

Основни положения на икономическата и правна концепция на изпълнението

Евгени Стоянов*

Резюме: Предмет на настоящото изследване са анализът и съпоставката между изпълнението от страна на организациите от частния сектор¹ и това, осъществявано от организациите от публичния сектор. Анализът и сравнението ще обхване и индивидуалното изпълнение от страна на служителите в организациите от частния сектор, респ. изпълнението от страна на една обособена група, а именно – държавните служители, което те осъществяват в организациите от публичния сектор. Като основа за анализа ще бъдат използвани утвърдени понятия от науката за управление на организациите (т. нар. мениджмънт), от публичната администрация и от държавнослужебното право.

В обобщение, сравнението, което следва да се направи между изпълнението в частния сектор и изпълнението в публичния сектор, е в следния смисъл:

1. Дейностите, които организациите от частния сектор изпълняват, се определят от предмета им на дейност. Дейностите, които организациите от публичния сектор изпълняват, се определят

* Евгени Стоянов е доктор, хоноруван асистент в катедра „Публичноправни науки“ на УНСС, evgeni_stoyanov@mail.bg

¹ В изложението в израза организации от частния сектор се влага смисъл на такива, които осъществяват търговска дейност.

от функциите, установени в нормативните актове за съответната организация.

2. Основната цел, която организациите от частния сектор се стремят да изпълнят чрез своята дейност, е икономическа печалба. Тя им позволява да продължат да съществуват и да осъществяват своята дейност. Организациите от публичния сектор имат за своя основна цел задоволяване на обществен интерес. Доколкото тяхното финансиране е осигурено, дейността им не е в пряка зависимост от наличието на печалба. При нормативното определяне на техните функции следва да се държи сметка, че организациите от публичния сектор не следва да имат за цел постигане на икономическа печалба.
3. Изпълнението на задълженията от страна на държавните служители се характеризира с висока степен на нормативна уреденост и може да се направи извод, че този вид изпълнение е правно институционализирано. Изпълнението на задачите от страна на служителите в организациите от частния сектор не е в такава висока степен нормативно уредено.

Доколкото правната наука разглежда изпълнението и като производство (регулиран от правото и последователно осъществяван динамичен фактически състав), следва да се посочи, че във от предмета на изследването остават нормите на Данъч-

но-осигурителния процесуален кодекс, Административнопроцесуалния кодекс, Закона за административните нарушения и наказания, Закона за задълженията и договорите и Гражданския процесуален кодекс.

Ключови думи: изпълнение, организации в публичния сектор, организации в частния сектор, държавни служители.

JEL: L00, K1.

Предмет на настоящото изследване са анализът и съпоставката между изпълнението от страна на организациите от частния сектор² и това, осъществявано от организациите от публичния сектор. Анализът и сравнението ще обхванат и индивидуалното изпълнение от страна на служителите в организациите от частния сектор, респ. изпълнението от страна на една обособена група, а именно – държавните служители, което те осъществяват в организациите от публичния сектор. Като основа за анализа ще бъдат използвани утвърдени понятия от науката за управление на организациите (т. нар. мениджмънт), от публичната администрация и от държавнослужебното право. Доколкото правната наука разглежда изпълнението и като производство (регулиран от правото и последователно осъществяван динамичен фактически състав), следва да се посочи, че вън от предмета на изследването остават нормите на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, Административнопроцесуалния кодекс, Закона за административните нарушения и наказания, Закона за задълженията и договорите и Гражданския процесуален кодекс.

1. Изпълнение в частния сектор.

1. В икономическата наука въпросът за изпълнението заема централно място. Ос-

² В изложението в изрази организации от частния сектор се влага смисъл на такива, които осъществяват търговска дейност.

новно то се изучава в науката за управление на организациите – т. нар. мениджмънт. Главната задача на тази наука е да се даде отговор на въпроса как отделните служители на определена организация изпълняват поставените им задачи. Не по-малко важно е да се даде и отговор на въпроса как самата организация, като стопански субект, постига своите предварително поставени цели. Мениджърът на стопански субект следва да изгради екип и да вплете индивидуалните усилия в едно общо (Дракър, 2001, с. 145). Всеки участник в организацията (корпорация, предприятие) притежава различни качества и функции, но всички трябва да допринасят за постигането на определена обща цел. Ето защо работата на едно предприятие изисква всяка отделна дейност да бъде насочена към целите на бизнеса като цяло (Дракър, 2001, с. 145). Управлението чрез цели е необходимо, за да могат мениджърите сами да поставят пред себе си високи стандарти на изпълнение. Прави се заключение, че слабото или посредствено изпълнение не може да бъде простено, още по-малко – възнаградено (Дракър, 2001, с. 177). Налага се изводът, че изпълнението има две значения. Изпълнение на целите на организацията и индивидуално изпълнение от страна на отделния служител.

