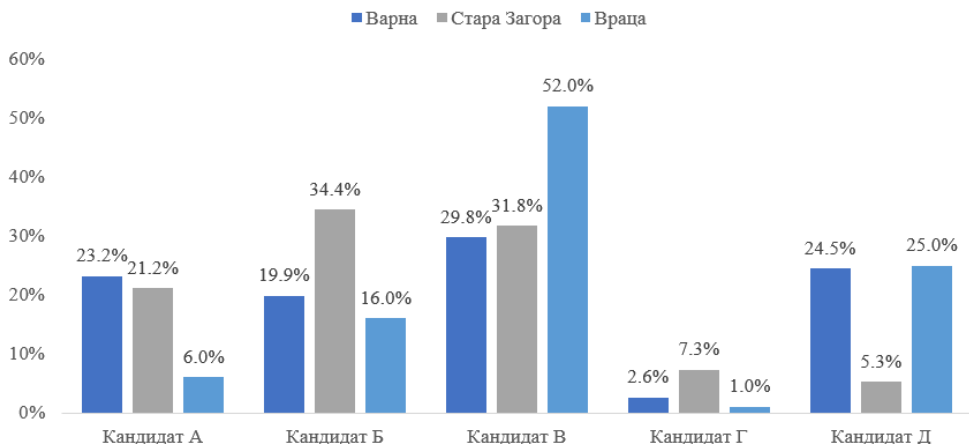


Жителите на градовете Варна, Стара Загора и Враца са в огромна степен категорични в предпочитанията си за кандидата за ръководен пост. Между 84,1% и 99% от респондентите са на мнение, че биха искали да бъде избран **кандидат с опит, лидерски качества и професионализъм/експертиза, но без „връзки“** (кандидат Д). По 6% от гражданите на Варна и на Стара Загора и 1% от живеещите във Враца са отдали своите предпочитания към кандидат Г (притежаващ само лидерски качества). 2% от жителите на Варна и 4% от респондентите от Стара Загора биха искали да видят избран или назначен на ръководен пост кандидат с професионализъм/експертиза и „връзки“, но без опит и лидерски качества (кандидат В). Предпочитания за кандидат Б споделят 5,3% от жителите на град Стара Загора.

Както ще видим обаче, в следващия раздел, кандидат с такъв профил има значително по-малък шанс да бъде избран или назначен в сравнение с останалите кандидати. Т.е. **най-предпочитаният от гражданите тип кандидат има 4 пъти по-малък шанс да бъде избран в реалността според интервюираните във Варна и Враца и около седемнадесет пъти по-нисък шанс в Стара Загора.**

Очакван профил на назначен/избран кандидат за ръководен пост

Кой от кандидатите е най-вероятно да бъде избран/назначен на ръководен пост?



Очакванията на респондентите във връзка с потенциално избрания или назначен кандидат на ръководен пост значително се различават от желания профил, посочен в предходната точка. **Жителите на град Враца имат най-ясно изразени очаквания – 52% от тях са на мнение, че е най-вероятно да бъде избран кандидат В (притежаващ професионализъм/експертиза и „връзки“), а една четвърт – кандидат Д (с опит, професионализъм и лидерски качества).** По-ниско се оценяват шансовете за избор или назначение на кандидат Б (притежаващ „връзки“ и лидерски качества), а най-ниско – шансовете на кандидати А (само с „връзки“) и Г (само с лидерски качества) – съответно 6% и 1% от гражданите на Враца допускат, че подобни кандидати биха могли да бъдат избрани/назначени.

Жителите на градовете Варна и Стара Загора са по-разделени в очакванията си. Кандидати Б и В имат по-големи шансове съответно според 34,4% и 31,8% от жителите на Стара Загора. Кандидат, притежаващ професионализъм/експертиза и „връзки“ (кандидат В), има по-големи шансове и според малко под 30% от гражданите на Варна. Около една четвърт от респондентите във Варна виждат потенциал да бъде назначен кандидат Д (с опит, експертиза и лидерски качества), 23,2% са на подобно мнение за кандидат А (притежаващ единствено „връзки“), а малко под една пета – за кандидат Б (притежаващ „връзки“ и „лидерски качества“). Кандидат, притежаващ единствено „връзки“, е вероятно да получи назначение и според 21,2% от живеещите в Стара Загора.

Жителите на Варна намират за най-малко вероятно на ръководен пост да бъде избран или назначен кандидат Г (2,6%), докато за респондентите от Стара Загора в тази категория попадат както кандидат Г (7,3%), така и кандидат Д (5,3%).

Изводи

Проведеното проучване отчита, че **гражданите на изследваните градове са най-добре запознати с дейността на областните дирекции на МВР, териториалните подразделения на НОИ и териториалните дирекции на НАП.** Най-слабо познати са областните дирекции „Земеделие“, регионалните инспекции по околната среда и водите, регионалните дирекции по горите и областните дирекции на Държавен фонд „Земеделие“.

Областните дирекции на МВР и териториалните единици на НАП и НОИ са и институциите, услугите на които най-често са били използвани от жителите на градовете Варна, Враца и Стара Загора. Най-рядко използваните институции са областните дирекции „Земеделие“, регионалните инспекции по околната среда и водите, областните дирекции по безопасност на храните, регионалните дирекции по горите и областните дирекции на Държавен фонд „Земеделие“.

Оценките за работата на ключовите институции на местно ниво са в голямата си степен положителни. Най-високо оценени във Варна и Враца са териториалните единици на НАП и НОИ, а в Стара Загора – областната дирекция „Земеделие“ и областната дирекция на Държавен фонд „Земеделие“.

Ръководителите на ключови институции на местно ниво остават непознати за голямото мнозинството от трите изследвани града. Ръководителите на областните дирекции на МВР, териториалните единици на НАП и НОИ са сред по-разпознаваемите от широката публика. Във Варна към тази група попадат и директорите на РЗИ и Регионалното управление по образованието. Изводът за последното е валиден и за град Враца. В Стара Загора с по-голяма разпознаваемост е и ръководителят на регионалната служба по заетостта.

Изследването установява слаб интерес към процесите по назначаване на служители на ръководни длъжности в ключови институции на местно ниво. Отчита се и слаба информираност за назначенията като цяло в разглежданите институции.

Респондентите отчитат значително силно влияние както на политически, икономически и семейни връзки, така и на „шуробаджанащината“ при назначенията на служители на ръководни постове. Според гражданите на Варна и Враца по-засегнати са назначенията на национално ниво, а според жителите на Стара Загора – тези на местно. Мнозинството от гражданите на трите града се обединяват и около мнението, че по-засегнати за назначенията на служители на ръководни длъжности спрямо назначенията на експертни

длъжности.

В нагласите на респондентите се наблюдава фаворизиране на характеристики като близост до определени политически или икономически кръгове, познанство и близост до „правилните хора“, семейни познанства и „връзки“ за сметка на професионални и личностни качества при оценка на вероятността даден кандидат да бъде избран на ръководна длъжност. Като широко застъпени се открояват и практики по уволнения на служители на ръководни длъжности при смяна на властта, провеждани въз основа на връзки на уволнените кандидати с предишната управляваща партия или коалиция.

Проучването отчита разминаване между желания и очаквания профил на кандидат за ръководен пост. Голямото мнозинство от гражданите биха искали да видят избран или назначен кандидат с опит, с експертиза и с лидерски качества, но без „връзки“. Очакванията обаче, в най-голяма степен са към кандидати с професионализъм/експертиза и „връзки“ и към такива с лидерски качества и отново „връзки“.

ЧАСТ ТРЕТА. МРЕЖИТЕ НА ВЛАСТТА. КАКВО ГОВОРЯТ ХОРАТА.

Характеристики на качественото емпирично социологическо изследване

Количествените данни, представени в предходната част от доклада, регистрираха относително високи нива на недоверие към държавните институции по места. Но вземайки предвид, че хората извън ограничени професионални кръгове познават слабо дейността на дадена институция и особено поведението на нейното ръководство, количественото изследване не може напълно да изясни в каква степен регистрираното недоверие се дължи на общата, автоматична представа за властта у нас като „корумпирана“ и до каква на действителна местна опитност. Общата представа се е наложила в нашето общество в продължение на вече няколко десетилетия – и не без основания – но трябва да я третираме внимателно: като стереотип, който е обичайно прилаган от респондентите към области от обществения живот, които не познават добре (като дейността на ръководствата на институции). За да отговорим на въпроса до каква степен регистрираното в предходната част недоверие се дължи на опитност в конкретните региони и то свързана с държавни институции, а не с други форми и органи на властта, проведехме втората, качествена част на изследването. Нейната задача беше да **събере гледни точки по тематиката на проучването** от малък брой респонденти (общо 24), към които бяхме насочени, заради тяхното професионално или обществено положение, предполагащи по-преки познания за дейността на институциите и за общия обществено-политически контекст в съответната област. Какви са получените от разговорите с тях изводи:

- **Недоверието към властите действително е подкрепено от конкретен опит** на местно ниво, който е достатъчно богат и многообразен, за да има значение, независимо от стереотипните представи.

- Държавните институции обаче, рядко заемат самостоятелно място в този опит. **Различните властови структури и отношения – институционални, неформални, партийни и други – са взаимосвързани и възприемани от обществото като общ комплекс.** Най-често местните власти изпъкват пред държавната администрация като имащи най-пряко отношение към проблемите, с които хората се сблъскват.

В много от разказите събеседниците споделят пряк личен опит, който обаче, е частичен, пречупен през ценностите, емоциите и разбиранията на споделящия, и съдържа значителна част лична интерпретация. В тази връзка приведените тук цитати и интерпретации на събития не могат да бъдат определени като фактологично, „доказано“ знание. Трябва да се подчертае обаче, че това са разкази, които „имат основание“, защото събеседниците често отказваха да

навлязат в дадени теми с доводите „...с тези неща не съм се сблъсквал лично, трябва да коментирам какво хората говорят и няма да е обективно“.

В тази част на анализа коментираме именно „какво хората говорят“. Положили сме максимални усилия да контролираме „какви“ хора⁴⁵, какви изказвания⁴⁶, както и да реконструираме каква е цялостната насоченост, с която събеседникът изгражда своите разбирания за света и да държим предвид как това влияе върху интерпретациите, които ни предлага.

Представените тук качествени данни ни дават значително приближаване на перспективата към обществените представи за институциите по места. Личните наблюдения и мнения изразени от събеседниците ни се намират в сложно отношение с обществените представи за властовите структури в съответния регион. От една страна, реконструкциите на личния опит в интервютата са повлияни от тези споделени (отиващи към стереотипни) образи. От друга, историите, които улавяме тук, се вливат в циркулацията от разкази на местната общност. Тази циркулация от истории формира самите споделени образи – обществените представи за това, което се случва в региона. Затова ще я наричаме „обществена“ или „колективна опитност“. Тук изследваме регионалната колективна опитност с властовите структури на Република България като държава след над 30 г. опити за създаване на консолидирана демокрация.

В настоящото изследване откриваме, че **регионалната колективна опитност затвърждава недоверието към институциите по места**. Става дума не за „държавата“ като стереотип, а за институции, администрации и местни власти с техните имена и с убедителни за местното население детайли – включително чрез мрежите на пряк достъп, характерни за локалното: „имам съученик, който работи там и знам какво е вътре“ или „мой приятел се бори с този проблем от години и им научи всичките хватки“. Затова недоверието към областните институции и назначенията в тях може да се определи като самостоятелно, а не само резултат от абстрактното недоверие към властта и политиката като цяло, склонност към конспиративен тип мислене в посткомунистическите страни или разочарование от новоизграденото общество. Обратно, тук показваме, че песимистичното отношение към държавата, демокрацията и политическия процес се подхранва от тази локална и конкретна обществена опитност.

Докато количественото изследване търси представителност на данните чрез подбирането на достатъчно голяма и статистически обоснована извадка, качественият тип изследване е ограничено в това отношение. Във всяка от трите области (Варна, Враца, Стара Загора) бяха проведени по 8 дълбочинни

45 Автентичността на „знанието“ им като докосващи се с властовите отношения в региона чрез професионален, активистки или друг опит.

46 Всеки разговор е съставен от конкретни преживявания, свои или на познати, по-широки обобщения и дори „убедителни“, придобили популярност готови формули – като има белези, по които можем да разпознаем къде по този спектър лежи дадена част от разказа

полуструктурирани интервюта (събеседвания) с общо 24 души. Малкият брой интервюта позволява провеждането на продължителни разговори (понякога до два часа), които да документират сложността на възприятията и множеството взаимовръзки между контексти, които респондентите правят. Интервюиращият имаше възможност да опознае сравнително пълно темите и проблемите вълнуващи събеседниците, състоянието и историята на взаимоотношенията им с властовите структури, ценностите, от които изхождат в оценките си, и разнородни дребни детайли за местните властови отношения. Положени са максимални усилия самоличността на хората, с които е разговаряно, да бъде неразпознаваема в доклада. В голяма степен е запазен цвѳта и сложните нюанси на живия изказ и затова на много места привеждаме пасажѳ от интервютата вместо да ги синтезираме в сюжета на доклада. Цитатите са адаптирани от устна реч към писмен текст с минимални редакции.

Подборът на събеседници беше осъществѳен чрез лични препоръки в различните градове. Беше търсено разнообразие на обществени роли, които да имат досег с властовите структури по места и да предоставят свои аналитични наблюдения. В резултат разполагаме с разговори с:

- » 5 местни журналисти
- » 4 активисти и ангажирани граждани
- » 4 души в неправителствения сектор
- » 4 души в правната сфера
- » 4 представители на частния бизнес
- » 3 ръководители в администрацията

Три души от гореизброените са имали минал опит в политически структури. Мнозинството, но не всички събеседници, са живущи в областния град. Въпреки предварителното очакване служители на самата администрация да откажат участие, тъй като изследването е насочено към явления, към които в общия случай няма позитивни нагласи, а могат да бъдат изтълкувани и като застрашаващи за самите структури, трима души се съгласиха да говорят с нас, но наблегнаха на формалните, уставни отношения. Такава беше нагласата и на повечето прависти. Обратно, активисти, общественици и представители на неправителствения сектор проявиха желание да споделят чрез нас проблемите, разочарованията, но и положителния си опит с местните институции. Както може да се очаква, най-информативни бяха разговорите с разследващи журналисти: дългогодишното наблюдение и критичен анализ на властовите действия е част от тяхната професионална траектория. В крайна сметка, качествено изследване продължава линията на количественото от предходната част, представяйки „външните“ перспективи към институционалните ръководства, като

ни позволява в по-голяма степен да разгледаме събития и действия, които са фактор за регистрираните обществени нагласи. Въпреки песимизма на първите ни респонденти относно доверието към самото изследване, успяхме да съберем и преки наблюдения за властови злоупотреби („Трудно ще Ви бъде с непознат човек – хората ги е страх. Ние тия неща си ги говорим с колегите на чашка, оплакваме си се помежду си, като ни дойде в повече.“). Събеседванията са проведени в периода март-април 2023 г.

Още веднъж трябва да се подчертае, че качественото изследване не представлява „разследване“ на корупционни зависимости и не може да произведе обективна (позитивистична) картина на властовите отношения. То може само да успореди различни гледни точки, ценности и мотивации на въввлечените общности, за да покаже къде се зараждат моментите на критичност, неутралност, незаинтересованост или подкрепа към дадени политически, институционални и властови практики⁴⁷. Настоящото проучване е **пилотен опит да се дискутират обществените възприятия на неформалните отношения в и с властта**. То достига до един случаен и частичен подбор от перспективи към тях. Една от целите на проучването е да даде видимост на местните ангажирани позиции, които остават в сянката на перспективите и аргументите постоянно произвеждани от центъра на държавата, от медии, политици и анализатори, базирани в столицата.

Случаят „РИОСВ“

Регионалната инспекция по околната среда и водите (РИОСВ) се оказва най-често забелязвана от събеседниците ни в изследването. Тя по естествен начин се намира на линията на конфликт между едрия бизнес и обществото, като гражданите я виждат като **защитник на качеството им на живот, който обаче не се отзовава** на очакванията. РИОСВ трябва да контролира и спира инвеститорските амбиции, които имат необосновано голямо въздействие върху хората, оказващи се неволни съседи на новите икономически дейности и инсталации („Има неща, като инвестиционни намерения, които са опасни за здравето“). Знакови случаи на липса на контрол карат събеседниците ни да подозират зависимости у ръководствата на институцията в съответния регион. Ще използваме именно разговорите ни за РИОСВ като по-детайлен пример за колективната опитност, която стои зад недоверието към държавните институции по места.

47 При класическото качествено изследване нови интервюта се правят дотогава, докато новополучените интерпретации по разглеждания въпрос започнат в голяма степен да звучат като други вече регистрирани такива. Такова „насищане на данните“ показва, че вече разполагаме със значимия набор от гледни точки, които се срещат в дадена общност, и можем да пристъпим към техния съвместен анализ. За съжаление, поради краткосрочността на изследването и ограничените ресурси, позволяващи до 8 интервюта в регион и по едно до две при типологична група респонденти, не можем да разчитаме на такова пресичане на гледните точки.

Обслужване на властта и компаниите за сметка на хората

Във Враца и Стара Загора регистрирахме редица разкази обрисувачи от-кази от действие на РИОСВ, които поставят под съмнение професионалните ценности на ръководителите на институцията и готовността им да защитават интересите на обществото.⁴⁸ Политически и икономически аспекти се сливат, тъй като обикновено става дума за обслужване на бизнес, който е свързан с политически партии и централна власт или най-малкото е с влияние върху местните власти – и обратно – често се смята, че той постига това влияние чрез икономическата си мощ. Бездействието на институцията обикновено е обрисувано като икономически мотивирано, чрез „корумпиране“ или „купуване“ на директорите:

“В РИОСВ се сменяха директори през годините, но е всеобщо мнението, че почти всички са бивали корумпирани. От един или друг бизнесмен или фирма, казвам – „са бивали корумпирани“ – без да мога да го докажа. Защото то, ако можеше да се доказва така лесно корупцията, досега щяхме да сме се справили с нея. [Разказва за екологичните нарушения на конкретна чужда фирма в региона, бел. ред.] И там се смята, че директорите на РИОСВ винаги са получавали някакви месечни суми като... как да кажа: възнаграждение срещу мълчание.“

Институцията може не само да прикрива „безотговорния“ по характера си частен бизнес в стремежите му да съкрати технологични разходи за сметка на околната среда и на хората, но и да обслужва безотговорната (към местната общност) държавна власт. Един от събеседниците ни в Стара Загора проследи дългогодишна биография на отношението на жителите на областта към тяхната РИОСВ, като даде пример за обслужване на политическата воля на централната власт:

„Това недоверие идва първо от годините когато тук бяха унищожени ракетите СС-23, Фрог и Скъд - тогава хората бяха много излъгани. Появиха се различни версии: няма да ги унищожим, ще ги унищожим, ама на друго място; ама само двигатели, ама само гориво – което създаде абсолютно недоверие у хората и с пълно основание. Тогава медиите категорично и едностранно бяха на една и съща позиция, че на военния полигон [при с. Змейово] не се случва нищо незаконно, че няма унищожаване на ракетно гориво.“

⁴⁸ Във Варна събеседниците ни имаха интереси по-скоро към проблемите на градската среда в централната градска част и екологичните проблеми не са излизали на преден план.