1.1. Авторите Джералд Майкълсън и Стивън Майкълсън отбелязват, че когато мислим за отличното изпълнение, ние поглеждаме резултатите, защото съизмерването е при тях (Майкълсън и др., 2012, с. 102). Онова, което може да подобри резултатите обаче е подобряването на изпълнението. То се представя като сложен процес. Въвеждат се понятията входящи, операционни и изходящи стандарти при изпълнението (Майкълсън и др., 2012, с. 103). Изпълнението може да бъде подобро, само ако се подобрят входящите и операционните стандарти. Всеки един елемент на организацията следва да е подчинен на задачата да се подобри изпълнението в отделните аспекти от дейността ѝ. В своя труд „Изпълнението. Новата теория на упра-

вление и организация.” авторите Лари Босиди и Рам Чаран посочват, че: 1) изпълнението е дисциплина, интегрирана със стратегията; 2) изпълнението е най-важната задача на бизнес ръководителя; 3) изпълнението трябва да бъде най-същественят елемент от културата на една организация. (2006, с. 32). Изпълнението, в икономическата наука, се определя като систематичен метод за разкриване на реалностите и въздействие върху тях (Босиди и др. 2006, с. 33). От тази гледна точка изпълнението се състои от три процеса: човешки, стратегически и оперативен. Всяка една организация следва да отдели необходимото внимание на подбора на персонала, на избора на стратегическите цели и на оперативните дейности (Босиди и др. 2006, с. 33). Така може да се постигне интегритет между поставените предварително цели и постигнатите резултати – т.е. изпълнението на целите. Изпълнението е обусловено в най-голяма степен от: 1) човешкия фактор, 2) избора на стратегическа цел и 3) отделните стъпки за осъществяване на целта. За да се постигне планираното изпълнение на поставените пред организацията цели, следва да се подберат хора, подходящи за съответната задача. На следващо място следва да се определи реална и постижима цел. На последно място следва да се организират отделните действия, които ще доведат до постигане на целта.

Според икономическия мениджмънт при „всяко стратегическо упражнение има две ясно различни дейности: първо, планиране и подготовка, и второ, поведение или изпълнение.” (Майкълсън и др., 2012, с. 233). Към тези две дейности следва да се добави и оценката на вече приключилото изпълнение.

Изпълнението в организациите от частния сектор е свързано с предмета на дейност на съответния стопански субект. Един от задължителните реквизити на акта за учредяване на търговско дружество е предметът на дейност. Пример в това отношение е разпоредбата на чл. 115, т. 2

от Търговския закон, която определя, че дружественият договор на дружеството с ограничена отговорност трябва да съдържа предмета на дейност. Този предмет определя главната насока, в която стопанските субекти проявяват икономическа активност. Организацията от частния сектор изпълнява (осъществява) своя предмет на дейност. Основната цел на тази дейност е икономическа печалба. Към нея е насочена дейността на всяка една организация от частния сектор. Печалбата е източник на средства, които правят възможно съществуването на организацията от частния сектор. Липсата на печалба поставя под въпрос самото съществуване на стопанския субект.

1.2. Отделните служители в организацията от частния сектор изпълняват своите индивидуални задачи. Основните задачи са определени в длъжностната характеристика на служителя. Освен задачите, определени в длъжностната характеристика, служителите изпълняват и неформални задачи, поставени от техните ръководители. Изпълнението на тези задачи е различно от изпълнението на целите, поставени пред организацията. Изпълнението на поставените пред служителя задачи няма за основна цел икономическа печалба. Обратното би означавало, че служителят няма да подчини усилията си на организацията, а на своите лични икономически интереси. Критерий за оценка на изпълнението на отделния служител е неговата навременност, точност, ефективност, ефикасност и икономичност. На базата на тази оценка се изработват стимули, които да подобрят (поощрят) изпълнението от страна на отделния служител в организацията. Оценката на изпълнението на отделните служители има и други функции. То е от съществено значение при определяне на това кои служители да останат част от организацията, кои да бъдат освободени, как да бъдат задържани най-добрите, как да се подходи към по-слабо представящите се и към по-неопитните.

2. Достиганията на науката за управление на организациите правят възможен извода, че изпълнението на дейността на организацията и на отделните членове е процес. То е пряко свързано с постигнатите резултати. Само от крайния резултат може да се оцени качеството на изпълнението. Видимата част от процеса на изпълнението е постигнатият краен резултат. Това обаче не разкрива в пълнота характеристиките на изпълнението. То не може да се идентифицира само с постигнатата цел.

3. От гледна точка на науката за управление на организациите, изпълнението е социално явление. Изпълнението е неделима част от всички процеси, които се развиват в социална среда. То е задължителен елемент на всяка една организирана система (организация). Чрез изпълнението се измерва и оценява приносът на отделния член спрямо организацията като цяло. От своя страна, организацията също се стреми да достигне до изпълнение на предварително поставени цели. Но това няма как да бъде постигнато ако всеки един от отделните членове на организацията не изпълни своите задачи. Изпълнението се явява способ за управление на всяка една организирана система. То е механизъм за постигането на напредък от страна на организацията, като реализацията на определена цел води до поставянето на следваща. Изпълнението разкрива връзката между организацията и членовете ѝ. Връзката е двупосочна. Изпълнението на отделния член на организацията придобива значение, ако е извършено в рамките на организираната система. От друга страна, изпълнението на поставените пред организацията цели е възможно при осъществяване на индивидуалните усилия на отделните членове. Специално внимание в научната литература се отделя на личната мотивация на служителите. Приема се, че най-висока точка в самотомотивирането възниква тогава, когато потребностите на човека и изискванията на организацията се пресекат. „Изискванията на двете

страни зацепват, възниква взаимосвързаност и синергия. Енергиите на служителите и на организацията се обединяват в името на взаимната изгода“ (Ливинсън, 2007, с. 18).

Наличието на връзки между организацията и членовете ѝ предоставя възможност анализът на изпълнението да се постави в контекста на обществените отношения. Във всяка една организация се развиват обществени отношения. Според Гревцов обществени отношения са форма на съвместна материална и духовна дейност на хората, способи за организация на тази дейност, която винаги е насочена към достигане на някакъв резултат (1987, цитирано от Колев, 1997, с. 14). Общественото отношение е връзка между лица или колективи от лица. Според проф. Таджер (1972, цитирано от Колев, 1997, с. 14-15) всяко обществено отношение предполага най-малко две лица. То може да се развива вътре между членове на организацията или между организацията и нейните членове. Отношението между членовете са както професионални, така и лични. Така организацията придобива характеристиките на социална система, мрежа и от междуличностни отношения (Николов и др., 2009, с. 11). Между организацията и другите организации също се развиват обществени отношения. При изпълнение на целите си организацията отново неизменно влиза в различни обществени отношения. Създава се сложна система от разнообразни обществени отношения. В по-общ план общественият живот е динамична система от разнообразни връзки и отношения. Те изразяват взаимодействието между отделни хора и колективи. От тази гледна точка всяко обществено отношение може да се интерпретира в контекста на един целеви процес, който има три фази – планиране, изпълнение и оценка.

Общественото отношение не възниква произволно. Взаимодействията между лицата (физически и юридически), се води от определена цел и желание да се постигне определен резултат. По тази причина, обществ-

веното отношение е целеви процес, който има своята начална фаза на целеполагане и планиране, предвиждане на взаимодействие, фаза на изпълнение – осъществяване на взаимодействието, и фаза на оценка на резултатите и преректиране и препланиране на следващото взаимодействие. Изпълнението, следователно, е обективен признак и неизменна съставна част на общественото отношение, тъй като представлява самата фактическа същност на взаимоотношението, в което влизат лицата. Липсата на изпълнение означава, че е налице планиране, целеполагане, което обаче, ако не се изпълни, не довежда до фактическо реализиране на общественото отношение.