Страховете на местните жители от вредните въздействия при утилизирването на съдържащите се в ракетите химическо гориво и взривни вещества не просто не са аргументирано опровергвани от експертите на екологичната агенция. Оказва се, че последните влизат в завера на мълчание, прикриване и манипулации заедно с националните медии (или поне така е възприемано това в региона) само и само да осигурят реализирането на държавния интерес в ущърб на местната общност.⁴⁹ Тук, както и в други случаи, недоверието към институциите върви ръка за ръка с недоверието към медиите. Събеседникът – той самият дългогодишен журналист в града – продължи с картина на местните медии, които регулярно обслужват властта и „бизнеси, които си плащат“, с цел да бъдат прикривани екологични нарушения и скандали. Така, делегитимирането и на институциите, и на медиите потапя гражданите в един свят на всеобхватна несигурност.

Следните разкази от гр. Враца показват едновременно рисковете, с които е свързана липсата на реален екологичен контрол, и ефектът, който „медийният шум“ може да има в българския контекст. Първият цитат е от журналист на местна медия относно представянето на инвестиционно намерение за изгаряне на RDF (т.нар. „твърдо гориво от отпадъци“) в стария ТЕЦ на Враца:

“Оказа се, че отивам на представяне на инвестиционно намерение, а инсталацията вече е била монтирана. Тоест преди изобищо да може това да се случва. Бяха доведени „платени еколози“ – знаете как се прави в такива моменти⁵⁰ – и скандалът беше между мен и „еколозите“. Защото аз задавах въпроси и единият от тях си позволи да ми каже, че мога да се надвеса над комина и да дишам и няма да усетя нищо. Всички знаят, че нямат аромат и цвят тези химични съединения, които са изключително опасни. Нещата излязоха извън допустимото поведение, първо за подобно представяне на инвестиционно намерение и второ, за залата, в която се намирахме. По-късно разбрах, че

49 Колективните страхове по повод военния полигон са добре представени в следния материал „Змейово“ – апокалипсисът се завръща!“, Гласът на Стара Загора, 5 април 2018 г., https://voice-bg.com/novini-stara-zagora/4488-apokalipsisat_se_zavrushta.html. Осем години след тези събития Министерство на отбраната обявява инсталирането на онлайн мониторинг за гражданите чрез две уеб-камери, както и данни за състоянието на въздуха от сателит („Дейностите на полигон “Змейово” вече онлайн“, Дарик нюз, 16 февруари 2010, <https://dariknews.bg/regioni/stara-zagora/dejnostite-na-poligon-zmejovo-veche-onlajn-482474>). Към днешна дата никоя от тези препратки на сайта на министерството не работи.

50 „Платени еколози“ е термин добил гражданственост за подставени активисти (с регистрирано свое НПО), които претендират да се борят за околната среда, но в действителност са „отглеждани“ от едрия бизнес. Тяхната функция е да осигуряват масовка при публични дискусии и да потискат и разсейват от автентичните позиции на действителни опоненти на обсъжданите проекти.

*след този скандал инсталацията е била демонтирана.
Така че включително и заради нас [местната медия]
Ковачки не гори RDF в нашата Топлофикация.”*

Виждаме контекста, в който РИОСВ е възприемана като нефункционираща или просто липсваща от пейзажа. Битките за установяване на истината по сложни технически казуси са оставени на инициативата на заинтересован бизнес, енергични граждани и малките местни медии, и с променлив успех зависят от тяхната относителната обществена мощ. Медийният скандал, а не институцията е основният ограничител за апетитите и безотговорността на бизнеса.

Друг събеседник припомни втори „шумен случай“ с притежавания по това време от депутат от ГЕРБ бивш „Торов завод“ в града. През 2019 г. се оказва, че там от години престояват огромни количества изоставен сероводород, без РИОСВ да налага никакви санкции. Един служител на инспекцията е поел инициативата самостоятелно:

*“Имахме един служител на РИОСВ, който – буквално като луд – вдигна голям шум около това нещо.
„Сероводородът – така и така, така и така.“ Той се запъна и в крайна сметка извозиха сероводорода. Но те първо го уволниха. Тогава се разишумя обаче и Бойко Борисов лично го върна на работа. Знаете, той винаги така действа. И тогава смениха директора на РИОСВ [заради скандала и уволнението на служителя].
Имахме серия временно изпълняващи длъжността директори, докато сега нещата се пооправиха малко.”*

Динамиката на уволнения и назначения показва настъпилата деинституционализация в управленския сектор и замяната от лични отношения и, в известен смисъл, управленски произвол. В случая хиперцентрализацията на държавата става най-видима точно в момента, когато „възтържествува“ справедливостта: като деспот в източна приказка, министър-председателят лично се намесва, за да уволни един и назначи друг сановник.

Механизми за създаване на различни реалности

РИОСВ е особено значима за Старозагорския регион (тя контролира три области: Стара Загора, Сливен и Ямбол), тъй като в него са разположени ключови големи горивни инсталации, които замърсяват околната среда, като топлоелектрическите централи (ТЕЦ), както и структуроопределящи производства като оръжейния комбинат „Арсенал“. И тук, както и във Враца, в разговорите изпъкват „централите на Ковачки“, в случая ТЕЦ „Брикел“, която придоби национална известност с посещенията на министъра на околната среда през 2022 г. и опитите работата ѝ да бъде преустановена заради екстремно замърсяване на въздуха. Заповедите за спиране на работата ѝ бяха скоро след това отменени от

„Сега върви делото за затварянето им, което започна по времето на предишното правителство. Нали Борислав Сандов [министър на околната среда при коалиционното правителство на ПП-ДБ-БСП] ходи там с Кирил Петков [министър-председател], новата директорка на РИОСВ Диана Искрева [назначена от същото правителство] издаде заповед за затваряне и сега се води дело, което ще продължи кой знае колко дълго. Обаче по време на процеса те трябва да представят доказателства, че тази централа наистина замърсява, за да я затворят! А те нямат доказателства, защото РИОСВ като ходят да им правят проверки [при предишните ръководства], съставят едни протоколи, които са така написали, че да паднат в съда. Това показва или вопиюща некомпетентност на „експертите“, или, че те просто са купени, или че така им е наредено – постановленията да са така написани, че те да падат в съда. И сега като отидат да искат да ги затворят, съдийката ще каже „Моля, представете ми колко пъти в годините назад те са били санкционирани, за какво и какви глоби са платили?“ И като не може да се докаже, тя ще каже „Ама... всичко останало са приказки – аз искам документи.“

Как се осигурява прикритието на замърсяващи производства като „Брикел“ и други според нашите събеседници? Ако цитатът горе посочва целенасочено допускане на грешки в процедурите, което да обезсили съответните действия и документи, друго подозрение, което битува сред старозагорската общественост е, че ръководствата на контролиращите институции поддържат връзки със съответните едри бизнеси и координират кога и как да се направят самите проверки. Не е нужно това да е незаконно, то може дори да е уредено в правилата, по които работят:

„Ами, всичко било наред, били ходели на проверки. Документално, всичко било наред. Какво му е наред когато ти като контролен орган, каквито са РИОСВ или БАБХ, информираш два дена по-рано, че ще проверяваш? Ако вие притежавате тази ферма и аз като директор на Агенцията по храните ви се обадя, че след

51 „ТЕЦ “Брикел” ще продължи да работи. ВАС спря заповедта за затварянето ѝ до окончателно решение“, Свободна Европа, 17 август 2022 г., <https://www.svobodnaevropa.bg/a/31992655.html>.

два дни ще сме във фермата за проверка – тогава естествено, че всичко ще е окей. Същото е с централите. Те имат планирани проверки и аз на знам колко са внезапните проверки и има ли изобищо такива. Т. е. в деня, в който те ще ми проверят на мен котлите, аз просто ще работя на един котел – най-добрият, а другите ще са изключени – за ремонт, както редовно твърдят. Както им е изгодно, пък нощем...

Интервюиращ (И): Ако пускат нощем котлите, това не се ли установява лесно в разговори с работниците в селото?

Не се установява лесно, защото те мълчат. Тях ги е страх.“

Тук виждаме и третия елемент след „купените“ институции и „купените“ медии, който е необходим, за да стане невъзможно налагането на закона: **маргинализирано местно население, което е държано в страх, че може да загуби повече от чистия въздух и здравето си.**⁵² Във всички регистрирани разкази за успешна мобилизация в региона главни действащи лица се оказват новозаселили се отвън жители (от града или дори от чужбина), които имат житейска (вкл. финансова) независимост от местните условия и идват с развита увереност в силата и възможностите на своята социална прослойка.

Относно механизмите, чрез които РИОСВ успява да „докаже“, че замърсяване няма, и да избегне прилагането на контрол, показателен е един друг случай от Стара Загора. Той също е свързан с едър бизнесмен станал национално известен, Иван Ангелов – Пилето, който според местната общественост продължава да е в много близки връзки с бившия премиер Бойко Борисов.

„В момента той [Иван Ангелов] държи едно от предприятията тук, „Бисер Олива“ [един от големите производители на олио в България]. Той има само дял там, вече те са украинци или какви са не знам. Но това нещо пуши от три комина и то здравата. И мирише! А те какво правят там: изгарят люспите от слънчогледа. Минават пресите, пресоват, получават олио, но люспите ги ползват в парното и са направили 3 инсталации, три котела, чрез които всичкото това се изгаря. Това са няколко стотин хиляди, може би милион тона слънчогледови люспи! И това нещо така пуши, че някой път става просто мъгла. Преди 10 години пус-

⁵² Спомена се и един „четвърти елемент“, до който се прибъгва по-рядко: подставените активисти, т.нар. „платени еколози“.

нах оплакване в РИОСВ. Отговориха: „В нормата е, котлите отговарят на стандартите.“ А като минаваш по шосето, през този облак – то е задушлив дим!“

Оказва се, че ситуацията е следната. Контролният орган, който идва да проверява котлите, е частна фирма. Собственикът на дадено предприятие трябва да извика такава контролна фирма веднъж годишно. Но той им плаща. Той ги вика, за да им плати и те да му издадат сертификат. Когато дойдат проверяващите от РИОСВ, те казват: „Имате ли извършена проверка от оторизирана фирма?“ Той отговаря: „Да, имам: на този котел са му толкова показателите, на този толкова.“ И те са в рамките на нормалното. А фирмата, която издава това нещо, тя е заинтересована тези котли да работят, защото до година той пак ще дойде при тях.“

Циркулиращите разкази за „пробити“ контролиращи институции само се затвърждават, когато прекият опит на живеещите край тези производства се сблъсква с оценките на експертите, че „всичко е в норма“. Недоверието се усилява не само от колективната опитност за политически зависимости и обвързани с бизнеса назначения на ръководствата (както разгледахме по-горе), но и от изкривяване на контролните и регулаторни механизми върху бизнеса като практика, която придобива необичайни размери през последните десетилетия. Гражданите откриват, че частният бизнес се проверява от частен бизнес. В такъв контекст **подозрението за политически зависимости се заменя с такова към наличен пазарен интерес за манипулиране на стандартите.** В настоящето изследване, разбира се, не можем да твърдим дали последното действително се случва или не, но вече развият се образ на бизнеса като безсъвестен по отношение на населението и околната среда (достатъчно добре обрисован във вече дадените примери) автоматично се превръща във фактор за недоверието и към частните контролни фирми.

Манипулацията, дълбоко залегнала в съществуващата подредба на икономиката, властта и администрацията, сякаш подменя видимата реалност с алтернативно съществуваща такава: „Нормални ли са показателите? – Нормални са.“ В такъв контекст, за да се покаже истината, става нужно да се прибегне до очевидността, до осезаемото, до споделения човешки опит на все още живеещата заедно в града общност:

„Но тук завода, който непрекъснато пуши – това се вижда от канцелариите на РИОСВ! Те от там виждат, че това нещо пуши!“

Но аз доколкото разбирам, има голямо тежестество на хората, които са началници на РИОСВ – докато дойде подходящия. Сега, не я знам тази жена [нова директорка, назначена 2022 г.] – нещо спрягат я и нея. Нямам представа. Но във връзка с този Иван Ангелов, изобщо никой не го повдига като въпрос. То е достатъчно да се качи един човек с една камера над моста и да го заснеме. Някой път става направо мъгла. Когато има вятър и го отнесе надолу в полето е добре, но понякога го обръща обратно към града. Имам колежка в едно училище в онзи квартал, казва: „Някой път не можем да си отворим прозорците!“

Нефункционалността на институцията е пряко свързвана от събеседника с назначението на ръководните кадри. Подмяната на реалността е възможна чрез „точни“ назначения на ръководствата: „...докато се намери подходящия началник“. И в трите изследвани области разследващите журналисти, с които разговаряхме в съответните градове, споменаваха дългосрочното задържане на даден ръководител на една или друга институция като симптом, че той е част от допълнителни властови отношения, които имат за цел да подриват официалните функции на институцията (вж. „Подозрения към дългогодишни директори“).

Нашият събеседник скоро се отказва от по-нататъшни действия относно „Бисер Олива“. Дори уверените в себе си граждани, с достатъчно социален капитал, изразяващ се в обществен и експертен опит и разполагащи със среда от компетентни в различни области хора, чиято подкрепа могат да потърсят, намират инвестициите, необходими за отстояване на справедливостта или на качеството си на живот, за непреодолими или бързо изтощаващи. Не само за малките и маргинализирани общности е проблем борбата с институционалната стена. Обезверяването резонира между различните случаи и различните групи от населението. В друга част от разговора ни същият събеседник сподели относно скорошните събития в „Брикел“:

„Там е много голям проблем. Брикетна фабрика замърсява, и то страшно много замърсява региона. Не виждам как може държавата да не може се справи с един такъв проблем. Самите хора вече там казват: „На кого да се оплачеш и какво да кажеш?“ Голяма част от тях са отчаяни. Не може да се стигне до там, министърът на енергетиката и министър-председателят да влезе в „Брикел“ и да бъдат изгонени. И хората какво да кажат след това? „Той министър-председателят дойде и не го пуснаха, та влизаха

с полиция, а ние да ходим да се оплакваме... На медиите и на не знам кого си...“ Каква измислена държава е тази, в която министър-председателят не може да отиде и да спре едно производство, което замърсява целия град?“

Обобщавайки всички примери дотук, можем да заключим, че корумпираността на назначенията действително се е превърнала в стереотип сред обществеността, който обаче може да бъде подплатен от събеседниците с изреждане на множество непосредствено видни в местния живот проблеми.

Личността на директора

За гражданите, които гледат институциите отвън, е естествено да бъдат привлечени към по-силно конспирационни логики, да ги базират по-често на личностни действия и да обличат административната дисфункционалност в морално-етически категории. Ще приключим тази точка със събраните относно РИОСВ мнения доколко **наистина личността на директора на една институция е от значение, дали по-важна е средата от отношения в и извън институцията, както и доколко става дума за стереотипен, автоматичен образ на „корумпирания директор“.**

Възможност за такава дискусия ни дава назначаването на нов ръководител на РИОСВ – Стара Загора през юли 2022 г. от правителството на Кирил Петков, само месец преди то да падне от власт. Новият директор, Диана Искрева, застъпва на този пост като алтернатива спрямо дотогавашното положение в РИОСВ и ѝ е дадена задачата „да възстанови доверието в институцията“.⁵³ Вече видяхме, че дългогодишната колективна опитност с инспекцията в града веднага прехвърля подозрения и към нея („и нея я спрягат“). Събеседникът ни разследващ журналист в Стара Загора също се пази от възлагането на твърде много доверие и надежди по неин адрес:

„И: А Вие бихте казали, че хората се корумпират, като попаднат там на тия места [ръководни постове на институции], или по-скоро се подбират такива хора?“

Според мене по-скоро се подбират. ...А пък може и... може сега – Диана Искрева – знам ли, дали няма да я корумпират? Тя дойде от една неправителствена организация, според мен е много прилична жена. Обаче знам ли какво ще се случи с нея? Не всеки издържа на изкушенията. На мен един крупен бизнесмен ми е предлагал подкуп в неограничен размер чрез моя колежка, с

⁵³ „Три са основните задачи пред директора на РИОСВ Стара Загора Диана Искрева“, Загора Нюз, 18 юли 2022 г., <https://zagoraneews.bg/2022/07/18/три-са-основните-задачи-пред-директор/>

която се познава: „Колкото лева поискаш или каквато услуга поискаш.“

В същото време получихме и положителни отзиви, включително от представители на екологични организации, които обикновено са в най-голям конфликт с тази институция:

„Стара Загора има голям шанс РИОСВ да има такъв директор! В момента РИОСВ е с нов директор, когото аз познавам отдавна, понеже тя е изключително екологично настроен човек.

И: Тя е назначена миналата година с конкурс, или?

Да, тя е издържала конкурс. Тя е изключително ерудиран човек. Много възпитан, интелигентен човек. Знае перфектно английски, имаше своя организация, която работеше по екологични въпроси [обработка на отпадните води в малки населени места], обиколила е целия свят. Просто наистина е чест РИОСВ да има такъв директор. Но за съжаление – пак административната машина – много ѝ е трудно да влезе и да се интегрира в нея. Надявам се да не бъде лош пророк, че е много, много трудно – може и да я смели тази жена.“

Това необичайно за настоящото изследване ентусиазирано мнение се дължи на личното познанство: само то и споделяното обществено поле (екологичните каузи) могат да надделеят над разпространените стереотипни нагласи. Но ръководителят, чиято автентичност е, така да се каже, проверена, веднага е заплашен от два типа опасности: да бъде победен от „административната машина“ т.е. от своите корумпирани подчинени (виж по-подробно в „Административната машина“) или сам да бъде изкушен да се присъедини към неформалните властови мрежи на корупцията („Неформалните властови мрежи“). А последните могат да ударят от неочаквани посоки – затвърждавайки представителите за политическо вмешателство в назначенията:

„Сандов я назначи, след което тази Карамфилова [на мястото на Сандов в служебното правителство] веднага, 15 дена след назначението, я изпрати... това беше грандиозна, грандиозна наглост от нейна страна, да я изпрати за директор в Пловдив, а пловдивския директор – в Стара Загора! Направи ротацията с мотива, че така щели да се огледат отвътре проблемите в дирекциите, да се дефинират по-добре

и да си взаимодействали така, че работата да тръгне напред, с една дума. Беше странно, че тази жена беше изпратена там, точно когато тръгнаха масовите проверки в централите от комплекса „Марица изток“. Не само в „Брикел“. Тогава вървеше едномесечен мониторинг на всички централи в региона. И точно тогава директорката беше изпратена в Пловдив, ама оттам какво може да направи тя? А за един месец тя дори не може да се ориентира колко фирми има в пловдивския регион – защото той е огромен – камо ли нещо да направи. Нито пловдивският директор, като дойде тука, може да се ориентира. Просто им вързаха ръцете, с две думи.⁵⁴

Изглежда **неформалните властови мрежи са много по-гъвкави и силни от назначаването на външни за тях ръководители**, от прозрачните конкурсни процедури или дори от правната рамка. Най-вероятно защото успяват да въздействат на всички нива едновременно: от законотворчеството, през назначенията, до ниските нива на взаимодействие между служители, икономически актьори, граждани.

В крайна сметка, няма да има възможност да бъдат проверени нито опасенията на нашите събеседници, нито надеждите за промяна в работата на РИОСВ – Стара Загора в един по-дългосрочен план в резултат от назначението на г-жа Искрева. Докато подготвяхме тази част, тя беше освободена от длъжност от новия министър на околната среда на ППДБ-ГЕРБ, без посочени в заповедта мотиви.⁵⁵

Неформалните властови мрежи

В последните години в общественото говорене се сменяха няколко символни думички, посочващи субект на властта в държавата, който не се конституира според предвидените в Конституцията и законовата база процедури по демократичен избор и отчетност пред обществото, а е там въпреки тях, като обгръща и изкривява изборно-управленческите отношения между държавници, институции и общество. Използваните думи с времето прогресират към все по-малко конкретен субект: ако през 90-те години въображението задоволяваха „БКП“ и „Държавна сигурност“ и няколко по ред „кръга“ („Агнешки главички“ и т.н.), то през 21-ви век се изредиха все по-общи и обтекаеми варианти, „мафия“, „задулиси“ и последно и най-общо – „статукво“.