Изпълнението представлява конкретна дейност (действие или бездействие) или система от взаимоотношения и взаимоотношенията се действително осъществяващи фактически определено общественото отношение. Изпълнението е непрекъснат процес на взаимодействие между субекта на изпълнение (организация или отделен индивид) и заобикалящата го среда. В резултат на това взаимодействие заобикалящата среда се променя. Организацията (или отделният индивид) са постигнали определена цел, задоволени са определен интерес в пълна (или непълна) степен, съобразно което преректират своята цел и задачи, и пристъпват към ново взаимодействие, т.е. изпълнение на определено поведение, което да реализира желаните цели.

2. Изпълнение в публичния сектор.

1. Процесите по планиране, изпълнение и неговата оценка, освен в организациите от стопанската сфера (т. нар. частен сектор), се развиват и в организациите от публичния сектор. Развитието на тези процеси в организациите от публичния сектор е правно регулирано и се подчинява на юридически закономерности. От тази гледна точка изпълнението се явява правно регламентирана дейност.

Изпълнението, което се осъществява от организациите от публичния сектор (т. нар. Performance), е обусловено от функциите на съответната организация. Държавата разпределя своите функции на различни публични институции (в това число влизат и отделните държавни органи). Функциите определят нормативно основната насока в дейността на организациите от публичния сектор. Те са аналог на предмета на дейност, който е задължителен белег на организациите от частния сектор. Разпределението на функциите между различни органи е израз и реализация на специализацията на труда. Държавата обособява функциите си в органи, структури и длъжности.³ Това е гаранция, че функциите ще бъдат изпълнявани ефективно.

Организациите от публичния сектор произвеждат стоки и услуги за обществено ползване, производството на които се финансира със средствата, набрани чрез данъци и други постъпления, определени със закон (Христов и др. 2007, с. 128). Публичният сектор е част от икономиката на държавата. Тази част произвежда и предлага на населението публични блага и услуги. Основна цел на предоставянето на тези блага и услуги е да се донесе полза на обществото. Пример в това отношение е изграждането на една детска площадка, от която след завършването ѝ няма да се получава икономическа печалба, но ще бъде задоволена конкретна обществена нужда.

Сходно е определението за организация от публичния сектор и на Съда на ЕИО. В Решение *Universate Bau AG* на съда на ЕО по дело С – 470 / 99 Съдът на ЕИО тълкува понятието публичноправна организация в широк смисъл, като на преден план извежда белега задоволяване на нужди от обществен интерес (Балабанова, 2013, с. 42). Организациите от публичния сектор са изброени в чл. 2, ал. 2 от Закона за финансово управление

³ Тълкувателно решение № 2 от 26.02.2014 г. по т.г. № 2 от 2013 г., ОСК на ВАС.

ние и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС). Съгласно чл. 2, ал. 2, т. 1 и 6 по смисъла на ЗФУКПС организации от публичния сектор са бюджетните организации по смисъла на Закона за публичните финанси, както и общинските предприятия, а също така и организациите, разпореждащи се със средства по фондове и програми от Европейския съюз⁴. Съгласно чл. 2, ал. 2, т. 5 от ЗФУКПС организация от публичния сектор е и тази, която се разпорежда със средства, гарантирани от Република България. В това определение се включват и търговските дружества по чл. 61 ТЗ, държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ и други организации, които се разпореждат с публични средства по силата на нормативен акт (вж. чл. 2, ал. 2, т. 7 и т. 8 от ЗФУКПС). Водещ критерий за определянето на една организация за публична е дали тя се разпорежда с публични средства – държавни бюджетни, общински бюджетни, фондове и средства от финансиране по програми на ЕС. В това определение се включват и органите на държавна власт (Балабанова, 2013, с. 43). Това понятие за организация от публичния сектор ще бъде използвано в тази част от изложението.

В теорията на публичната администрация се сочи, че съвременното общество е общество на организациите (Къндева, 1998, с. 150). Именно чрез организациите се укрепват и развиват обществените отношения, чрез тях обществото и отделни негови групи осъществяват поставените си цели (Къндева, 1998, с. 150). Осъществяването на поставените цели се постига чрез изпълнението. Организациите от системата на публичната администрация също имат своите цели, които трябва да бъдат постигнати. Пример в това отношение е чл. 33а от Закона за администрацията (ЗА) „в изпълнение на стратегическите цели органите на изпълнителната власт поста-

вят ежегодни цели за дейността на съответната администрация и осъществяват контрол за тяхното изпълнение”.