⁵⁴ Информация за случая може да се прочете в „Депутати от ПП обвиняват...“, За истината, 24 ноември 2022 г., <https://zaistinata.com/депутати-от-пп-обвиняват-министъра-на/>
⁵⁵ „Уволниха шефката на РИОСВ в Стара Загора без обявена причина“, News.bg, 1 август 2023 г., <https://news.bg/regions/uvolniha-shefkata-na-riosv-v-stara-zagora-bez-obyavena-prichina.html>

В проведените 24 дискусии тези наименования-символи не се появиха нито веднъж от страна на събеседниците. Когато представянето на даден случай на (предполагаема) корупция и нарушаване на обществения интерес надхвърляше самите участващи отношения – разказ за конкретни лица, институционални позиции и собственици на бизнес – обяснителната схема се отправяше към политическите партии. Посочванията на по-големи координиращи същности бяха винаги на политически партии. Те се явяват **резервоари на свързаност, интереси, влияние и контрол**. Така, ако се доверим на съвкупността от нашите събеседници (с изключение на работещите в администрацията, (виж. „Законодателството като структурен проблем“), държавата отвъд прословутия израз за „фасадната демокрация“ се организира от политическите партии. Това е любопитен парадокс, предвид че те са призвани да организират самата демокрация.

Този аспект може да се интерпретира и оптимистично, тъй като в разказите не откриваме друг по-мощен властови център от политическите партии. В обществения разговор такива несъмнено битуват: „посолства“, „ченгета“, „олигарси“, мафия, агенти на глобалния капитализъм и други. Но когато слизаме до локалните, наблюдавани схеми и зависимости, те се оказват винаги организирани с помощта и в полза на партии и партийни мрежи. Така, дори и да допуснем, че дадена политическа партия обслужва стоящи зад нея, „по-зловещи“ центрове на власт, тя се явява достъпен за общественото действие буфер и влиянието на тези центрове, което теоретично може да бъде прекратено чрез политическия процес. В този смисъл, гражданите имат положителни предпоставки за активно участие и постигане на промени в полза на общественото благо като инструментите им да влияят върху политическите партии са много повече и по-силни, отколкото върху други субекти.

В действителност, в интервютата изпъква една партия – ГЕРБ, а втора – ДПС – се появява понякога като присъдружна („те се виждат кои производители са ГЕРБ, ДПС“),⁵⁶ с уточнението, че: „не, не са заедно, но често имат припокриващи се интереси; иначе конкурират се“. Може да се постави въпроса дали критичната перспектива към ГЕРБ и ДПС не е в резултат от доминираща партийна пристрастност сред някои от събеседниците ни. Несъмнено голяма част от тях гласуват за ПП или ДБ (можем да заключим това от гледните им точки), но смятаме, че не партийните предпочитания предопределят информацията, която споделяха с нас. Уверени сме в това по една проста причина: в разказите си, с отделни изключения, не използват речника от формули, наложен в публичното пространство от тези партии и техните съмишленици (част от него са и думите-репери „задукулисе“ и „статукво“, които вече отбелязахме). При дискурсивен анализ на интервютата се улавят лесно моментите, когато го-

⁵⁶ Една причина за това е, че проучването е проведено в региони, където ДПС има по-слабо влияние – и то предимно с респонденти в областния град. Също така, те по-рядко познаваха ситуацията в секторите гори и земеделие, където, предполага се, ДПС доминира.

ворещият преминава към примери или рамки на говорене взети от публично циркулиращата информация и медии. Тези части не сме взимали под внимание в проучването, а те са и по същество твърде бегли, постни откъм детайли. За това твърдим, че въпреки потенциалната политическа пристрастност на респондентите, предложените от тях интерпретации не са продукт на политическа пропаганда.

Има съвсем разумни причини останалите партии да присъстват значително по-слабо в обсъжданите с нас казуси. Значимите кадри на БСП са били изтласкани преди години, някои от тях са сменили страната, за която играят (преминавайки към ГЕРБ). СДС е управлявало твърде отдавна, както и НДСВ, спрямо хронотопията на проучването. Въобще СДС и БСП се появяваха за кратко, в исторически ретроспекции от отделни респонденти. По време на провеждане на изследването през пролетта на 2023 г., във разказите по места определено доминираше образът на ГЕРБ, въпреки че тяхното правителство беше паднало от власт пролетта на 2021 г. ПП и ДБ имаха много слаби позиции в страната: в интервютата се появяваха откъслечно, в ролята на неопитни политици, действащи неадекватно в местните условия, както и в отделни подозрения за регионални политически назначения и манипулации (вж. например в „Конкурс за директор“).

Нужно е да се въведе определена степен на аналитична дистанция спрямо обяснителните модели на гражданите. Самите имена на партии също се употребяват от тях отчасти митологично (така, както „задкулисие“ и „мафия“). Когато се заявява, че даден директор е „на ГЕРБ“ в това могат да се съдържат ред различни отношения, като може би най-малко вероятното е, че той е член на партията. В действителност, регистрираните политически партии и движения носят със себе си едно по-дълбоко съществуване освен формалните процедури в публични органи и събрания. Партията е консолидация на интереси и отношения на лоялност, които създават способността за организирано действие, или в политологически смисъл, упражняването на власт. Ако я разглеждаме не като формална организация – с членска маса, ръководни органи и пр., а като мрежа от отношения и лоялности, които допринасят за тази воля за действие, то става видно, че съвсем не е нужно тези отношения да се припокриват с видимата за публиката структура. Оттук нататък не знаем всъщност колко разпрострени биха могли да бъдат тези мрежи на координирано действие/власт. Можем само да събираме вероятни улики и точно това е, което нашите събеседници правят.

Следвайки горните разсъждения, въвеждаме работното понятие „неформални властови мрежи“ при анализа на събраните данни. Идеята за мрежи взема предвид неясните предели на координираните интереси. Определянето на мрежите като „неформални“ отправя към три аспекта: 1) частичната им видимост за външните наблюдатели (а може би и за самите участници?), 2) раз-

положението им отвъд и около формалните организационни отношения и 3) контраста между тяхното властово действие и оторизираното действие на държавните властови органи.

От тази перспектива, **политическите партии (в официалните им рамки) се явяват „политическо представителство“ на неформалните властови мрежи** – вероятно в много по-голяма степен на тях, отколкото на гражданите, които гласуват за тях на избори, или дори на редовите си членове. Когато някой декларира „той е директор на ГЕРБ“, има предвид единствено принадлежността му към властовите мрежи, които ГЕРБ представлява. Партиите сами по себе си се формират като мрежи, надграждайки неформални отношения:

„Враца си беше определено един „червен“ град [на БСП]. Но те някак си минаха встрани. Смяната стана чрез областния координатор на ГЕРБ тогава, Николай Коцев. Около него се завихри цялата структура и смяната във властта. Той си беше тук успешен бизнесмен, с връзки тук-там. Намери си някаква връзка при сформирането на ГЕРБ, хвана го вълната, и явно успя той да направи цялата мрежа от контакти [в региона].

И: Той е имал доста контакти покрай бизнес?

Да, да. Всъщност на тях им трябва човек, който по някакъв начин да познава всички в района. И да координира, така да се каже. За кого отиват ресурси, за кого не – и така.“

Цитат от друг събеседник допълва тъмната страна на тази динамична мрежова власт, а именно **мрежите са граници за включване и изключване от достъп до ресурси и права, по тях тече концентрирането на все повече власт и подриването на нормите:**

„Кандидатите за кметове все още се водят лично при Фидосова, за инструкции и за одобряване.⁵⁷ Така че тя продължава да си е сивият кардинал там.

И: Как се става сив кардинал?

Някога не беше трудно да се стане сив кардинал. Във Враца също имаше такъв – Николай Коцев се казва. Той е от зората, от създаването на ГЕРБ. Той беше завзел целия град. Купи сградата на бившето кино, разсипа я. Той до ден днешен продължава да купува разни неща, но той забогатя от ранния ГЕРБ и

⁵⁷ Искра Фидосова е бивш областен координатор и депутат на ГЕРБ от гр. Монтана, подал оставка през 2013 г. след скандали.

от злоупотребите, които правеше.“

Понятието за неформални властови мрежи инкорпорира важно обществено обвинение към „корупционните“ връзки и назначения: наличието на координация и лоялности, които пресичат институционалните граници, изградени, за да гарантират справедливото функциониране на обществените системи. За разлика от популярните символи като „мафия“ и „задулиси“, аналитичното понятие не предпоставя мащаба и степента на организираност на мрежите. Дали действително в България имаме силно консолидирани и дирижирани от мощен център мрежи – може би дори мащабна паракриминална организация – или наблюдаваме ефекти от разнородни слабо или несвързани помежду си локални асемблажи, в отношения на партньорство, предоговаряне и конкуренция – това е въпрос на емпирично изследване на неформалните властови мрежи. В следващите точки ще синтезираме аспекти от тази картина, така както те се оформят от познанията на 24-те събеседника.

Поглед към областните дирекции

Тук прилагаме кратки казуси с две други институции след уводния пример с РИОСВ. Те допълнително илюстрират наситеността с неуредици и „далавери“, с която хората познават областните дирекции (вж. също „Заклучителен пример: опитът на среден земеделски производител“ за една обща картина). След това дискутираме някои наблюдения на експерти (разследващи журналисти и представители на неправителствения сектор) относно съприкосновението между неформалните властови мрежи и областните дирекции.

ОДМВР

В един от изследваните градове директор на ОДМВР е обвиняван в редица назначения като началници на отдели или на районни управления из областта на хора, за които се смята, че имат общ бизнес с престъпни лица; други, за които на местно ниво са известни пикантни истории (*„преди да го вземат на работа там играеше хазарт и беше завлякъл с пари половината град“*; *„беше извадил пистолет в дискотека, пиян“*); трети е бил назначен за ръководител на сектор „Пътна полиция“ без да има дори първоначална полицейска подготовка.

Самото място ръководител на областната дирекция се смята за „ветровито“, редица имена са се сменяли на него през годините, дори преди да започнат политическите пренареждания в държавата от 2021 г. насам (срв. „Подозрения към дългогодишни директори“). В същото време се смята, че МВР е „дадено“ на ДПС – като тези подозрения се градят най-вече на слабото противодействие на изборните машинации в региона, което бива свързвано и с впечатленията за протекция над престъпления по селата от представители на малцинствата.

Другаде ни разказаха как атмосферата в ОДМВР е да се избягва ангажираност и отговорност, заради опасността да засегнеш нечий интереси и да си

създадеш проблеми (вж. цитат в „Инертност и пораженчество вътре в органите на властта“). Развива се организационна култура, в която по-свестните служители се затварят и оттеглят в своите частни светове. Резултатът е „неподготвеност, некадърност, демотивираност – не толкова политическо влияние“.

ДФЗ

Държавен фонд „Земеделие“ беше една от често споменаваните дирекции с противоречив образ, като се има предвид, че говорихме предимно с респонденти в градовете. Служител на инвестиционен фонд в земеделието изтъкна, че „чуват се разни неща, но нещо фрапантно, което ние като служители работещи с тях – не, не сме засичали“. Други, обаче, привеждаха конкретни истории:

„Една приятелка работеше във фонд „Земеделие“, в един отдел. Разказваше ми: шефката ѝ се обажда, „ще дойде човек – там да го оправии“. Приситига един човек от малцинствата за някакъв проект и не можел да обясни какво точно ще отглежда. Това става дума за субсидия примерно половин милион. И тя поразпитала колегите какво става – нейната шефка редовно правила такива неща, слагат такива подставени лица. Нашата отказала да го заведе това. За няколко месеца направиха така, че да напусне.“

Значителни схеми се правят и от ръководители на средно ниво, а селекцията на подходящи служители, които ще се включат в тях или поне ще си затварят очите, се случва в крачка, като неподходящите биват отказвани чрез тормоз на работното място. Ръководителите изглежда нямат притеснения, че един непроверен човек би бил способен да ги разкрие и да причини разследване.

Земеделски производител разказа как въпреки иначе добрите му отношения с ОСЗ (Общинска служба по земеделие) е видно как в неговия регион дори редовите служители се възползват от привилегированата си позиция, за да се облагодетелстват от държавните и европейските субсидии в земеделието:

„Иначе, всички хора от ОСЗ тук станаха едри земеделци. Естествено, с подставени хора. Правят си много хубави проекти, печелят си големите пари и така. Ето един въображаем пример. Хващаш добър познат или далечен роднина и го слагаш да купува пчелни кошери. Намираш си фирма за кошери, която да ти завиши с 30% цените и така на практика взимаш кошерите безплатно [тоест покрил си собствения принос в проекта], ти си плащаш само разликата в ДДС-то. После ти имаши информация кои земи се обработват, кои са в списъците – на другата година

взимаш земи. На следващата година взимаш проект за ограждане, камери... И идва най-сладкото: някакъв цех преработка. И ето, че след няколко години си собственик на имот за няколко милиона. После: идват ти проверки – ти ли няма да знаеши? Всички проверки на място са от областното ДФЗ – ами ти общуваши ежедневно с тях заради работата си!

Ама някак си не е правилно, нали?

Друга сладка схема. Печелиш проект да си направиш еди-каква си инсталация. Идват на проверка да видят, че няма такова – ама знаеши ли колко хора купуват стара, вече съществуваща инсталация. Идва проверка, пише „няма нищо“. Значи няма! И уж после го строиш, оправяш си документите и получаваши няколкостотин хиляди. А ти плащаши само ДДС-то на фирмата доставчик. Да видиши какви коли си взеха хората покрай тая работа!

Най-лошото е, че всичко това в провинцията си се смята напълно в реда на нещата. А ние [неговата фирма] само цъкаме с език – от завист! Че не можем и ние да сме вътре.

Сам смятай, в администрацията тука взимат заплата хиляда лева, а тия хора имат имущество за милион. А ако са с еврофинансиране – много повече.“

Работещите в ОСЗ се грижат не само за своите печалби, но и за тези на други едри земеделци без това да е част от задълженията им, както разбираме от следния разказ:

„Имам един колега, който реши да инвестира в земеделие. Иска да направи нещо, което го няма у нас и било с голяма печалба. Започнал да наема земя по 200 лв. декара, това било много висока цена. Разправя, че му се обаждат от някаква тука Общинска служба – Земеделие: „Как така ще наемате по 200 лв.!?“ „Ами така – мога по толкова, по толкова искам.“ Онзи казва: „Пиши ги 50 лв., пък другите ги давай отгоре на ръка!“ „Ама аз по банков път си ги плащам...“ А то каква била работата: има много парцели, които наследниците на реституирани земи не ги обработват. И тях общината ги дава под наем на едрите производители, но по цени които са усреднени за района [по

закон]. И ако той плаща наем по 200 лв., на местните арендатори ще им се качи цената на тия парцели и вместо 50 ще трябва да плащат по 80 лв. на декар.“

Остава въпросът на какво се градят отношенията между ОСЗ и местните арендатори, така че самата служба да е заинтересувана от поддържането на ниски наемни цени в ущърб на своя принципал? (Парите от тези парцели се събират от общината, докато не бъдат потърсени от собствениците.) Каква е установената култура на отношения в този сектор, така че държавните служители така дръзко да приканват непознато за тях лице към незаконни действия (декларирането на сделка със занижени цени)? Теми от колективната опитност с държавните институции в земеделието, които респондентите само загатват.

Подозрения към дългогодишни директори

Повечето граждани и дребни предприемачи имат допир само до институционалните процедури и низовите служители на дирекции, които да им заявят, че „всичко е в нормите“ или че „не знаят“ и „не е тяхна работа“ (вж. случаите с РИОСВ в уводния и БАБХ в заключителния пример). Хората са изложени и на циркулиращите истории за схеми и далавери провеждани на ниско и средно ниво, наблюдавани от тях, техни познати, роднини и колеги („ДФЗ“), както и, разбира се, на скандалите, които постоянно се изнасят в медиите („ОДМВР“). Въпреки това, убеждението им е, че такива действия на овластената администрация са възможни само чрез „точни“ назначения на ръководствата: „Но аз доколкото разбирам, има голямо текучество, докато дойде подходящия началник“ (вж. в „Механизми за създаване на различни реалност“). Веднъж „намерен“, такъв ръководител вече може да се задържи дълго време, а ако е достатъчно „гъвкав“ – дори и при обрати в централната власт.

Журналистите, с които разговаряхме в различните градове, споменаваха в един или друг момент за **дългосрочното задържане на даден ръководител на институция като знак, че той „лесно се купува“** или е „безличен, марионетка“ т.е. не пречи на подриването на функциите на институцията от другите нива и центрове на официална или неформална власт.

„В Агенция по горите, [...] е директор над 20 години. Въпросът защо този човек се задържа толкова години на власт е много основателен. Тъй като, общо взето, на такива места не се задържат хората дълго. А пък знаем, че горите винаги са се управлявали от ДПС. Дори и да не е официално в ДПС, те са били винаги... Министерството на земеделието, храните и горите е било винаги тяхно. На тоя човек му палеха апартамента, взривяваха му вратата на апартамента или нещо такова. Явно е бил замесен в някакви афери.

И: Значи той освен шапка, има и някакви противници?

Да, да, но той успя да се задържи и все още е директор. Не му знам битието и житието, но е много гъвкав и предполагам, че просто не е сложно да бъде купен.“

„[.] прикри Масларова⁵⁸ [в местен скандал относно присвояване на държавни средства]. Това беше трамплин да го пратят в парламента, че чак министър да стане.

И: Т.е. някакви неща от десетилетия назад продължават да имат значение за днешната кариера? Има някакви поети обещания или нещо такова?

Не знам дали е въпрос на поети обещания. Но да кажем, понякога човек се задържа на едно такова място или ако е корумпиран, или ако е изключително... м-м...

И: Кадърен?

Не, кадърен – никога. Безличен. Ако е безличен, ако е просто марионетка, която няма да се противопоставя на нищо. Такива също са удобни.“

„На [териториалната дирекция на] НАП също години наред не беше сменян директора. А пък в НАП знаем, че там няма как да няма проблеми и корупционни практики.“

В обществената опитност с българския властови пейзаж от 21-ви век, не е възможно и да се помисли, че задържането за дълго време на даден директор на „ветровито“ място като ръководството на областна дирекция е в резултат на кадърност и професионализъм.

Интересни и скучни областни дирекции

Разследващите журналисти правеха свое разграничение на институциите според възможностите за отклоняване на преминаващите през тях финансовите потоци.

„Социално подпомагане“ [РДСП] – тя не е толкова апетитна дирекция. Там няма какво да се краде и да ги сменят, и да не ги сменят [директорите]... В РЗИ също, понеже там няма пари, там са хора, които

⁵⁸ Министър на труда и социалната политика в правителството на „Тройната коалиция“ с министър-председател Сергей Станишев (2005 г. – 2009 г.).

се сменят съобразно властта – или да кажем в Районната здравноосигурителна каса. Там не могат да крадат, но пък упражняват контрол. И си ги сменят съобразно това, кой е на власт.“

От другата страна стоят оценявани като „важни“ дирекции като НАП, РИ-ОСВ, Агенция по горите, РДНСК (Регионална дирекция за национален строителен контрол), ДФЗ и други. Те осигуряват път на генериращия приходи частен бизнес, като срещу това ръководствата (или свързаните с тях властови мрежи) могат да изискват „такси“ и ренти от разнообразен тип – икономически, политически и други. Изглежда от първостепенно значение е не толкова бюджетът, с който се разпорежда дадена дирекция, колкото съприкосновението ѝ с достатъчно големи частни субекти, които създават пространства за освобождаване на финансовите средства от плътното наблюдение (срв. „Политически интересен бизнес“). Съприкосновението с частния бизнес може да има различни форми – чрез упражняване на разрешителна и надзорна дейност, възлагане на услуги, обществени поръчки или разпределяне на субсидии.

Но дори в „скупните“ дирекции събеседникът ни предпоставя политически назначения на ръководствата. Това издава **дълбочината на политизиране на държавната администрация, т.е. въввлечеността ѝ в съревнованието между различните концентрирани полюси на интереси** (вж. „Доминация на политическа йерархичност в институциите“). Когато партия, която принадлежи към „другия полюс“, се наложи в изпълнителната власт, тя не може да си позволи да остави дотогавашните кадри, защото може да открие, че те работят по-скоро за конкурентите ѝ, отколкото за институционалния и държавния интерес (вж. „Административната машина“).

Законодателството като структурен проблем

Има една перспектива, от която неформалните властови мрежи не са видими, а за партии във връзка с работата на самата администрация (извън изборните органи) не се спомена. Това са събеседванията с ръководители в държавни институции (както и някои прависти в свързани полета, общо 5 респондента). От тях получихме детайлни оценки за качеството на всекидневната работа на различните структури (като цяло добро, с някои изключения), колко лесно взаимодействат с колегите си и обменят информация в срок, какви са структурните проблеми, които пречат на работата на тяхната организация, като понякога предизвикват и недоволството на гражданите. Тук институциите битуваха изцяло като своята формална страна. С голяма вероятност, фактор за това е и наличието на недоверие към целите и възможните последствия от проучването.

Все пак възможна е и интерпретацията, че неформалните властови мрежи и политическите зависимости са мит: „*Отвън нещата изглеждат по един начин, всичко е някаква злонамереност, а отвътре виждаш колко е субективна*

тая представа и че нещата реално не могат да се случат по друг начин.“

В този контекст беше любопитна гледната точка на служители относно казуси в града им, които ги засягат в положението им на граждани: да пресечем двете идентичности, едната от които „не вижда“ възможността за неформални свързаности и действия, а другата постоянно ги поражда като доминиращ об-раз. Имаше възможност да поставим за дискусия със служител на администрацията в Стара Загора известните в града проблеми със замърсяване на въздуха от неконтролирани от РИОСВ големи производства, за които ни информира-ха ред други респонденти в града (вж. „Механизми за създаване на различни реалности“). Става дума именно за позиция по тези въпроси като гражданин, доколкото заеманата длъжност е в сектор, който няма отношение към тази те-матика. Като цяло в разговора ни, за повечето проблеми се посочваше законода-телството като основен фактор и когато стигнахме до екологичните конфликти в региона, позицията беше сходна:

„И: Например, в предното ми интервю стана дума за една фабрика, „Бисер Олива“, която замърся-ва страшно много – нали, очевидно е че има проблем – и извикали са РИОСВ, но РИОСВ им казва, „Не, всичко е наред, правила сме проверки, няма проблем“. И други такива – там за ТЕЦ-а... Какво тук не е наред? Как е възможно да се получава това?“

„Брикел“ ли имате предвид? Това всичко е дупки и празнини в законодателството. Те се правят нароч-но. „Бисер Олива“ – да, те там изгарят продуктите от производството си, но по никой начин РИОСВ не може да санкционира това. Просто нищо не може да направи, заради законодателството. Който и да дой-де и каквито и актове да слага, те все падат в съда. Мога да ви кажа, че ако съдия, прокурор или контролен орган не може да намери вратичка в закона, не би го направил. Ако знае, че може да понесе отговорност, никой от тези не би подменял фактите.“

От гледна точка на администрацията, **проблемът се премества от лич-ностния фактор към правната рамка**. Олекотената отговорност, която длъж-ностните лица носят, несъмнено е значим фактор – според този събеседник, до степен, че тя принципно прави възможни всички останали действия, включи-телно цялостната „подмяна на факти“. Изчезва обаче от погледа инфраструкту-рата от координиращи връзки, която е нужна дори и в такива „олекотени“ усло-вия, за да се реализира такава подмяна. Тази перспектива удобно **отдалечава „вината“ от професионално-общественото поле на говорещия и я фокусира**

другаде – при законотворците в парламент и правителство, докато порочните практики на колегите биват нормализирани и разтоварени от морална присъда.

Перспективата от самата администрация дава ценен принос към критиката на обществената уредба, тъй като гражданите типично персонализират причините и игнорират структурните условия.

Дирекциите като пристан

Преглеждайки траекториите на някои от личностите преминали през ръководството на „скупни“ дирекции (вж. „Интересни и скучни областни дирекции“), ни води до хипотезата, че тези директорски места се използват и като **убежища за уреждане на лоялни кадри, когато те не са нужни другаде**. Ако неформалните властови мрежи извън самите партии като официални структури действително са достатъчно консолидирани и дълготрайни, то те се нуждаят от кадрови ресурси, на които да разчитат отвъд конкретните назначения в даден момент. Наблягаме на ролята на дирекциите като пристан, защото назначението в именно тяхното ръководство може да не е най-важното в местния властови пейзаж, нито в биографията на проучваните лица: аспект, който настоящото проучване с фокус върху териториалните органи на изпълнителната власт лесно би пропуснало. Държавни и общински предприятия и структури в областта могат в действителност да имат по-голяма значимост.

Структурно, кариерите на такива „представители“ на неформалните властови мрежи не изглеждат много по-различно от траекториите на успешни и търсени администратори: сменят многобройни публични организации, в които неизменно заемат ръководни позиции. Ако предположим, че добрите ръководители са желани, за да се справят с тежки проблеми на различни места (например оздравяването на затънала в дългове държавна болница, последвана от друга и т.н.), то улика за другия тип лица е местното знание за проблематични периоди в професионалната им биография, които обаче съвсем не спират за дълго тяхната кариера.

„Длъжността директор на РЗИ я поема д-р Орлин Димитров, който е бивш директор на болницата. Той първо започва от междуселски здравни пунктове. Бил е също в болницата в Оряхово. След това е директор на болницата във Враца. След това вече работи като инспектор здравеопазване в общината и след това се явява на конкурс, печели го и заема длъжността в Регионалната здравна инспекция.

И: Това звучи като съвсем добър професионален път? Израства и така?

Да. След това обаче ГЕРБ го махат и на неговото място застъпва доктор Кети Ценова. Димитров имаше конфликт с кмета, който го уволни от общината [като

инспектор здравеопазване], след това спечели конкурса в РЗИ, то беше пак по времето на ГЕРБ. Но го освободиха и назначиха д-р Кети Ценова. Д-р Кети Ценова има интересна кариера. Тя първо работи като инспектор в РЗИ-Враца, след което работи в болницата в Бяла Слатина, след което става зам.-директор на МБАЛ „Христо Ботев“ Враца. [Следват спомени за управлението на болницата по онова време.] И тя пое РЗИ. Тя между другото беше най-дълго временно изпълняващият длъжността директор: две години стоя по този начин. Влязохме в пандемия, започнаха издънките на нашето РЗИ.“

Преднамерено тук оставаме настрани пасажа, в който д-р Ценова е обвинена в подпомагане „фалирането“ на врачанската болница от „директорите на ГЕРБ“ („Буквално беше на ръба тази болница!“), за да избегнем влиянието на частното мнение. Още повече, че преглеждайки медиите казусът изглежда по-сложен, може би въвлеча редица по-ранни ръководства и, евентуално, партии. Но от проследяване на събитията около д-р Ценова по медийни публикации, става ясно, че застъпването ѝ в дадена структура скоро води до протести и до масови напускания на персонала, като това се повтаря три пъти през годините.⁵⁹ Изненадващо, последният случай е всъщност от август 2023 г., когато тя отново е директор на Врачанската болница!

Логично е да заключим, че ако такива лица не са привлечени в управлението на дадена структура заради положителни очаквания за това, което ще постигнат там, то остава друг фактор: значението на неформалните властови мрежи.⁶⁰

Конкурс за директор

59 „Задава ли се нов скандал с назначението на д-р Кети Ценова в РЗИ – Враца?“, LexMedica News, 5 септември 2019, <https://www.lexmedicanews.com/index.php/2019/06/05/zadava-li-se-nov-skandal-v-rzi-vraca/>; „Имам оставката на изпълнителния директор на болницата във Враца д-р Кети Ценова, обяви министър Христо Хинков“, БТА, 10 август 2023 г., <https://www.bta.bg/bg/news/bulgaria/504212-imam-ostavkata-na-izpalnitelniya-direktor-na-bolnitsata-vav-vratsa-d-r-ke-ti-tsen>

60 Тук е видно още едно предимство на избраното в проучването понятие „властови мрежи“ пред партийно-базираните категории, с които респондентите ни автентично оперират (от типа „директорите на ГЕРБ“) – в допълнение към дискусията в „Неформалните властови мрежи“. В публикувано писмо д-р Ценова изрично се противопоставя на определянето ѝ от местни медии като кадър на ГЕРБ: „Никога не съм принадлежала на която и да е политическа партия.“ („Кърваво дерби!...“, *BulNews*, 18 януари 2022 г., <https://www.bulnews.bg/article/412047>). Така, успешното оборване на буквалисткия прочит изглежда, като че ли оборва и всякакви други отношения със съответните мрежи – слабост, която нашето понятие избягва. Може дори да се допусне, че поддържането мрежови отношения с такива кадри, без те да бъдат привлечени в партийните структури, има за цел именно възможността за подобен тип оборвания.

Разбира се, в настоящото проучване не можем да знаем дали д-р Ценова действително има връзки с неформалните властови мрежи на ГЕРБ или не. Тук разглеждаме единствено структурни логики. По тази причина в повечето казуси имената дори на публичните личности са заличени. В конкретния случай направихме изключение, заради важните аналитични аспекти, които многобройните публикации в медиите за д-р Ценова добавят.

При областните дирекции е въведен принципът за провеждане на конкурси с публична покана за кандидатстване. Събеседниците с преки контакти в администрация и сродни полета коментираха, че **този род конкурси обикновено са „нагласени“** („това, което Ви казвам, е пак от разкази на мои познати, които в някои моменти са кандидатствали някъде и им е било показано, че няма как да се случи“). Конкурсите по принцип имат за цел да професионализират подбора на ръководни кадри, да въведат меритократичен принцип и да изравнят достъпа за лица, които не са свързани със съответните структури. Това влиза в противоречие с логиките на функциониране на политизираните институции, където са нужни лоялни кадри и подборът върви по други критерии – сред потенциални кандидати, които са предварително познати.

„Има една приказка – не отивай на конкурс непочанен. Конкурси има. Но като не са ти казали „Еди-кога си ще правим конкурс, виж там подай...“ – къде отиваш тогава? Това всички го знаят. И го знам и от първа ръка, но и всеки ще Ви го каже по този начин.“

Тук имат роля не само властовите интереси, но и в известен смисъл, традиция и инерция на социалните отношения. Този тип практики трудно се реформират, тъй като носят междуличностни ползи и изграждат доверие между участниците на всекидневно ниво, създавайки твърди връзки от социален капитал между участниците, но с потенциално негативни ефекти върху по-широки групи и общности. Уреждането на работа е вид дар, чрез който дори един случаен посредник може да инвестира във отношения, предполагащи бъдеща или минала реципрочност.

„Бях назначен при правителството на Иван Костов, Марио Тагарински⁶¹ беше министър на администрацията. Спечелих конкурса...

И: Вие тогава просто виждате обява за конкурс или имаше някакъв човек, който...

С конкурс, с конкурс, но той беше почти формален. Един стар мой приятел, още от спорта се познават с Тагарински. С Тагарински са на обяд. И става дума там, че се търси управител на [.]. Той се обажда и казва, аз имам един приятел там в района, така, така.

И така стана. Даже няма да забравя – аз тогава бях без работа, и чета си вестника следобеда, когато той ми звъни и ми казва: „Утре трябва да си в Министерски съвет! Управител ще те направим на

⁶¹ Марио Тагарински е министър на държавната администрация в правителството на Иван Костов (1997 г. – 2001 г.).

[.]. “ Викам „Я си гледай работата! Ти майтап ли си правиш или какво?“ „Не, бе.“

Личните познанства са сериозен източник на контакти с подходящи за работата лица, но личи и игриво, леко отношение на ръководителите към кадровата политика.

„Ами че то и аз съм била назначавана така! Но то беше по заместване. То е много смешно: на едно събиране се запознахме с директора, хареса ме и ми предложи! Така че, да, така е от живота. **Трябва ви-наги да имаш връзки.**“

Често се случва на конкурсите за областни дирекции да се яви единствен кандидат – и това да е дотогавашния „временно изпълняващ длъжността“ (и. д.) директор. Назначаването като „изпълняващ длъжността“ до провеждането на конкурс е вратичка, чрез която законово могат да се правят директни назначения, като такива директори могат да останат на тази позиция с години. Ако се пристъпи към конкурс и те участват в него, веднага възникват подозрения, че това е с цел да се затвърди тяхното положение.

„Като временно изпълняващ длъжността беше назначена жена, която е съпруга на общинския председател на ДСБ в града. Това е по времето на управлението на правителството на ПП и Демократична България [2022 г.]. Нищо лошо спрямо жената, но това също е политическо назначение, нали? И двата конкурса, които после бяха проведени, говорят за това.

Чуха се още няколко имена, че ще бъдат кандидати за това място. Но както се появиха, така изведнъж изчезнаха и само тя остана кандидатът. Единият кандидат беше от БСП – вероятно са провели разговори с него, все пак бяха заедно в управление. И остана само госпожа [.], която се яви сама на конкурс и не можеше да спечели! Не можеше да събере минимума точки, за да бъде допусната. След което ѝ дадохме известно време да си научи. Направиха втори конкурс – тя пак беше сама и тогава тя вече го спечели. След което дойде една проверка при нея по сигнал и имаше много забележки. Включително, че тя не изпълнява ръководните си функции както трябва, съмнения за корупция и така нататък. Сега е наказана да си отстрани проблемите и ако не се справи, ще следва друго

наказание, което има там по регламент.“

Външните наблюдатели правеха разграничение между ръководители, преминали конкурс като единствен кандидат и такива явили се заедно с други. Това не е еднозначен индикатор, че даден конкурс не е бил предпоставен. Имахме шанс да разговаряме с отхвърлен кандидат за директорско място, който наивно се явява на обявен на съответния сайт конкурс. От 12 години работи директно в сферата на тази агенция (и със самата агенция) и затова смята, че има шанс. Другият. подал документи (имената се обявяват на сайта), е бил ръководител на държавна агенция, но в съвсем друга професионална сфера. Третият не се явява на събеседването.

„Влизаме вътре и се оказва, че аз много добре познавам водещия теста, защото ние сме работили заедно, били сме в общ проект. Той започна да ни чете правилата на конкурса, които сме ги чели вече на сайта. Но на самата дата се оказва, че ще има 90 въпроса и че за преминаване на теста трябва да се постигнат 90% резултат. Това го нямаше в обявата! А водещият все едно само на мен говори. Докато обяснява, гледа през цялото време мен, другият си седеше там отстрани. Мисля, че направо бяха в шок от това, че аз се появявам там.“

Събеседничката имаше съмнения, че е имало стремеж да се предотврати появата на „случайни“ кандидати: забелязва, че **обявата е свалена от сайта един ден преди посочения срок за изпращане на документи**. Това би попречило на хора, които не са проявили прозорливост да запазят информацията на компютъра си. На място се оказва, че другият кандидат без затруднение надминава необходимия минимум от 90%, а нейният резултат е едва 52%. В този момент обаче става видима една важна структурна причина защо е трудно да се преодолеят такива манипулации с конкурсите, а именно малките професионални общности, в които всекидневните неформални отношения са много важни:

„И: Добре де, не можете ли да искате проверка на точкуването или да обжалвате тази смяна на правилата?“

Ами ние после трябва да работим с този човек [спечелилия кандидат]. Аз даже се запознах с него, сприятелихме се после, пихме кафе. Ние зависим много от тая институция за нашата работа. Без тяхното съдействие не можем нищо да свършим. Затова няма да направя такова нещо.“

Страната в по-слаба и зависима позиция спрямо институционалната йе-

рархия рискува много по-големи загуби, ако си позволи да търси справедливост. Меритократично-либералната доктрина, която препоръчва подобен тип реформи за прозрачност, най-често игнорира съвкупността от лични отношения, който обгражда и съставя самите професионални полета.

Обслужването се подобрява

Завършваме тази част с позитивна нотка. Много събеседници потвърдиха, че в техния град всекидневната работа на дирекциите (и общинските отдели) с граждани и бизнес става по-добра, отворена, улеснена. Административното обслужване преминава реформи и постоянни проекти за подобрене, служителите все по-често са „изключително любезни, внимателни, бързо приемат“, „вече не стоиш пред затворена врата“, „по един американски проект, още през 2004 г.“ Този напредък в рутинната дейност, като че ли се развива независимо от безразличието към обществения интерес в по-мощни казуси, които са от значение за неформалните властови мрежи. Циничният поглед изглежда така:

Иначе като обслужване на гражданите – подобряват, участват в проекти, правят електронно получаване на документи. То си върви това, дали ще бъде тоя или другия [назначен директор]. Има си началник отдел Иванова и тя се занимава с това. А областният е назначен за големите далавери, него грам не го интересува какво прави Иванова. Той е партийно лице. Подписва всичко каквото му дават, даже не чете.

Като цяло подобряването на обслужването е част от общия напредък в обществените условия на живот в страната, който трябва да осигури продължаваща подкрепа към управляващите и да притъпи чувствителността към „далаверите“ и злоупотребата с власт на по-високи нива: обновяването на градските центрове, подкрепата и субсидиите за бизнеса, прекратяването на корупцията на ниските нива и др. Така поне смятат някои събеседници, използвайки думи като „овладяват“ и „подкрепят“ като синоними:

„Според мен, в общи линии, ГЕРБ са се постарали да си овладяят и да си поддържат всичките бизнеси тук. Много рядко има някой от бизнесите, който да не е получил някакъв вид помощ и субсидии, или пък през общини и обществени поръчки. Не се сецам за бизнес, който да не е облагодетелстван и да не му е дадена възможност да живее добре.

И: Звучи като много добро управление?

Никой не може да се оплаче от нашия кмет.“

Положените усилия изглежда имат ефект сред широки слоеве от градското население, което се потвърждаваше и от прогнозите на събеседниците ни за

предстоящите местни избори в поне два от градовете: че опозицията едва ли ще застраши с нещо текущите администрации. На въпрос към служител в администрацията какви според него са най-големите недоволства към управлението в областта, той убедено даде следната илюстрация:

„За хората с увреждания трябва да се помисли малко повече, виждате улицата каква е. Иначе други недоволства... Преди седмица имахме посещение от Радио „Франс“ и минахме през града. Който и да срещнахме – без да има някакъв... да съм режисирала нещо – всички са доволни! Дори в едно заведение, управителят като започна да говори, чак неудобно ми стана. В смисъл, че си е запазил работните места, че благодарение на политиката – да кажем, на правителството и тук на местните условия – запазил си е работните места, направил си е ремонт на заведението, беше страшно доволен. На мен неудобно ми стана. Казах на журналиста от Франция, че не е режисирано, не го познавам, просто седнахме там!

Аз мога да ви заведа при едни млади хора, които са се върнали от София, които работят тук. Които казват, че не биха се върнали никога в София. Просто градът ни е много хубав. Но аз лично това ви казвам: не съм доволна от това, ето, за хората с увреждания.“

Решаването на всекидневните неудобства и подобряването на обслужването успява да деполитизира работата на институциите, да ги отдалечи от вниманието на хората и да изгради професионални стандарти до определено ниво (но виж „Западаща компетентност“ за друга гледна точка).