Възможността да се разглеждат проблемите на организациите в контекста на публичната администрация е свързана преди всичко с достиженията на административната доктрина и организационната теория. Според Анри Файол административната доктрина е съвкупност от принципи, правила и средства, целящи улесняването на управлението на една система (Балабанова, 2000, с. 9-10). Операциите са: предвидливост, организация, изпълнение, координация, контрол (Балабанова, 2000, с. 10). Организационната теория, от своя страна, изследва въпросите за изграждането на съответните организации, цели, организиране на социалните членове (Балабанова, 2000, с. 11-12). Изградени са множество теории: формални теории; школа на човешките отношения; организационният хуманизъм; модерна организационна теория (Балабанова, 2000, с. 12-14). Всички те обясняват универсалните принципи, които могат да се открият при управлението на всяка една организация.

Връзките между организациите от публичния сектор и служителите, ангажирани в тях, са част от проблемите, за които публичната администрация търси решение. Тези връзки наподобяват връзките в организациите от частния сектор. Една от основните цели на публичната администрация е да се изградят и въведат обективни критерии за оценка на изпълнението на задачите от страна на служителите, заети в публичните структури. На оценка подлежи и цялостната дейност на самите структури и институции на публичната администрация. Това се постига чрез въвеждане на определени норми, задачи и цели, които следва да бъдат изпълнени. Основна цел на тази част от науката за публичната администрация е отговор на въпроса как да се подобри изпълнението. Основната функция на оценката на изпълнението е да може

⁴ Определение № 10827 от 16.10.2015 г. на ВАС по адм. г. № 9286/2015 г., III о., докладчик председателят Ваня Пунева.

да се достигне до подобряването му – изцяло или на отделни негови елементи.

В теорията на публичната администрация се сочи, че изпълнението (Performance), предлага концептуално изясняване на цялостния процес по измерване, оценяване и усъвършенстване на резултатите, постигнати от държавните служители и административните звена при изпълнение на техните функции (Маринов, 2010, с. 187). Александър Маринов посочва, че терминът изпълнение днес е много популярен и се среща почти във всяка дискусия по проблемите на публичното управление. Изпълнението изразява идеята за интегритет на измерването на резултатите от дейността и разработване на стимули за подобряване на тези резултати, ориентирани към служителите и административните структури (Маринов, 2010, с. 188).

Според Александър Маринов изпълнението се отнася до всички измерими продукти (стоки или услуги), ефекти (въздействия) или други резултати от дейността на публичното управление и публичната администрация (2010, с. 189). Авторът сочи входящи ресурси (input) – служители, финансиране, оборудване, сгради, материали, ползвани блага или услуги. Продуктите (output) от дейността на администрацията са стоки и услугите. Ефектът (outcome) изразява въздействието на дейността на публичното управление за обществото. Планираните резултати от изпълнението (targets) се наричат състоянията, за постигане на които са насочени усилията на отделния служител, административно звено, администрация (Маринов, 2010, с. 190). В специализираната литература се сочи, че се възприема нов подход при оценяването на отделните служители (т. нар. Performance Management). Новият подход се определя като управление на изпълнението. В основата на този подход е ежедневната дейност на ръководителите като редовна комуникация между ръководители и подчинени (Николов и др., 2009, с. 16).

Дейността на съответните структури на публичната администрация и на служителите, ангажирани в тях, се разглежда в контекст, който много наподобява понятията от науката за управление на организациите (мениджмънт). Изпълнението се разглежда като процес, който се състои от входящи и изходящи ресурси.

Връзката между принципите на управление на организациите в частния сектор и на тези в публичния сектор се разкрива в най-пълна степен в теорията за новия публичен мениджмънт. На тази връзка се обръща внимание в някои по-съвременни трудове по административно право (Димитров, 2011). Основните идеи на т. нар. „нов публичен мениджмънт“ са изложени в труда на американските автори Озбърн и Гейблер от 1992 г. „Да преоткроем държавното управление“ с подзаглавие „Как предприемаческият дух трансформира публичния сектор“ (1992, цитат от Димитров, 2011, с. 5). Според проф. Валери Димитров идеите за новия публичен мениджмънт водят до съществено преобразуване на управлението в публичния сектор в англосаксонските държави и най-вече в Австралия, Канада, Великобритания и особено в Нова Зеландия. Извеждат се няколко основни принципи на новия публичен мениджмънт, и по-конкретно: 1) овласти гражданите чрез прехвърляне на контрола от бюрокрацията към съответната общност (на потребители); 2) измервай изпълнението, като се фокусираш върху резултатите, а не върху вложените ресурси; 3) бъди движен от цели, а не от правила; 4) определи клиентите като потребители и им предложи избор: между училища, между обучителни програми, между възможности за жилище и т.н.; (Димитров, 2011, с. 6).