Институциите във властовия пейзаж

Вече посочихме, че държавните институции са само елемент от един сложен властови пейзаж. Недоверието към тях е неотделимо от възприятията на гражданите за останалите елементи на този пейзаж: местни власти, централна власт, партии и партийни структури, медии, едър бизнес и други. Тук проследяваме аспекти на тази картина, но най-вече преплитанията между партии, бизнес и институции.

Политическите партии са видимият израз на неформалните властови мрежи. Те са проява на сливане на интереси, които обаче не се задоволяват да действат само чрез представителство в централни и местни изборни органи (съобразно теорията за либералната демокрация), но изобретяват всякакви пътища да гарантират своя успех и да надделеят в конкуренцията с алтернативни центрове на интереси. Така се ражда политическият патронаж. Той също функционира на различни нива и в различни форми: може да бъде нужен за кариерно израстване, за успешен бизнес, за заемане на институционални пост-

ове, за гладко преминаване през законовите изисквания към дадена дейност... Заражда се и реципрочното търсене на лоялност от бизнеса, дали като източник на финанси или като въздействащ фактор за електорална подкрепа. Бизнес, партии, администрация се проникват взаимно и тази свързаност рискува много от евентуална загуба на контрол над властовата машина. Това, от своя страна, мотивира активното изключване и дори тормоз над опозиционни елементи. В следващите точки ще разгледаме отделните аспекти на така очертаната картина.

Доминация на политическа йерархичност в институциите

В изострения политически терен борбата между мрежите чрез всички категории средства означава, че самата администрация не би могла да оцелее като неутрална. Политическите назначения, преки или преминали през про-форма конкурс, стават норма. Вътре в институциите се развива йерархична организационна култура, тъй като работното място зависи не толкова от професионални качества, постижения и инициативност, колкото от пазването на политическата воля и волята на висшестоящите (вж. „Инертност и поражение вътре в органите на властта“).

„И: Доколкото разбирам, също така винаги се притесняват, че могат да бъдат...“

Да, точно така, това е проблемът. Всеки е нает някъде заради нещо, заради някой, защото някой го е предложил или нещо такова. Но никой не се е доказал с образованието си, с мисленето си, с изказванията си, с нищо. Те просто са като овци. Едната тръгва на някъде, другата тръгва и тя. Няма кой да им покаже друг... И затова според мен и самата система работи по този начин.“

Същите фактори водят и до **липса на управленческа визия и до управление, избягващо всякакъв риск**. Предпочитат се дребни, посредствени, „проверени“ и еднотипни решения. Беше ни даден пример с маловажните инвестиции, които се правят с иначе огромния бюджет на топлоелектрическите централи в Старозагорския регион:

„Комплексът е част от БЕХ [т.е., държавна компания]. Няма научна дейност, няма развойна дейност. Това, че правим детски площадки по селата, зала в читалището е просто една нано-капка в морето на възможностите. На много места в Европа можем да видим как се случват нещата в подобни комплекси.“

Този нисък таван [на амбициите и на управленския капацитет, бел.ред.] е въведен вече чрез самите назначения. От друга страна, синдром е на службо-

гонството и гледането на комфорта, в смисъл, аз да не направя нещо, от което може да ми изстине мястото. Всъщност той, ниският таван, идва още от столицата, нали, от главата надолу тръгват нещата.“

Проблем е както политическата йерархичност наложена от интересите и функционирането на властовите мрежи, така и от самата силно централизирана архитектура на държавната власт:

„В България ние нямаме регионално ниво на управление. Ние имаме едни назначени областни управители, които биха могли да направят нещо, ако като личности са по-разтропани, но въпреки това законът си ги ограничава достатъчно. Освен това, те се назначават. Тоест, в момента, в който ти тръгнеш с някоя добра инициатива, която обаче не е угодна на висшестоящите в София – всичко бива спряно. Да, има значение личността на областния управител, доколкото той е амбициозен, желаещ нещо да се свърши. Но ограниченията, които му се налагат по партийна, назначаема и така нататък линии... И нещата са до там.“

Йерархичността спъва развитието на професионален климат в администрацията, както по време на дългогодишно политическо управление, така и при изостряне на противопоставянията и честите смени на правителства:

„И: Не е ли също липса на независимост? Че те, ако не получат разрешение отгоре, се притесняват?“

Понякога им се обаждат и им казват, направете това и това – което е против всякакви закони и нормативни разпоредби. И те го правят. След което идва другото правителство и казва: ние сега тука ще им разкажем играта [защото са „слушали“]... И така нататък, и така нататък. Ето затова институциите трябва да бъдат стабилни, експертни и независими. Защото иначе стават маща, разрушават се, в нечи интереси.“

Партиите като достъп до ресурси

Ако политическата партия не е обединение, преследващо определени обществени ценности и цели, а преди всичко координационен център на неформална властова мрежа, то търсенето на кариера на партийното поприще изкушава с потенциалния достъп до значителните ресурси, които тези мрежи

управляват. Индуриалец във Враца отбеляза:

„Частният бизнес е доста слаб във Враца. И причината е, че умните хора решиха, че могат да печелят много пари без да се налага да инвестират. Без да се занимават с теглене на кредити от банки, без да тичат, да се мъчат, да треперят дали ще стане проекта. Защото намират лесни варианти при партиите. Ако видите младежкото ГЕРБ във Враца – там всичките младежи са не защото са много партийни и вярват в някакви неща, а защото са на хранилки.“

И ГЕРБ, и ДПС активно търсят нови попълнения и го правят гъвкаво. Освен привличането на по-едър бизнес в малките населени места („всеки по-голям бизнесмен – към него се е обърнала някоя партия, да я представлява“) и по-дребен („тук специално не се сецам за бизнес, който да не е облагодетелстван“), се обръщат дори и към „територията на врага“. Всички примери са от Враца:

„Прави впечатление, че млади хора, които се опитват да създадат ай-ти общество [информационни технологии, ИТ, бел. ред.], в интерес на истината, местната власт отвсякъде ги подкрепи. Имаме около 70 души, заети в този ИТ сектор. ГЕРБ много яко ги подпря с каквото им трябва: намери офиси и така нататък. Но сега едни от тях минаха към Промяната, и нещо се разбиха.

И: Ами то някак си натурално би трябвало да принадлежат или към ДБ, или към Промяната?

Аз пак ви казвам, ГЕРБ са много адаптивни. Като надушат някъде, че има някой добър кадър или нещо, което е тук на местно ниво, веднага се намира начин да го ухапват!“

„Като гледам и ДПС как съумяха да мотивират – те вече си култивираха във Враца кадри. Етнически българи. Това са много добре сработени системи, в които попада някакъв обикновен човек и все му се намира някакво място за реализация.“

„Много им е добра младежката организация! Евала им на организацията. Какво правят, що правят – но ето, сега влязоха двадесет младежи нови. От БСП се прехвърлиха всичките в ГЕРБ. Бяха БСП, сега са ГЕРБ.

И: Това заради скандалите с Нинова или?

Не, не, няма нищо общо. Тука си е на местно ниво, нещо си

решават нещата.

И: Ляво, дясно – няма значение?

БСП е слаба във Враца.⁶²“

„Силната“ партия с обещаващо присъствие във властта предлага много надежди за кариерно бъдеще („Новите попълнения, които влизат в партията, трябва да ги подготвим за общински съветници, кметове, областни управители“ по думите на Бойко Борисов⁶³), но може да организира и достъп до блага от ниско ниво, като осигуряването на работа в нивовата администрация. Консенсусът сред много от събеседниците ни е, че назначенията на най-различни нива „вървят през партийните структури“.

„И за тези десет-дванайсет години абсолютно всичко беше в ръцете на ГЕРБ. Стигна се до там, че – представете си – Младежката секция на ГЕРБ отговаря за това или онова. Примерно, сега за назначаването на хората в ДАИ по реформата с пътищата, с електронните винетки на товарните автомобили, те назначиха за страната 500-600 души, не помня колко. Тук Младежката секция на ГЕРБ в Стара Загора – хората, които там ръководят – те дават препоръка кой може и кой не може да започне работа! Това е някакъв абсурд.“

Познат на събеседника ходи „да ходатайства“ там и негов племенник започва работа в съответния орган. В случая, ценността на тази служба била, че „те нищо не правят, ходят с по две коли и седят по пътищата“. **Партийните назначения на ниски нива бяха подозирани най-вече като способ за спечелването на лоялни гласоподаватели.** Изглежда това е успешна стратегия:

„Всичките институции са техни хора във Враца. Почти няма други. И всички ходят – ето, пълна зала, 800 човека е имало на откриването на предизборната кампания онзи ден! Отделно хора навън. На мен ми пратиха снимки – много нещо! И са радости, и са обич, и...“

Ако действително този тип клиентелизъм на дребно е водещ при подбора на кадри, то той би бил още един фактор за документираните в проучването „Западаща компетентност“ и „Инертност и пораженчество вътре в органите на властта“ в администрацията.

62 Повече за младежите може да се прочете тук: „20 членове приеха Младежи ГЕРБ, стартират патриотична инициатива“, Враца днес, 2 март 2023 г., <https://www.vratzadnes.com/19512046.html>
63 „Смяна на караула...“, Днес бг, 7 юни 2021 г., <https://www.dnes.bg/politika/2021/06/07/smiana-na-karaula-borisov-zamenia-stari-deputati-s-mladeji-ot-gerb.492802>

Властови тормоз

За да се препотвърди политическото господство, могат да се използват всякакви средства. Попаднахме на събеседник, загубил работата си в администрацията, защото член от неговото семейство е бил в предизборната кампания на опозиционна партия. До каква степен на трансгресия се стига, зависи от това доколко е маргинализиран даденият контекст и, съответно, сравнително малък рискът да се разрази медиян скандал.

„До такава степен стигат зависимостите и натиска, и точно тези феодални, в буквалния смисъл на думата, политически и социални отношения, че кметът на едно село може да нареди на групата, занимаваща се с поддръжката на осветлението в селото, да изгасят уличната лампа, която е пред къщата на една жена, влязла в конфликт с кмета. Аз го приемам като типичен случай на тормоз. Или спирането доставки на дърва, което буквално става от днес за утре. Пак в тези малки населени места в областта подобни шамири отзвучават много силно, защото това са села с по няколкостотин – в най добрия случай – жители и повечето от тях са в пенсионна и надпенсионна възраст. И оттам нататък, те са изключително зависими от общинските доставки на дърва.

Доколкото си спомням синът на този човек е бил активист на политическа сила, която не харесва на кмета и по тази причина човекът остава без дърва. „Да ти купи синът ти!“ Така са нещата в тази сфера. Във Варна, разбира се, такива отношения са невъзможни. Както са невъзможни и в София, в Пловдив и във всеки голям град. Но тук пък нещата се случват по друг начин. Да речем, в момента, в който човек с ясна негативна позиция към кмета на града или към някой от заместниците му – говорим за хора, които имат неизбежни отношения с местната администрация [например бизнесмени, бел. ред.] – в момента, в който им се наложи да ползват някаква по-тежка административна услуга и в момента, в който съответната администрация усети, че става дума за определения човек, задействат машината на забавянето на процедурите, отлагането им, всички спънки, които могат да бъдат направени.⁶⁴ Това си влиза в поведението на

64 Медийно известен стана случаят от София, където мащабна търговска компания беше подло-

администрацията.“

По-овластените контексти налагат по-фини методи, които да са трудни за документиране, а и се активират относно по-ограничен кръг хора. Обратно, най-бруталните действия са запазени за малцинствените общности, където жертвите най-малко могат да разчитат на медиен интерес или обществена солидарност. Понякога се случват и изненади:

„И понеже казвам, че той е местният дребей там... Ходих в региона да отразявам изборния ден. И на балотажа – те се явиха с дотогавашия кмет, който беше по-малкото зло. Павел баня е общината с най-много мюсюлманско население в региона. И докато обикалях селата, попаднах на един човек, който е бил предупреден от кандидата на ДПС, Иса Бесоолу, че ще му счупи ръцете, ако и на балотажа не гласува за него. Не знаех тоя човек дали ще се съгласи да говори пред по радиото, но той намери кураж и го направи! То си беше рисково да се излъчи такъв репортаж в деня на изборите и стана голям скандал! И с 30 гласа спечели дотогавашият кмет. Ако не беше тази намеса, опонентът му щеше така да си спечели балотажа от раз. После пускаха срещу мен сигнали до ЦИК, до СЕМ, обаче и от двете места излязоха със заключение, че няма нарушения по закон.“

Най-добре работи превенцията: доколкото е възможно да не се дава пространство и подкрепа на лица, които не са лоялни към съответните властови мрежи или политическа партия.

„Там гербаджиите си представят, че ако другите им хванат цаката, едва ли не, ще ги изколят. Затова много усърдно си пазят всичко за себе си, не допускат никой, който не се знае един ден дали няма да е срещу тях. Прекалено дълго са във властта, но пък и донякъде май имат основания да си мислят такива неща. Затова може да правиш нещо, но само ако не получаваш прекалено много контрол над нещата и независимост.“

Нашият събеседник е по-скоро неутрален в тези политически деления („ясно е че се въртят далавери, но трябва да работиш с тия хора“), но спомена на лавина от проверки от различни институции, заради участието на сина на собственика в протестите срещу правителството през лятото на 2020 г., вж. „Държавата извади бухалка срещу Хиполенд...“, Офнюз, 4 септември 2020 г., <https://offnews.bg/obshtestvo/darzhavata-izvadi-buhalka-sreshtu-hipolend-verigata-koiato-podkrepi-735825.html>

деля, че в началото, когато идва в града и започва да прави проекти там, администрацията се отнася с много подозрение към него. Постепенно се успокояват, че не е „от тия“ и нещата вървят добре. По-късно, когато предлага да направи с тяхно партньорство по-мощен проект, срещнал ентусиазъм, но:

„Като видяха, че е сериозно и реално ще се случват нещата и не е само ала-бала, но и че ще имам много собствено пространство и ще съм твърде независим, взеха да се дърпат. За такива неща много ги е страх: да не ти дадат прекалено много възможност без да те контролират, щото имат съзнанието, че са обсадени и трябва да държат всичко.“

В крайна сметка, той прави проекта другаде. Такова силно поляризирано отношение на властите, дележищо активното население на свои и врагове, може да пропуска ползи за развитие на региона, но има дългосрочния и благотворен от тяхна гледна точка ефект да възпитава аполитична (но реално подкрепяща в мека форма) общественост, в допълнение към групите активисти лоялни на партията (за тях вж. „Партиите като достъп до ресурси“).

В тази точка на преден план излязоха местните власти, тъй като те се намират по-близо до редовите граждани и по-често разпределят ресурси, които се отнасят до тях (като например работещо осветление на селската улица). Счетохме за нужно да дискутираме темата тук, тъй като на въпросите за натиск, оказван от държавните институции, събеседниците най-често откликваха с разкази за местните власти. Това показва сливането на недоверието към различните клонове на управлението, с основание или без.

Лични и семейни траектории между публични власти и бизнес

Относно ръководствата на агенции като РИОСВ и БАБХ, които имат важно значение за прокарането на бизнес инвестиции (виж „Интересни и скучни областни дирекции“), освен преките обвързаности срещнахме и един интересен феномен, който в момента предизвиква дебати и в Западна Европа:

„Като ги махнат от директорските места, отиват във фирми, които преди това те са проверявали. Да кажем бившата директорка Петя Папазова, след като я освободиха от шеф на РИОСВ, сега е еколог в „Арсенал“. Това е най-голямата структуроопределяща фирма в региона, заедно с ТЕЦ-овете. Друга директорка като я освободиха отиде и стана главен еколог в „Брикел“. Така, че това показва зависимост, нали?“

Преминването на работа на ръководни кадри между обществените власти и подлежащия на контрол от същите тези власти едър частен бизнес е

познато на английски като „въртящи се върти“ („revolving doors“). В страни, където по-директни форми на корупция и конфликт на интереси са ограничени, такъв тип „отложено възнаграждение“ се превръща във важен канал за „купуване“ на политици и администрация. Ако прокарват политиките нужни на дадена корпорация или сектор, след като приключат управленския си период или бъдат уволнени, на тези лица е обещана от съответните компании високо платена синекурна позиция. За корпорациите има и други предимства, като достъп до вътрешната информация за работата на институциите, с която такива служители разполагат, и личните им връзки с политици и бившите им колеги в администрацията.

Съществуват и по-директни, едновременни връзки, които да осигуряват благосклонността на властта към даден бизнес:

„Между другото имам наблюдения как един-двама депутати от ГЕРБ влязоха в ГЕРБ. С плащане. Беше някъде около сто хиляди лева мястото за общински съветник, а 200-250 хиляди за депутатско място. Още първият мандат на ГЕРБ. Знам го почти със сигурност, че е така, защото синовете на хора, които имаха по-големи предприятия тук, станаха депутати точно по този начин. Баща му вади парите, плаща ги и го слагат в партийната листа.

И: Каква е тяхната визия, защо синовете да стават депутати?

Например, защото бизнесът без протекция от политиката трудно се развива. Трудно е да спечелиш обществени поръчки. Синът на [..], стана депутат точно така. Той извади парите и ги плати. Но неговите фирми работят с ТЕЦ-овете долу. Ако ТЕЦ-2 спре да работи, той няма как да съществува.“

Разпродаването на кандидатски места или договарянето им срещу достатъчно големи дарения за политическата кампания изглежда е често срещана практика в различни партии.

Семейно-личните траектории на допир между бизнес и власти могат да възприемат разнообразни форми, които да дават протекции например от страна на съдебната система или дори да пазят от журналистически интерес:

„Или пък жената на заместник-окръжния прокурор е била главен счетоводител на тази същата [замърсяваща компания]. Веднъж аз я споменах в един мой коментар по радиото и прокурорът ми се обади и ми каза „Не се занимавай с мен“ – със заплашителен

тон – „и с жена ми“.

И сега как ще разследва прокуратурата сигнали за злоупотреби, като жена му е работила там? И то не може даже да бъде наречено и конфликт на интереси, защото той е заместник окръжен прокурор, а тя си работи „в една частна фирма“. Но така се купува, така се купува мълчанието на разследващите органи.“

Във Варна ни беше разказан от няколко събеседника пословичният слушай, в който местната групировка – холдингова компания „ТИМ“ има „свои“ хора на много позиции в общинските власти и в миналото „назначава“ за главен архитект на града съпругата на свой служител (виж „Низовите назначения като инвестиция в бъдещето“).

Политически интересен бизнес

Представителите на частния сектор не докладваха, с едно изключение, те или познати техни колеги да са срещали пречки от институциите за развитието си или заинтересованост относно политическата им ориентация. Стереотипният образ за „рекет“ над едрия бизнес не се оправда във, все пак, малката извадка на проучването.

„Не съм сигурен, че мога с нещо да ви помогна, защото ние нямаме допирни точки с държавата. Нашият бизнес е ориентиран към външни пазари, институции не ни касаят, доколкото само плащаме си данъците и таксите. Не сме имали притеснения от тях – освен ‘дето регулациите са твърде много. Но това е не само български проблем, те внасят всякакви европейски регулации, които са твърде много и твърде строги и затрудняват бизнеса.“

„Иначе като цяло за областта сме дребен бизнес. Затова и никой не ни обръща внимание за рекет или нещо такова, те се занимават с къде по-едри бизнеси.“

„Тук аз не съм срещал такива фирми. В Търговската палата имаме даже бутон – „Обади се при сериозен проблем“. Нито един човек не го е ползвал досега.“

За събеседниците ни основните проблеми в страната идваха от сгрешената национална политика, „липсата на визия“ и на стратегии, насочени към проблемите, които касаят бизнеса – например, растящата оскъдица на работна

ръка, особено квалифицирана.

„Трябва да се рефокусираат всички тия милиарди инвестиции от всякакви такива простотии, където се краде на едро, магистрали и каквито щете строежи, към образованието, качествено образование. Но това е проблем на държавната политика. Държавата не инвестира в обучителни центрове за учениците. Ок, аз инвестирах – но се оказа, че не можем да намерим учители. Нямаме учители, които да могат да преподават тези неща!“

„Аз се опитвам да продам обекта, нищо не очаквам. Но това зависи не от местната ситуация, а от държавата. Тях не ги интересува. Те се интересуват да има субсидия за зърнопроизводителите. Зеленчуци, плодове – не ги интересуват. Но рибата се вмирихва от главата“.

Изключението, което срещнахме, е разказ за запор на имущество от НАП по скалъпено обвинение. Това не се обясняваше с политическа мотивация, а по-скоро като случайно попадение и корупционна практика от страна на администрацията (*„емнаха го, защото реши да доказва, че не е така – трябваше тогава да им бутне нещо“*). Случаят е представен, заедно с други сведения за институционална корупция в малкия град, в *„Заклучителен пример: опитът на среден земеделски производител“*.

Съвкупността от разговори оформи картина, в която неформалните властови мрежи работят само с определен кръг бизнесмени. Една от характеристиките, към които беше обърнато вниманието ни, е размерът: едрият бизнес опростява картината, намалява риска от въвлечането на голям брой партньори в неформалните властови мрежи и сам по себе си вече е съсредоточил ресурси и власт.

„И: Каква е причината за разликата във вниманието, което държавните политики отдават на различните сектори [зърнопроизводители срещу зеленчукопроизводство, бел, ред,]?”

Причината е, че е производство, което концентрира капитала. По-лесно е да издоиш един едър, отколкото 4-500 по-дребни като нас. Те се виждат кои производители са ГЕРБ, ДПС – във всяка област са четирима, пет.“

Въпреки че респондентът използва думата *„издои“* (може би под влияние на стереотипния образ), тук не става дума за изнудване, а по-скоро за партньорство: подпомагане на определени собственици чрез разпределяни чрез инсти-

туции и държава ресурси, срещу което те преливат част от тези ресурси към другите дялове на мрежата.

„И това не е въпрос на натиск, а е въпрос, например, на активно лобиране или взаимни интереси с партии. В Европа това всичко би било сериозно оценявано като корупция, а при нас е оценявано като някакви си такива естествени пътища, по които се развива българската икономика. [Смее се.]

И: Ядеш и пиеш на маса – напълно нормално, да.

Така е. „Тоя Бойко ми се обади тука, изиграх един тенис...“, „Едни карти...“. Тук се събират – има информации за това – хора, които явно при тия условия си решават някакви си проблеми.“

Условие за развитие на такива отношения е възможността (и готовността) да се осигурят ползи и от двете страни. От друга страна, натискът върху компании изглежда се упражнява, когато те навлязат „в територията“ на такъв интегриран с властовите мрежи бизнес. Ситуацията става по-сериозна, когато има и геополитически залози (например, нарушаване монопола на „Лукойл“ над горивата).

„На нас няма за какво да ни пречат. Това усвояване на бизнеси, то се прави в сектори където може да се краде ДДС, такива неща. Примерно едно момче – това е известен случай в цяла Враца, аз не го познавам – направи петролна база и не работеше с „Лукойл“. Властите го смачкаха просто. Но то сигурно няма крушка без опашка, не знам на него какви са му били опашките.“

„Той общо взето е човек на всички партии. Има един род бизнесмени, които се научават да виждат накъде духа вятърът и успяват по някакъв начин да се свържат с тези политици. И те са винаги добре, независимо кой ще е на власт. Една такава фирма например е „Трейс груп“. Тя е старозагорска фирма, на Николай Михайлов. Те работеха и с БСП, и с Царя, сега в момента работят с Бойко Борисов. Такава фирма е и Иван Ангелов. Тя Емилия Масларова [министър от БСП в „Тройната коалиция“, бел. ред.] идва да му открива тука кланицата. Тогава той ги финансираше тях. Те просто припознаха ГЕРБ като партията, която е силната, от която зависи всичко. Това е ман-

талитетът на голяма част от тях. Дадже някои хора, които не се поддадоха и които казаха „Я да отиват на майната си!“, те изпаднаха в доста сериозни конфликти. Тук в Стара Загора не знам някой да е бил натиснат от тези служби, обаче доколкото чувам и в Северна България, и с петрола хора, които се занимаваха още от началото: „Трябва да си плащаш, за да може да...“ Точно рекет.“

Този тип бизнесмени имат нужда от държавната власт, за да поддържат размах на бизнеса си (печелейки обществени поръчки и пр.) и да прикриват дейности, нарушаващи например екологичното законодателство. Размерът, все пак, не е определящ: собственикът на най-големите предприятия за пилешко месо и преработка на слънчоглед в страната или регионална строителна фирма в Криводол. Те се превръщат в членове на неформалните властови мрежи и освен за финансиране, на тях се разчита също така да подпомагат политическото им представителство да задържи контрола над властовите инструменти на различните нива, както и да влияят върху електоралния резултат.

Низовите назначения като инвестиция в бъдещето

Когато концентрацията на власт извън предвидените за целта структури е достатъчно голяма, можем да говорим за пълно овладяване на институции от дадени интереси (“institutional capture”). Един от начините това да се постигне е чрез осигуряване лоялността не само на ръководствата, но и на кадрите на средно ниво и самите експерти (вж. Администрацията). Във Варна е публична тайна, че известната групировка „ТИМ“ още в края на 90-те г. започва да урежда „свои хора“ в градската администрация благодарение на подкрепата на кмет и заместник-кметове („ТИМ бяха влезли в общинската администрация още по времето на първия кмет с пълни мандати във Варна, който беше Христо Кирчев; след това се прехвърлиха много активно в администрацията на Кирил Йорданов...“). Силовият монопол в града първоначално пречи на други интереси да им оспорват влиянието върху политическите фигури, въпреки че „ДПС беше с много силни позиции и до един момент се конкурираше с ТИМ, тоест те деляха мегдан“, а в по-близко време това вече се променя („софийските мутри, който влязоха, докато Бойко Борисов беше на власт – те са във война с ТИМ“).

Но (частичното) овладяване на администрацията е „инвестиция“ в дългосрочен план. По този начин „ТИМ“ в миналото „назначава“ за главен архитект на града съпругата на свой служител, а това урежда интересите им в строителни инвестиции за десетилетия напред, като се отразява дори на планирането на града.

„В момента, в който трябваше да бъде изработен Общ устройствен план [ОУП] на Варна – говорях

за времето до 2012 г. – главен архитект на общината беше съпругата на човека, който оперативно, на по-ниските нива, им управляваше бизнеса и структурите. Те си го наричаха „корпоративен секретар“. Та неговата жена, арх. [.], беше назначена за главен архитект на града. Като идеята беше да бъде дадена изработката на ОУП на града на тяхната компания. И точно тази фирма спечели обществената поръчка. Тази жена, която беше главен архитект, подработваше нещата отвътре.

Направиха се всички изменения на градоустройствените планове с цел да бъде обслужена тази зона крайморската, която на практика е тяхна собственост. Предвидени бяха всички строителни петна в града, които те притежаваха, да им бъде осигурено съответното строителство на съответната етажност и съответната, там, интензивност и не знам още какво. Те си направиха един ОУП, който да обслужва стратегически техните интереси. И тези заложили бомби: те гърмят и до ден днешен.

Ако другаде сливанията между регулаторни институции и значими бизнеси са по-трудно забележими (вж. например „Лични и семейни траектории между публични власти и бизнес“) и избягват общественото внимание, примерът на Варна е пословичен. Втори варненски събеседник също разказа за този случай, допълвайки как овладяването на даден сектор може да означава вълличането (и компрометирането) на цели професионални гилдии:

„Общият устройствен план е правен от ТИМ. И всичките местни архитекти са обвързани в това нещо. Може би младите архитекти, които са под 30 г., могат да кажат: „ние нямаме нищо общо“. Но пък родителите им са вътре.

Това мога да го кажа със сигурност, защото съм го чувала от хора, които са били част от екипа: че си плащаш, за да ти „оцветят“ определената част. И сега, като я гледаш картата, ти бодат очите такива неща, които са абсолютно нелогично направени. Идва и казва: „Ето това парче тука, ето това парче – да е с максимално застроително.“ Плащаш си и го получаваши това. И това е много, много дългосрочна капия. За която днеска – който и да уволнят, който и да назначат – няма никакво значение!“

Разполагането на свои кадри на стратегически места, подготвянето с тях на помощ на стратегически документи, гарантира обслужването интересите на онези достатъчно мощни частни играчи и властови мрежи в далечно бъдеще, независимо какво друго може да случи на политическия терен.

Администрацията – кадрите определят всичко

Ръководителят не може да постигне нищо без своите служители от средно и ниско ниво. Той дори може да бъде „смачан от административната машина“ ([„Личността на директора“](#)). В разговорите ни изпъкнаха два различни и донякъде противоположни образа на служителите в администрацията. Те са разгледани в следните подточки, като обединяваме коментарите относно заетите в държавни институции, местни власти и дори държавни компании. **Единият образ е на посредственост**, избягване на рискове, незаинтересованост от работата, стадно поведение. Това лишава публичните власти от визионерство и пречи на качествено им функциониране, но е много полезно за удържането на установената власт. **Другият образ е противоположен – на специалисти**, които са незаменими със своите познания и вътрешноинституционален опит. Този образ парадоксално води в същата посока, защото специалистите се възприемат със своята политическа лоялност, свързана с удържането на мрежи на власт, паралелни или конфликтниращи на общественополезните задачи на институцията. Ще разгледаме тези два образа в следващите подточки, но трябва да подчертаем, че те бяха обсъждани в контекста на въпроси за неофициалните канали на власт и затова събеседниците се фокусират върху негативни примери относно администрацията, а други положителни остават встрани (като например европеизацията на административните процедури, продължаващото подобряване на обслужването и прозрачността, вж. *„И: Добре де, не можете ли да искате проверка на точкуването или да обжалвате тази смяна на правилата?“*

Ами ние после трябва да работим с този човек [спечелилия кандидат]. Аз даже се запознах с него, сприятелихме се после, пихме кафе. Ние зависим много от тая институция за нашата работа. Без тяхното съдействие не можем нищо да свършим. Затова няма да направя такова нещо.“

Страната в по-слаба и зависима позиция спрямо институционалната йерархия рискува много по-големи загуби, ако си позволи да търси справедливост. Меритократично-либералната доктрина, която препоръчва подобен тип реформи за прозрачност, най-често игнорира съвкупността от лични отношения, който обгражда и съставя самите професионални полета. [Обслужването се подобрява](#)“).

Положителни примери

Синтезираните описания в никакъв случай не означават, че в институциите не работят множество отдадени и подготвени специалисти. Това подчертават дори гражданите активисти, които водят битки с администрацията, но и поради това познават отблизо дейността на различни отдели:

„Както във всяко нещо, не трябва да се генерализира, да се казва те са такива или онакива. Според мен във всяка една структура има хора, които са там и искат да си изпълнят работата. Но за съжаление има и много, които са сложени на определена позиция, просто защото са сложени на определена позиция, без реално да изпълняват функцията.“

„Като тото е! Има много добри ръководители на отдели. Както този социалният отдел, за който Ви говорих. Има много добри ръководители на услуги, на социални домове, на училища – на много такива места. Има и такива, които не стават за нищо и пак ги назначават. Но сега там си има друга далавера предполагам. Нали, не мога да я коментирам, защото не съм я видяла с очите си. Казано ми е, нали, партийна каса...“

В нашите интервюта позитивните примери са винаги давани с цел да смекчат стереотипния отрицателен образ. Следният разказ включва както критика към разпространеното „чиновническо мислене“, така и свидетелство за прогреса, който тече на технологично ниво в институциите и за наличието на професионална посветеност, която често е по-трудно видима от външните лица.

„А! Искам да похваля една държавна институция – Агенция за обществени поръчки в България (АОП). Тези, които управляват системата ЦАИС, Централизирана автоматична информационна система. Всички обществени поръчки минават от там. Това е усилието на държавата да структурира супер много правила, за да ограничи чрез дигитализация всякакви форми на манипулация. Може би една-две държави в Европейския съюз имат такава крайност, толкова рестрикции. Тук е в опит да се справим с положение на колапс, нали, заради многото търговия с влияние, корупция и други работи, с които тук сме свикнали – поръчки, лошо строителство, лошо изпълнение... Генерализирам, нареждам държавата като цяло.“

Сигурен съм, че не всяка поръчка е зле, не искам да се разбира еднозначно. Но искам да похваля държавните служители, които са от държавно учреждение, а не в частна фирма, но които разсъждават като за нещо мило, тяхно!

В тази Агенция за обществени поръчки обърнаха света, докато решим проблема и го направим. “

АОП е изненада за събеседниците ни, като институция, в която се мисли „креативно и интерпретативно“. Положителният опит с администрацията предизвиква ентузиазъм. В този случай, събеседниците ни „дъвчат и мачкат закона и правилата“, за да направят юридически възможно провеждането на международни архитектурни конкурси за обществени сгради и пространства в България. Възторгът им от държавния партньор, където предизвикателството е прието радушно от служителите („такава инициативност да решат нещата и да ни помогнат, че ние сме абсолютно респектирани“), е съпоставен с обичайния им опит с администрацията:

„За мен чиновническото мислене в администрацията е голям проблем в България. Хората, които мислят като чиновници, и в момента, в който им дадеш нещо, което излиза извън линията, и той казва: „Не може, не става – край!“, „Дотука, край, свършихме.“ – това е нещо, което убива най-много... И затова искам да ги похвалим тези хора (АОП), защото са проактивна страна. Те направиха възможно провеждането на конкурси в България. Така, както трябва да се провеждат конкурси.“

„Чиновническото мислене“ и гъвкавостта винаги са били противопоставяни във всички страни и епохи, но разбира се, трябва да имаме предвид, че твърде „гъвкавия“ подход може неусетно да премине към неравнопоставено третиране и затова консервативността на административните процедури има своята ценност.

Инертност и пораженчество вътре в органите на властта

Единият от негативните образи на редовите служители в администрацията е като хора, немотивирани и (особено важно за нашите обществено ангажирани събеседници) безучастни спрямо нечистоплътните практики на началствата им и ставащото около тях, в града или областта. Среცнахме различни обяснения за тази смятана за широко разпространена вътрешноинституционална култура. Критикувани бяха обществената и моралната неангажираност на служителите, „стига на тях да им е подсигушено мястото, да им е подсигурена заплатата, да им е подсигурана почивката и така нататък“. Това беше рационализирано като

част от социализацията на работното място на (едно ново поколение) индивиди, които нямат предварително изградени ценности и политически възгледи. Подкрепата на младите служители за статуквото (въпреки дискутирани в разговора преди това проблеми) беше мотивирана с преследването на дребното лично добуване и липсата на посока:

„Имам приятелки, които в момента са в общината. Идват избори, те се притесняват. „Такааа, какво ще се случи?“ Ако дойде нов човек, те ще останат ли? Според мен това са хора с капаци, буквално. Те си вършат тяхната си работа, пък ти можеш да правиш каквото си пожелаеш. Стига на тях да им е подсигурано мястото. Това е.“

Като в повечето цитати от нашите събеседници, колективната опитност е преплитане на наложили се стереотипи и личен опит, който да ги потвърди и да докаже универсалността им. Но образът на пасивните служители е важна част от картината от обстоятелства, правещи възможна корупцията на ръководствата. Въздействието се тълкува и в обратната посока: ръководства и политическа среда, които се стараят да обезсърчат служителите и да ги откажат от желание за промяна:

„Та от тях [приятелки, работещи в МВР, бел. ред.] съм чувал, че там е, как да кажа, всеки се опитва някъде да се скрие, да не прави впечатление, да не се товари с работа, да прехвърля колкото е възможно задачите на останалите, за да не поема отговорност! Общо взето не смеят да работят, защото не знаят кого биха могли да засегнат и как това би се отразило на собственото им положение. Затова предпочитат много да не типат, за да не попаднат на неподходящ човек.“

Друг събеседник даде пример с „колегите в съда“, където на местно ниво преобладава „дистанциране, претопяване, нежелание да се ангажират“, „да не си създаваме проблеми, имаме си достатъчно грижи, гледам си моята работа, не ми се занимава с обществена“. В различни институции се създава климат, където онези, които не са в съответните неформални мрежи, да се чувстват омърсени и да смятат, че „каквото и да направят, това няма да повлияе на решенията и всичко ще се развива по същия начин, че тяхното усилие е безсмислено“.

Западаща компетентност

Освен липса на мотивация и принципи, работещите в администрацията бяха обрисувани и като недобре подготвени. От една страна, институциите стра-

дат от глад за компетентни кадри („*просто няма кадри желаещи*“; „*постоянно има конкурси – няма кандидати. Няма, няма хора, които да работят*“). Това е част от общия глад за професионалисти, от който страдат и фирмите в региони с интензивно развитие, но е допълнително влошен от по-ниското заплащане, което администрацията предлага. Опитните и мотивирани мениджъри, юристи, счетоводители биха предпочели високите заплати в частния сектор, а ръководните позиции са подложени на много по-голямо психологическо напрежение от тези в частния сектор, тъй като са във фокуса на общественото внимание и гражданското недоволство. От друга страна, чуваме обвинения, че щатът с годините се раздува, но с хора, които не са подбрани заради високите си професионални качества, а „*по други причини*“.

Неконкурентността на заплатите може да има съвсем конкретни последствия:

„Не можем да разполагаме с добре платени външни юристи и губим делата. Или пък да предоставим качествени електронни услуги, защото няма кой [програмист, бел. ред.] да дойде да работи при нас на тези заплати.“

Смята се и, че така се понижава компетентността като цяло, със западащото образователно ниво във всички сфери: „*Това, което виждам сега и в данъчните служби, и в социалните служби: капацитетът на голяма част от тях все повече и повече пада, това е и в контролни органи и навсякъде.*“ Един от събеседниците ни „от старата школа“ изказа опасение, че „*в някакъв момент вече няма да има хора, които да могат да оценят, че някой не става...*“. Тогава цикълът, в който некомпетентността поражда некомпетентност, ще се затвори.

Старите професионалисти се пенсионираат, а новите служители не могат да се справят със същите задължения и периодично викат старите да разрешават натрупващите се проблеми. Понякога последните са били понижени, за да дадат път на партийни назначения, но отново се налага да се притичват на помощ:

„Моя позната беше началник-отдел в Министерството на []. Почнаха тогава да слагат хора на ГЕРБ. Тя е началник на отдел – казват ѝ: „Ами ти... можееш да станеш специалист.“ „Да, да, няма проблем.“ Понижават я, а пък тя, ако иска – да напуца. И какво се получава: само след 3-4 месеца министерството трябва да даде някаква статистика на министъра за нещо и няма кой да я направи. Няма кой да направи отчетите, няма кой да събира информацията – защото не знаят как. Старите вълци ги няма вече. И в един

момент ги хващат в издънка – противоречиви данни, и от статистика, и отвсякъде – „То не е вярно! Какви са тези грешни работи, които ги приказвате?“ Те олекват! И казват „Ванче, моля ти се, ела да видиш тука...“ И Ванчето казва „Добре, ще направим така, така и така.“ По нощите седи там, докато оправят нещата. Тя става незаменим кадър! Защото няма кой да върши работата. Началничката ѝ нищо не разбира, заместник-началничката на отдела, в който тя работи, също нищо разбира, но са назначени те. И трагедията е пълна.