2. Идеята, че изпълнението, осъществено от отделна организация от публичния сектор, е възможен обект на оценка, е заложена и в позитивното право. Тази оценка е различна от оценката на отделните

служители на организацията. Главна цел на тази оценка е да бъде подобро изпълнението на дейността на отделната административна структура. Изпълнението на дейността на самата организация от публичния сектор е възможен обект на одит (проверка). Пример в това отношение е Законът за Сметната палата (ЗСП), където е посочено, че тя извършва одити на изпълнението (вж. чл. 5, ал. 1, т. 3 от ЗСП). В § 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби на ЗСП е посочено, че „Одит на изпълнението“ е проверката на дейностите по планиране, изпълнение и контрол на всички равнища на управление в одитирания обект с оглед на тяхната ефективност, ефикасност и икономичност⁵. Пример в това отношение е Одитен доклад за извършен одит на изпълнението „Ефективност и ефикасност на банковия надзор, осъществяван от БНБ за периода от 01.01.2012 г. до 31.12.2014 г.“, публикуван в официалния сайт на Сметната палата на Република България (<http://www.bulnao.government.bg/>)⁶. В посочения доклад целите на одита на изпълнението са определени по следния начин: а) да се оцени нормативната осигуреност на надзорната дейност на БНБ; б) да се анализира и оцени процесът по планиране на надзорната дейност; в) да се анализира и оцени изпълнението на надзорната дейност; г) да се дадат препоръки за подобряване на надзорната дейност. В тази част от доклада най-ярко проличава мястото на изпълнението в дейността на организациите

⁵ § 1, т. 4, б. „а“, „б“ и „в“ от ДП на ЗСП установява, че а) „ефективност“ е степента на постигане на целите на одитирания обект при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от неговата дейност; б) „ефикасност“ е постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността на одитирания обект; в) „икономичност“ е придобиването с най-малки разходи на необходимите ресурси за осъществяване на дейността на одитирания обект при спазване на изискванията за качество на ресурсите.

⁶ Одитът се намира на официалния сайт на Сметната палата - <http://www.bulnao.government.bg/>

от публичния сектор. То се предхожда от процес по планиране. След като процесът по изпълнението приключи, то се анализира и оценява. Последната фаза на одита на изпълнението е изготвяне на препоръки за подобряване на одитираната дейност. В посочения пример е оценено изпълнението на функцията на организация от публичния сектор (БНБ) в онази част, която определя, че централната банка осъществява надзор върху другите банки в страната. Тази функция е нормативно установена в чл. 2, ал. 6 Закона за БНБ. На оценка е подложено изпълнението на цялостната надзорна дейност на БНБ за определен период от време и в определена насока.

3. Когато изпълнението се постави в контекста на правната рамка на одита на изпълнението в публичния сектор, то разкрива белезите на управленска категория. Държавното управление се състои от три основни функции – ръководство, организация и контрол. Всеки един субект на държавно управление осъществява в различна степен тези три функции. От гледна точка на управлявани (в смисъл на обектите на управление), най-важно е изпълнението. Изпълнението е фактическият (обективен) елемент на функциите по ръководство, организация и контрол. Чрез изпълнението се реализират държавните и обществени задачи, поставени пред организациите от публичния сектор. Изпълнението, от гледна точка на одитните стандарти, разкрива определени свои характеристики. То следва да притежава белезите ефективност, ефикасност и икономичност. Наред с изискванията да бъде ефективно, ефикасно и икономично, изпълнението следва да бъде и законосъобразно. Организациите от публичния сектор при осъществяване на своята дейност трябва да избират и влагат ресурси възможно най-икономично. Наличните ресурси трябва да водят до предоставяне на възможно най-добри публични блага и услуги. С тези

ресурси следва да се реализират целите на конкретната политика⁷.