Така че средният персонал е много, много важно нещо. Навсякъде, не само в министерства, а и на ниско ниво.“

Събеседникът обобщава, че все пак проблемът е в липсата на „кадърни хора“, от които да се възпроизвежда средното ниво кадри, липсата на амбиции за професионален растеж, но и „без знания няма и как да стане това“.

„Административната машина“

Средният кадър е незаменим, но това го прави и в известна степен независим, дори неразгадаем за по-висшестоящите. Вторият тип образ на „административната машина“, от която един ръководител зависи, е именно съставен от „старите вълци“ в институциите, когато те обаче имат свой дневен ред, различен от този на ръководителя. Този образ се появяваше в негативна светлина, като пречка за реформи въпреки смяната на директора или министъра в даден сектор.

„Не знам, работили ли сте някога в администрацията? Имайте предвид, че администрацията е велика сила! Абсолютно велика сила. Ако някой си мисли, че ставайки министър, владее администрацията, трябва да седне да поговори със себе си много добре. Ако една администрация – няма значение колко е голяма или малка, реши да си клати краката, да Ви върти номера, да Ви прави шапки, и Вие нямате стабилни хора с административни познания до себе си – сте до там. Нещото, което най-трудно може да се реформира, е администрацията. Дори и да имаш най-доброто желание, дори да имаш мотивирани хора и в самата администрация.“

Гилдийната солидарност и заинтересоваността от продължаването на отношения и практики, които отвън (или отгоре) изглеждат като проблематични,

може да породи съпротиви, но в контекста на неформалните властови мрежи възниква картината на служители, които имат други лоялности.

„Отдолу има една изпечена администрация, която може да провали всеки един министър, всеки един началник. Само да реши. И да се организира. В някои случаи, в тези държавни структури и държавни предприятия хората, които са на средно ниво, диктуват положението. Някои от тях вече са влизали в партийните структури, не афишират нищо – но под тяхно давление се взимат решения. И ако решат да смачкат някой ръководител, ще го смачкат без той да се усети въобще!

И: Това са хора, които са много дълги години там, или?

Те са от много дълги години. И след като са оцелели и през няколко правителства, те са и изключително умни хора. Те не се дават без бой и не афишират нищо си. Но без тях не може. “

Опитите за промяна „отгоре“ след смяна на политическото ръководство, могат да бъдат провалени не само от некомпетентна администрация, но и от „изпечена“, но несъгласна такава. „Административната машина“ може „да смели“ един нов началник (вж. [„Личността на директора“](#)), който все още не владее материята в практическите ѝ нюанси и всичките ѝ вратички, не познава всички вътрешни мрежи от отношения и не работи заедно с интересите, които са важни за ключови хора в тази „машина“. Освен „старите вълци“, знаков пример за овладяването на институции чрез внедряването на служители с външни лоялности ни беше даден за градоустройството във Варна (виж [„Низовите назначения като инвестиция в бъдещето“](#)).

Трябва да имаме предвид, че е тънка границата между подозренията за политически мотивиран саботаж на опитите за реформи отгоре и вътрешната консервативност на административната машина. Напрежението между политическо ръководство и професионализирана администрация е фундаментално, тъй като те са водени от различни логики. От едната страна, стоят политически цели, които често са твърде краткосрочни, без отчитане на възможните дългосрочни бюрократични последици, а, от другата, – професионална традиция, съобразяване най-напред с онова, което е възможно според вече съществуващите норми, технически параметри, проверени съотношения.

Заключителен пример: опитът на среден земеделски производител

Като заключителен пример прилагаме в почти пълен вариант интервюто

с малък инвеститор-зеделски производител от Варненска област. Оценките му за различните изследвани дирекции представят една цялостна картина на държавата, така както изглежда в отдалечения малък град:

„Нашето градче някога е било 4000 души, сега е по документи наполовина, а в действителност живеят няколкостотин души – предимно самотни старци, които скоро ще си отидат. Ние сме един от средните бизнеси в сектора [плодове и зеленчуци, бел. ред.], иначе като цяло в областта сме дребен бизнес. Затова и никой не ни обръща внимание за рекет или нещо такова, те се занимават с къде по-едри бизнеси. Работната ни ръка през активния сезон е двайсетина души, през зимата двама-трима. Взаимодействието ни с институциите е разрешително и надзорно.“

„МВР са кръгла нула. Тук е малко място и всеки е роднина на всеки. Затова МВР не правят нищо, за да не си развалят отношенията с някого. Тук има 4-5 големи фамилии и като се заядеш с един, после примерно трябва да се гледате с него и с роднините му в селския магазин, примерно. Затова в полицията ти казват „Ами, не можем да разберем кой е“. Става дума за дребни неща – крадат чаркове от приставките на трактори, такива работи“

„БАБХ са някакво чудо! От една страна има полезни неща – може да пратиш човек да ти издаде разрешително без никакви удостоверения, че те представява. Това как е възможно?! Но върши работа, улеснява. От друга страна, понеже всичко зависи от тях... Значи, по принцип би трябвало те да дойдат при теб да видят, проверят продукцията. Но ти казват „Носи ги при нас!“ И обикновено отиваш с двестри касетки. Те ти казват „окей си“ и те пускат. Обаче друг път някой е станал с дупето нагоре и ти казва, „Носи цялата продукция!“ И те са в центъра на Варна. Знаеш ли как се прекарва голям камион там в центъра? И няма особена причина за това – просто тоя ден не е на кеф.“

„Така, на едно друго място бях започнал един проект, правех преработени неща. И понеже глобите, ако сбъркаш нещо, са доста солени, отивам при тях да

питаю точно кое как трябва да е. „Не знаем. Наемете си консултант.“ „Това не е нашата работа.“ Започнах да търся контакти, по приятели, роднини, колеги и т.н. – и намерих връзка с един човек в БАБХ в София, който пък се оказа че е точно ръководител от тази същата дирекция, която е относно моя случай. И присъствах на луд скандал по телефона: „Как може! Това е точно вашата работа, как може при мен да идват хора чак от провинцията...! И двайсет минути по-късно вече съм в колата и ми звъни тази същата шефка, дето преди ме разкара, „Ама защо не казахте? Защо ходите чак в София? Елате, ще оправим всичко!“ И ми направиха един списък с всички законови изисквания кое как точно трябва да се направи и се оправихме.

И: А директорът коментира ли нещо по работата на подчинените? Защо не са си свършили задълженията?

Не, на мен нищо не ми каза. Той ме прати отвън в коридора, но аз го чувам през вратата как крещи по телефона. После влизам и ми каза само „Ще ти обърнат внимание, можеш да си ходиш.

Иначе понеже имам близки приятели с фирми в София: там работят както трябва, никъде няма такива неща като в провинцията.“

„И: „Земеделие“?

Общинска служба „Земеделие“ [ОСЗ] работят много добре, никога не съм имал проблеми с тях. Те са 3-4 души, от тях само един върши работа, но не съм имал проблеми. Това е за хората на работа тук, иначе официалните им кампании за нищо не стават. Всички се оплакват, че трябва да си наемеш специален служител само да разбира как работят тези проекти. Но благодарение на добрите ни отношения тук, ни разясняват те самите. Понеже е малко място, гледаме да сме добре с всички.

Иначе всички хора от ОСЗ в тази част на страната станаха едри земеделци. Естествено, с хора подставени. Правят си много хубави проекти, печелят си големите пари и така.

[Вж. подробности в „ДФЗ“, бел. ред.]

Сам смятай, в администрацията тука взимат заплата хиляда лева, а тия хора имат имущество за милион. А ако са с еврофинансиране – много повече.“

„Агенция по горите в региона е доста силна. Дърва се крадат на поразия. Човекът, който сече, е местният „олигарх“. Като му дадат 200 декара площ за санитарна сеч, кой ще контролира толкова ли е изсякъл или много повече? А на работника дава 100 лв. надник! Ние [можем да, бел. ред.] плащаме 35 лв.!

Пък дърва как се спират и как се дават [от кметовете, бел. ред.] – и това е на възрастни хора...”

„С РИОСВ, ако документите са ти окей, всичко е наред. Не – имал съм няколко сблъсъка, всъщност. Но там са проблеми със системата, всичко си е законно. За да ти изкарат едно разрешително за вода, плащаш толкова поред такси. Че пък трябва да наемеш хидроконсултант. Това са винаги някакви техни бивши служители на „Напоителни системи“.

И: Намират им работа, значи?

То хубаво, ама общо 3500 лв. съм платил и при това, с колко познати, пак 6 месеца ми изгубиха.“

„И: НАП?

Българските закони не важат за тях! Изискват неща, които са неясно тълкувани в закона, правят си каквото си искат. Имам, примерно, фирма, която не действа. Преди време бяхме продали нещо за 600 лв. Две години по-късно ни накараха да наемем фиктивно служител със задна дата и да му платим осигуровки за 2 месеца. Това абсолютно не е необходимо и в София не би се случило. Санкцията, с която ни заплашваха, веднага би паднала в съда, обаче не искаме да си имаме проблеми с тях. Защо? Ще ти дам пример от един мой приятел. Ти примерно си продал нещо на някой и той го е продал на друг. И този третият прави нещо с него – далавера, примерно. Обаче те така могат да тълкуват „организирана престъпна група“ [ОПГ], че ти излизаш ОПГ с тоя третия, без ти въобще да го познаваш! Всичко ти е подписано, имаш документи за твоята продажба, платено ДДС, всичко. Иди доказвай! Той сега мина Апелативен съд, сега ще ходи във

Върховния, после мисли да ходи в Хага и Страсбург. Те не могат да те осъдят, обаче ти заповишават имуществото и с бизнеса ти – край. След 5 години може и да ти върнат нещо. Той това се майтапи: че поне децата му ще вземат нещо.

И как се прави това? Ами в НАП като отидеш, там са две бюра – тоя, дето е издал предписанието и акта, а пък другият, дето седи на бюрото, залепено срещу неговото, го проверява. Аз съм влизал там и съм ги видял тия бюра. И затова гледаме да си нямаме търкания с НАП, не спорим с тях, каквото кажат – това. Този моят приятел го емнаха, понеже реши да се прави на принципен, да доказва, че не е така – затова е на това дередже.

„И: А забелязваш ли промени, примерно последните две години сега, със смените на правителства?

Няма промени. Всички чиновници тук са на ГЕРБ, какво да се промени? В земеделието често са на ДПС. Всеки по-голям бизнесмен – към него се е обърнала някоя партия, да я представлява. ГЕРБ има даже тук един по-малък от нас, но той има влияние върху хората – преди години е давал повече работни места.

„И: Според теб, какво трябва да се промени тук в региона, за да се чувствате добре? Как би изглеждал идеалният свят? Какво очакваш като подобрение?

Какви промени? Аз се опитвам да продам обекта, нищо не очаквам. В Полша субсидиите за нашите култури са пет пъти по-високи от тук! На тях цялото производство и печалбата са им платени още от евро-субсидията. Ние продаваме нашата продукция на 65 ст. на пазара [на едро, бел, ред.], а поляците ти я „подаряват“, плащаш си само транспортните разходи и експортната декларация. Но това зависи не от местната ситуация, а от държавата. Тях не ги интересува. Те се интересуват да има субсидия за зърнопроизводителите. Зеленчуци, плодове – не ги интересуват. Аз се учудих, че в Полша е по-ниска субсидията за зърното от нашата! Но рибата се вмиришава от главата.

Ако субсидията ми е 90 евроцента, аз продукцията ще я подарявам и ще мога да плащам и бели запла-

ти! Защото какво е с тия 35-40 лв. надница: ние лъжем, че им плащаме, те лъжат, че работят. Аз имам интерес да плащам добри заплати! Защото добрите работници бягат навън, берат ягоди за 10 паунда на час. А сега – какви ли не щуротии измисляме, да ги задържим.

Осигурявам ги само на 2 часа [въпреки че работят на пълен ден, бел. ред.]. Инспекция по труда ни проверяват. Те знаят прекрасно цялата картинка, но тука в провинцията няма никакво значение. Черпя ги там един обяд, няколко касетки продукция и са доволни. Не си мисли, че ми е много приятно да завися от Инспекция по труда – всеки момент могат да ми отрежат главата. Те даже само нас и още един тука проверяват, щото сме единствените които осигуряваме работниците. Само ние имаме официално работници, макар и на 2 часа. Другите не ги проверяват, 'щото никой нямам работници! [Смее се.]

За съжаление държавата губи от това. Защото тия, които могат да организират такъв бизнес, те могат да организират и друг. И ние ще си намерим какво друго да правим, дето да е по-лесно някъде другаде. На нас не ни пука особено. На бедните също не им пука особено, щото тука глада си е глад. С едно място за работа повече или по-малко, те все ще се оправят някак. Но от региона изчезва една алтернатива и едни работни места и едно производство и държавата губи от това.“

Вместо заключение: деинституционализация

Един университетски преподавател отбеляза:

„Основният проблем на България в момента не е че няма правителство.⁶⁵ Основният проблем на България е, че няма институции. Държавата ни в последните години, къде съзнателно, къде несъзнателно, къде умишлено, къде не – е деинституционализирана. Това е основният проблем. Ние нямаме институции, ние нямаме съдебна система, много се съмнявам колко имаме медии. И оттам нататък, когато всичките ти крака се окажат глинени, какво се случва? Така че интересът да няма институционалност е фундаментален.“

В качествено изследване документирахме през колективната опитност на 24 респонденти от три области не просто отделни феномени на корупция, „зависимости“ и „схеми“, **а улики за мащабното функциониране на неформални властови мрежи**, центрирани най-вече в няколко политически партии. Деинституционализацията е всъщност структурно-определен интерес на такива мрежи във вида, в който съществуват днес. Съревнованието с всички средства между консолидираните в мрежите интереси и властова воля подрива възможността за съществуване на неутрална и професионализирана администрация, която да обслужва обществения интерес.

Перспективата за „деинституционализация на държавата“ набляга на държавността като трудоемко и несигурно постижение на модерната епоха. Постигането и поддържането на дадено ниво на институционалност е трудна задача, която изисква достатъчно широк консенсус през политическите разделения и между различните полюси на интереси.

„Институциите трябва да бъдат стабилни, експертни и независими – защото иначе стават машина, разрушават се, в нечи интереси“

В България през последните десетилетия се самоорганизираха и се оказаха по-успешни властови центрове, които предпочитат друг тип организация, опираща се на пресичането между партии, бизнес и институции. Това доведе до повсеместно недоверие към политически процес и към самите органи на държавата. Тук документирахме основанията за това недоверие, а между това и ред аспекти на съвременното устройство на българската държава, както и как тези феномени се разпростират не местно ниво.

⁶⁵ Разговорът е проведен през пролетта на 2023 г., скоро след поредните избори.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1. ТАБЛИЦА С ОБОБЩЕНИ ДАННИ ЗА РЪКОВОДИТЕЛИТЕ НА ТЕРИТОРИАЛНИ АДМИНИСТРАЦИИ В ПЕРИОДА 2019 Г. – 2023 Г.

Събрани данни в рамките на проведено през 2023 г. гражданско наблюдение на публичните назначения на местно ниво

Бележки: Обобщенията са на база събраната информация от публични източници – за някои назначения не е намерена информация.

В минималната продължителност не са отразени ръководителите, които към 16 август 2023 г. заемат съответната длъжност. С едно изключение – директорът на ТД на НАП – офис Враца.

Длъжност	Кадрови промени	От тях мъже	От тях жени	Средна възраст към дата на назначаване	Мин. продължителност	Макс. продължителност	Продължителност – до 2 г.	Продължителност – от 2 до 4 г.	Продължителност – над 4 г.
Директор на ОДЗ – Варна	6	4	2	45	0 год.; 6 м.; 27 дн.	6 год.; 0 м.; 2 дн.	3	2	1
Директор на ОДЗ – Враца	6	3	3	46	0 год.; 9 м.; 11 дн.	4 год.; 0 м.; 1 дн.	4	2	0
Директор на ОДЗ – Пазарджик	6	4	2	43	0 год.; 2 м.; 22 дн.	5 год.; 4 м.; 21 дн.	4	1	1
Директор на ОДЗ – Русе	4	2	2	42	1 год.; 3 м.; 2 дн.	7 год.; 10 м.; 9 дн.	2	1	1
Директор на ОДЗ – Стара Загора	6	2	4	47	0 год.; 1 м.; 14 дн.	4 год.; 5 м.; 28 дн.	3	2	1
ОБЩО:	28	15	13	45	0 год.; 1 м.; 14 дн.	7 год.; 10 м.; 9 дн.	16	8	4
Директор на ОДБХ – Варна	5	1	4	52	0 год.; 1 м.; 29 дн.	5 год.; 5 м.; 25 дн.	1	3	1
Директор на ОДБХ – Враца	4	3	1	48	0 год.; 9 м.; 8 дн.	7 год.; 2 м.; 1 дн.	2	1	1
Директор на ОДБХ – Пазарджик	4	3	1	0	1 год.; 3 м.; 17 дн.	8 год.; 1 м.; 17 дн.	2	1	1
Директор на ОДБХ – Русе	7	7	0	49	0 год.; 4 м.; 1 дн.	3 год.; 11 м.; 25 дн.	3	4	0
Директор на ОДБХ – Стара Загора	6	4	2	44	0 год.; 6 м.; 0 дн.	5 год.; 5 м.; 5 дн.	3	2	1

<i>Длъжност</i>	<i>Кадрови промени</i>	<i>От тях мъже</i>	<i>От тях жени</i>	<i>Средна възраст към дана на назначаване</i>	<i>Мин. професионалност</i>	<i>Макс. професионалност</i>	<i>Продължк. – до 2 г.</i>	<i>Продължк. – от 2 до 4 г.</i>	<i>Продължк. – над 4 г.</i>
ОБЩО:	26	18	8	39	0 год.; 1 м.; 29 дн.	8 год.; 1 м.; 17 дн.	11	11	4
Директор на ОД на ДФЗ – Варна	2	1	1	55	сз	сз	1	1	0
Директор на ОД на ДФЗ – Враца	2	1	1	54	сз	сз	сз	сз	сз
Директор на ОД на ДФЗ – Пазарджик	2	0	2	39	сз	сз	0	0	2
Директор на ОД на ДФЗ – Русе	3	2	1	сз	сз	сз	сз	сз	сз
Директор на ОД на ДФЗ – Стара Загора	1	1	0	сз	сз	сз	сз	сз	сз
ОБЩО:	10	5	5	49	сз	сз	1	1	2
Директор на ОДМВР – Варна	7	7	0	48	0 год.; 8 м.; 11 дн.	6 год.; 1 м.; 7 дн.	4	1	2
Директор на ОДМВР – Враца	7	7	0	44	0 год.; 6 м.; 8 дн.	4 год.; 0 м.; 8 дн.	3	4	0
Директор на ОДМВР – Пазарджик	7	7	0	41	0 год.; 11 м.; 10 дн.	5 год.; 7 м.; 30 дн.	5	1	1
Директор на ОДМВР – Русе	7	7	0	51	0 год.; 1 м.; 1 дн.	7 год.; 4 м.; 2 дн.	5	0	2
Директор на ОДМВР – Стара Загора	7	7	0	43	1 год.; 4 м.; 18 дн.	3 год.; 9 м.; 26 дн.	4	3	0
ОБЩО:	35	35	0	46	0 год.; 1 м.; 1 дн.	7 год.; 4 м.; 2 дн.	21	9	5
Директор на РДСП – Варна	4	1	3	46	0 год.; 3 м.; 12 дн.	9 год.; 4 м.; 15 дн.	2	1	1
Директор на РДСП – Враца	6	1	5	48	0 год.; 2 м.; 24 дн.	7 год.; 7 м.; 15 дн.	4	0	2
Директор на РДСП – Пазарджик	6	1	5	46	0 год.; 2 м.; 2 дн.	4 год.; 7 м.; 3 дн.	4	0	2
Директор на РДСП – Русе	4	0	4	39	0 год.; 2 м.; 30 дн.	5 год.; 1 м.; 15 дн.	1	2	1

Длъжност	Кадрови промени	От тях мъже	От тях жени	Средна възраст към дата на назначаване	Мин. продължителност	Макс. продължителност	Продълж. – до 2 г.	Продълж. – от 2 до 4 г.	Продълж. – над 4 г.
Директор на РДСП – Стара Загора	4	1	3	51	0 год.; 11 м.; 13 дн.	6 год.; 4 м.; 24 дн.	2	1	1
ОБЩО:	24	4	20	46	0 год.; 2 м.; 2 дн.	9 год.; 4 м.; 15 дн.	13	4	7
Директор на РД – Варна	4	4	0	55	0 год.; 1 м.; 24 дн.	8 год.; 9 м.; 15 дн.	2	1	1
Директор на РД – Пазарджик	10	10	0	50	0 год.; 0 м.; 10 дн.	3 год.; 3 м.; 3 дн.	7	3	0
Директор на РД – Русе	4	3	1	48	0 год.; 3 м.; 13 дн.	6 год.; 9 м.; 15 дн.	2	0	2
Директор на РД – Стара Загора	1	1	0	48	0	15 год.; 3 м.; 15 дн.	0	0	1
ОБЩО:	19	18	1	50	0 год.; 0 м.; 10 дн.	15 год.; 3 м.; 15 дн.	11	4	4
Директор на РЗИ – Варна	5	1	4	54	0 год.; 4 м.; 8 дн.	8 год.; 9 м.; 15 дн.	3	1	1
Директор на РЗИ – Враца	6	3	3	56	0 год.; 2 м.; 28 дн.	6 год.; 1 м.; 7 дн.	3	2	1
Директор на РЗИ – Пазарджик	4	2	2	58	0 год.; 1 м.; 27 дн.	10 год.; 5 м.; 11 дн.	3	0	1
Директор на РЗИ – Русе	3	2	1	58	1 год.; 3 м.; 29 дн.	10 год.; 4 м.; 2 дн.	2	0	1
Директор на РЗИ – Стара Загора	5	1	4	51	0 год.; 10 м.; 27 дн.	5 год.; 1 м.; 1 дн.	2	2	1
ОБЩО:	23	9	14	55	0 год.; 1 м.; 27 дн.	10 год.; 5 м.; 11 дн.	13	5	5
Директор на РИОСВ – Варна	13	8	5	50	0 год.; 1 м.; 21 дн.	3 год.; 9 м.; 15 дн.	11	2	0
Директор на РИОСВ – Враца	5	3	2	53	0 год.; 3 м.; 29 дн.	4 год.; 2 м.; 28 дн.	3	1	1
Директор на РИОСВ – Пазарджик	3	2	1	46	0 год.; 4 м.; 6 дн.	9 год.; 7 м.; 15 дн.	1	1	1
Директор на РИОСВ – Русе	8	3	5	50	0 год.; 1 м.; 16 дн.	3 год.; 6 м.; 1 дн.	5	3	0
Директор на РИОСВ – Стара Загора	12	4	8	52	0 год.; 0 м.; 25 дн.	4 год.; 7 м.; 10 дн.	10	1	1

Длъжности	Кадрови промени	От тях мъже	От тях жени	Средна възраст към дата на назначаване	Мин. продължителност	Макс. продължителност	Продълж. – до 2 г.	Продълж. – от 2 до 4 г.	Продълж. – над 4 г.
ОБЩО:	41	20	21	50	0 год.; 0 м.; 25 дн.	9 год.; 7 м.; 15 дн.	30	8	3
Началник на РУО – Варна	6	1	5	53	0 год.; 1 м.; 18 дн.	7 год.; 6 м.; 0 дн.	3	2	1
Началник на РУО – Враца	2	0	2	50	2 год.; 1 м.; 15 дн.	16 год.; 11 м.; 24 дн.	0	1	1
Началник на РУО – Пазарджик	3	1	2	47	4 год.; 0 м.; 14 дн.	7 год.; 11 м.; 14 дн.	1	0	2
Началник на РУО – Русе	2	1	1	43	5 год.; 10 м.; 15 дн.	15 год.; 6 м.; 4 дн.	0	0	2
Началник на РУО – Стара Загора	6	1	5	55	0 год.; 9 м.; 17 дн.	6 год.; 10 м.; 2 дн.	4	1	1
ОБЩО:	19	4	15	49	0 год.; 1 м.; 18 дн.	16 год.; 11 м.; 24 дн.	8	4	7
Директор – ТД на НАП – Варна	4	2	2	49	0 год.; 6 м.; 24 дн.	6 год.; 9 м.; 28 дн.	3	0	1
Директор – ТД на НАП – офис Враца	2	1	1	48	1 год.; 4 м.; 15 дн.	16 год.; 3 м.; 30 дн.	1	0	1
Директор – ТД на НАП – офис Пазарджик	4	3	1	51	0 год.; 4 м.; 29 дн.	3 год.; 8 м.; 15 дн.	2	2	0
Директор – ТД на НАП – офис Русе	1	1	0	42	13 год.; 8 м.; 15 дн.	13 год.; 8 м.; 15 дн.	0	0	1
Директор – ТД на НАП – офис Стара Загора	2	1	1	46	2 год.; 10 м.; 15 дн.	18 год.; 0 м.; 8 дн.	0	1	1
ОБЩО:	13	8	5	47	0 год.; 4 м.; 29 дн.	18 год.; 0 м.; 8 дн.	6	3	4
ОБЩО за всички:	238	136	102	48	10 дни	18 год. и 8 дни	130	57	45

ИЗПОЛЗВАНИ ИЗТОЧНИЦИ

Монографии, изследвания и др.

OECD. (2021) Public Sector Leadership for the 21th Century.

Арабаджийски, Н. Политики за развитие на администрацията на изпълнителната власт в Република България през втория програмен период на членство в европейския съюз. В: 10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството, С.: НБУ, 2018

БИПИ. Висшите публични назначения в изпълнителната власт. 2023

Борисов, Б. Индекс на административния капацитет на държавната администрация на Република България за 2019 година. С.: Фондация „Д. Ценов“, ИПА, 2020.

Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част, С.: Сиби, 2012.

Йорданова, З. Допустимост и несъвместимост в държавното управление според Конституцията на Република България (автореферат на дисертационен труд за придобиване на ОНС „доктор“), 2012.

Къндева, Ем. Публична администрация. С.: Сиела, 2003.

Къндева, Ем., И. Спиридонова-Хект. Сравнителна публична администрация. Държавно управление и администрация в други страни. С.: Сиела, 2006.

Маринов, Ал. Административният елит на XXI век. С.: Сиби, 2010.

Маринов, Ал. Въвеждане на агенцията като реформа и като инструмент на административните реформи. В: Публични политики.bg, Година 2, Бр. 4, октомври 2011, София: СУ „Св. Климент Охридски“, 74–87.

Мингов, Ем. Още за характера на правоотношенията в съдебната власт. – В: Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков. С.: ИК „Труд и право“, 2014

Панайотова, Ем. Основни принципи на изпълнителната дейност по АПК. С.: Сиби, 2018. Преглед на съответствието на текущия модел за организация на централната администрация, European Commission, Support for Public Administration Reform N° SRSS/C2019/030, Агенция СТРАТЕГМА, 2020.

Стайков, Ив. Обезщетение за вреди, причинени от отмяната на незаконно уволнение на държавен служител (становище относно тълкувателно дело № 2 от 2021 г. на Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд). 2022

Нормативни документи

Закон за администрацията, обн., ДВ, бр. 130/05.11.1998 г., посл. изм., ДВ, бр. 21 от 13.03.2020 г.

Закон за горите, обн., ДВ, бр. 19 от 8.03.2011 г., посл. доп., ДВ, бр. 21 от 12.03.2021 г.

Закон за държавния служител, обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., посл. изм., ДВ, бр. 109 от 22.12.2020 г.

Закон за Националната агенция за приходите, обн., ДВ, бр. 112 от 29.11.2002 г., посл. изм., ДВ, бр. 56 от 19.07.2022 г.

Закон за социалните услуги, обн., ДВ, бр. 24 от 22.03.2019 г., посл. изм., ДВ, бр. 8 от 28.01.2022 г.

Закон за социално подпомагане, обн., ДВ, бр. 56 от 19.05.1998 г., посл. изм., ДВ, бр. 71 от 11.08.2020 г.

Конституция на Република България, обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.

Наредба № 8121з-406 от 14 април 2015 г. за условията и реда за провеждане на конкурс за преминаване в по-висока по вид длъжност на държавните служители в министерството на вътрешните работи, Обн. ДВ. бр.29 от 21 април 2015 г.

Наредба за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги

Постановление № 1 от 6 януари 2011 г. за структурни промени в системата на здравеопазването, с което се извършва преобразуване на съществуващите регионални центрове по здравеопазване и регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве в регионални здравни инспекции)

Съдебна практика

Решение № 7998 от 29.07.2003 г. на ВАС по адм. д. № 2994/2003 г.

Решение № 7998 от 29.07.2003 г. на ВАС по адм. д. № 2994/2003 г.

Решение № 9701 от 30.10.2003 г. на ВАС по адм. д. № 3011/2003 г.

Решение № 9701 от 30.10.2003 г. на ВАС по адм. д. № 3011/2003 г.

Решение № 648 от 27.01.2004 г. на ВАС по адм. д. № 7784/2003 г.

Решение № 3771 от 27.04.2004 г. на ВАС по адм. д. № 10878/2003 г.

Решение № 3771 от 27.04.2004 г. на ВАС по адм. д. № 10878/2003 г.

Решение № 12764 от 19.12.2006 г. на ВАС по адм. д. № 7387/2005 г.

Решение № 7961 от 26.07.2007 г. на ВАС по адм. д. № 1658/2007 г.

Решение № 584 от 17.03.2009 г. на СГС по адм. д. № 3050/2006 г.

Решение № 3874 от 23.03.2010 г. на ВАС по адм. д. № 7415/2009 г.

Решение № 1513 от 18.05.2010 г. на РС - Пловдив по гр. д. № 18056/2009 г.
Решение № 12803 от 1.11.2010 г. на ВАС по адм. д. № 15861/2009 г.
Решение № 2010 от 9.02.2011 г. на ВАС по адм. д. № 15598/2010 г.
Решение № 15747 от 30.11.2011 г. на ВАС по адм. д. № 10344/2010 г.
Решение № 6409 от 8.05.2012 г. на ВАС по адм. д. № 136/2012 г.
Решение № 14027 от 24.11.2014 г. на ВАС по адм. д. № 4052/2014 г.
Решение № 398 от 14.01.2015 г. на СГС по в. гр. д. № 13520/2014 г.
Решение № 6665 от 2.09.2015 г. на РС - Благоевград по гр. д. № 2162/2014 г.
Решение № 4382 от 5.11.2018 г. на РС - Варна по гр. д. № 10139/2018 г.
Решение № 17368 от 18.12.2019 г. на ВАС по адм. д. № 158/2019 г.
Решение № 9934 от 21.07.2020 г. на ВАС по адм. д. № 2092/2020 г.
Решение № 260148 от 23.12.2020 г. на РС - Монтана по гр. д. № 1524/2020
Решение от 30.03.2021 г. на ОС - Монтана по в. гр. д. № 39/2021 г.
Решение от 30.03.2021 г. на ОС - Монтана по в. гр. д. № 39/2021 г.
Решение от 30.03.2021 г. на ОС - Монтана по в. гр. д. № 39/2021 г.
Определение № 5 от 7.01.2022 г. на ВКС по гр. д. № 2871/2021 г.
Решение № 389 от 20.10.2022 г. на Административен съд – Стара Загора по адм. д. № 335/2022 г.

Медийни източници

BulNews.bg. „Никога не съм принадлежала на която и да е политическа партия.“. 18 януари 2022 г., <https://www.bulnews.bg/article/412047>., последно проверено през август 2023 г.

LexMedica. „Задава ли се нов скандал с назначението на д-р Кети Ценова в РЗИ – Враца?“. 5 септември 2019. <https://www.lexmedicaneews.com/index.php/2019/06/05/zadava-li-se-nov-skandal-v-rzi-vraca/>, последно проверено през август 2023 г.

News.bg. „Уволниха шефката на РИОСВ в Стара Загора без обявена причина“, 1 август 2023 г., <https://news.bg/regions/uvolniha-shefkata-na-riosv-v-stara-zagora-bez-obyavena-prichina.html>., последно проверено през август 2023 г.

БНР. „Бившият директор на горите в Русе продал държавен апартамент на жена си“. 16.10.2009 г. <<https://bnr.bg/horizont/post/100011718/bivshiyat-direktor-na-gorite-v-ruse-prodal-dyrjaven-apartament-na-jena-si?forceFullVersion=1>>, последно проверено през август 2023 г.

БНР. „Д-р Златина Нанева: Не притежавам собственост в цитирания хостис“. 29.01.2020 г. <<https://bnr.bg/starazagora/post/101221175/d-r-zlatina-naneva-ne-pritejavam-sobstvenost-v-citirania-hospis>>; последно проверено през август

2023 г.

БТА. „Имам оставката на изпълнителния директор на болницата във Враца д-р Кети Ценова, обяви министър Христо Хинков“. 10 август 2023 г., <https://www.bta.bg/bg/news/bulgaria/504212-imam-ostavkata-na-izpalnitelniya-direktor-na-bolnitsata-vav-vratsa-d-r-ke-ti-tsen>., последно проверено през август 2023 г.

ВиделинаБГ. „Съдът отмени заповедта на шеф на ОД „Земеделие“, която позволи на фирма на депутата Димитров да изоре над 700 дка засети чужди земи“. 23.11.2014 г. <<https://www.videlinabg.com/index/fullnews/newsId/27686>>; последно проверено през август 2023 г.

Враца днес. „20 членове приеха Младежи ГЕРБ, стартират патриотична инициатива“. 2 март 2023. <https://www.vratzadnes.com/19512046.html>., последно проверено през август 2023 г.

Гласът на Стара Загора. „Змейово“ – апокалипсисът се завръща!“, април 2018 г., https://voice-bg.com/novini-stara-zagora/4488-apokalipsisat_se_zavrushta.html, последно проверено през август 2023 г.

Дарик нюз. „Дейностите на полигон „Змейово“ вече онлайн“. 16 февруари 2010. <https://dariknews.bg/regioni/stara-zagora/dejnostite-na-poligon-zmejovo-veche-onlajn-482474>), последно проверено през август 2023 г.

ДарикНюз. „Глобяват с 10 000 лв. бивш директор на РЗИ – Стара Загора заради конфликт на интереси“. 01.07.2020 г. <https://dariknews.bg/regioni/stara-zagora/globiavat-s-10-000-leva-bivsh-direktor-na-rzi-stara-zagora-zaradi-konflikt-na-interesi-2231644>, последно проверено през август 2023 г.

Днес.бг. „Смяна на караула замени стари депутати с младежи от ГЕРБ“ 7 юни 2021 г., <https://www.dnes.bg/politika/2021/06/07/smiana-na-karaula-borisov-zamenia-stari-deputati-s-mladeji-ot-gerb.492802>., последно проверено през август 2023 г.

За истината. „Депутати от ПП обвиняват...“. 24 ноември 2022 г., <https://zaistinata.com/депутати-от-пп-обвиняват-министъра-на/>, последно проверено през август 2023 г.

За истината. „Министър мести директори на екоинспекции като пешки на шахматна дъска“, Попова, В., 18.11.2022 г. <<https://zaistinata.com/министър-мести-директори-на-риосв-кат/>>; последно проверено през август 2023 г.

Загора Нюз. „Три са основните задачи пред директора на РИОСВ Стара Загора Диана Искрева“. 18 юли 2022 г., , последно проверено през август 2023 г.

ЗагораНюз. „Окръжна прокуратура Стара Загора образува досъдебно производство спрямо вр. изп. длъжността директор на РИОСВ“. 17.01.2020 г. <https://zagoranews.bg/2020/01/17/окръжна-прокуратура-стара-загора-обр-2/>, последно проверено през август 2023 г.

ЗнамеИнфо. „Бившият шеф на образованието – на борсата“. 20.01.2014 г. <https://www.zname.info/news/13901688003358/bivshiyat-shef-na-obrazovaniето-na-borsata>, последно проверено през август 2023 г.

ЗовНюз. „Тонове опасни химикали от соца липсват в докладите на РИ-ОСВ-Враца“ <https://zovnews.com/novini/tonove-himikali-ot-soca-lipsvat-v-dokladite-na-riosv-vraca/>, последно проверено през август 2023 г.

Медиапул. „Осъждане от ЕС заради мръсен въздух, заплахи, протести: ТЕЦ „Марица 3“ остава спряна“. 12.05.2022 г. <https://www.mediapool.bg/osazhdane-ot-es-zaradi-mrasen-vazduh-zaplahi-protesti-tets-maritsa-3-ostava-spryana-news335517.html>, последно проверено през август 2023 г.

Медиапул. „Уволнена е шефката на РИОСВ, затворила ТЕЦ „Брикел“ преди година“. 01.08.2023 г. <<https://www.mediapool.bg/uvolnena-e-shefkata-na-riosv-zatvorila-tets-brikel-predi-godina-news350129.html>>, последно проверено през август 2023 г.

Офнюз. „Държавата извади бухалка срещу Хиполенд“. 4 септември 2020 г., <https://offnews.bg/obshtestvo/darzhavata-izvadi-buhalka-sreshtu-hipolend-verigata-koiato-podkrepi-735825.html>, последно проверено през август 2023 г.

Офнюз. „Красимир Вълчев: Тъщата на брата на депутат от ПП оглави образователното управление в Стара Загора“, 05.05.2022 г. <https://offnews.bg/politika/krasimir-valchev-tashtata-na-brata-na-deputat-ot-pp-oglavi-obrazovate-776119.html>, последно проверено през август 2023 г.

Офнюз. „Съдът отмени заповедта, която позволи на депутат да изоре 700 дка чужди земи“, 24.11.2014 г. <<https://offnews.bg/razsledvane/sadat-otmeni-zapovedta-koiato-pozvoli-na-deputat-da-izore-700-dka-chu-421517.html>>, последно проверено през август 2023 г.

Офнюз. „Шефове на БСП-Варна раздадоха 900 дка земи на жените си“, 24.05.2014 г. <https://offnews.bg/razsledvane/shefovete-na-bsp-varna-razdadoha-900-dka-zemi-na-zhenite-si-338262.html>, последно проверено през август 2023 г.

Свободна Европа. „ТЕЦ „Брикел“ ще продължи да работи. ВАС спря заповедта за затварянето ѝ до окончателно решение“. 17 август 2022 г. <https://www.svobodnaevropa.bg/a/31992655.html>, последно проверено през август 2023 г.

Сегга. „Екоминистърът уволни жената, затворила ТЕЦ „Брикел“. 01.08.2023 г. <<https://www.segabg.com/hot/category-economy/ekoministurut-uvolni-zhenata-zatvorila-tec-brikel>>; , последно проверено през август 2023 г.

Стандарт. „Разкритие за метлата на Нинова, БСП назначила 500 свои“. 19.08.2022 г. <https://www.standartnews.com/balgariya-politika/samo-v-standart-razkritie-za-metlata-na-ninova-bsp-naznachila-500-svoi-501310.html>, проверено последно онлайн през август 2023.