Когато изпълнението, осъществявано от организациите от публичния сектор, бъде разгледано от позицията, очертана от правната рамка на одита на изпълнението, то се проявява като реализация на оперативната самостоятелност. Именно поради тази причина изпълнението на дейностите от страна на организациите от публичния сектор следва да притежава определени белези: икономичност, ефективност и ефикасност. Задачите, които стоят пред организациите от публичния сектор предполагат условия, които предоставят широк набор от възможни решения. Единствено дискреционната власт създава среда, в която има условия за такъв вид решения. Изпълнението в среда от вида оперативна самостоятелност в най-висока степен разкрива творческата същност на дейността на организациите от публичния сектор. Само наличието на възможност за вземане на различни решения прави възможно при оценката на изпълнението на дейността на съответната организация от публичния сектор да се постави въпросът за ефективността, ефикасността и икономичността на това изпълнение.

4. Беше посочено, че изпълнението на дейността на организациите от публичния сектор подлежи на оценка. Оценката се извършва от субект, който е различен от субекта на изпълнението. Пред субекта на изпълнението е налице възможност да се извърши отчет. Отчет на изпълнението се прави както по отношение на персоналното изпълнение на отделния служител, така и по отношение на изпълнението на целите на организацията, и на изпълнението на опре-

⁷ Тази идея е заложена в Указания за извършване на одит на изпълнението. Стандарти и указания за одит на изпълнението на основата на одитните стандарти на ИНТОСАЙ и практическия опит. Указанията са публикувани на сайта на Сметната палата – <http://www.bulnao.government.bg/>.

делени юридически актове. Пример в това отношение е нормата на чл. 8, ал. 2 от ЗА, която определя правомощието на Главния секретар да ръководи съответната администрация, като... отговаря за планирането и отчетността при изпълнение на ежегодните цели на администрацията. Отчет за изпълнението се извършва и по отношение на финансови актове. Съгласно чл. 21, ал. 1, т. 6 от ЗМСМА „Общинският съвет приема и изменя годишния бюджет на общината, осъществява контрол и приема отчета за изпълнението му“. Отчетът се изготвя от кмета на общината (чл. 140, ал. 1 от Закона за публичните финанси, обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.). Разпоредбата на чл. 138, ал. 1 от ЗПФ гласи, че Министърът на финансите изготвя годишния отчет за изпълнението на държавния бюджет. Народното събрание приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му (чл. 84, т. 2 от Конституцията).

Изпълнението на целите, които са поставени пред отделната организация от публичния сектор, е правно регламентирано. Оценката на това изпълнение също е правно регламентирана. Така изпълнението на целите от страна на организациите от публичния сектор разкрива изцяло юридически белези.

5. На оценка подлежи и дейността на отделните служители, ангажирани в организациите от сферата на държавната администрация. Необходимостта от оценка намира отражение и в позитивното право. Разпоредбата на чл. 76, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл) определя, че държавният служител ежегодно се оценява за изпълнението на длъжността. Въз основа на законовата делегация на чл. 76, ал. 11 от ЗДСл е приета Наредба за оценка на изпълнението на държавните служители. Наредбата е приета с Постановление на Министерски съвет № 129 от 26.06.2012 г., обн., ДВ, бр. 49 от 29.06.2012 г., в сила от 01.07.2012 г. Основните цели на оценяването на изпълнението на държавни-

те служители са посочени в чл. 1, ал. 2, т. 1-6 от Наредбата. По-важните от тях са: създаване на условия за ефективно управление на изпълнението на ниво администрация, административно звено и отделен служител за постигане на целите на съответната административна структура (т. 1); оценяване приноса на отделния служител за изпълнението на целите на съответните административно звено и административна структура (т. 2). Оценяването на служителите се извършва ежегодно въз основа на: 1. постигането на предварително определени цели или изпълнението на преките задължения и поставените задачи (чл. 2, т. 1 от Наредбата).

Наредбата отразява добрите практики и научните достижения в областта на оценката на изпълнението (Георгиева, 2013, с. 69). Оценката на изпълнението на служителите в държавната администрация се основава на разбирането, че един служител може да притежава необходимите знания и умения за изпълнение на своите задължения, но ако не ги демонстрира по подходящ начин, то той няма да е в състояние да изпълнява функциите си ефективно (Георгиева, 2013, с. 73). В основата на оценяването се поставя не самото умение, а демонстрираното поведение от страна на държавния служител. Чрез оценката на изпълнението не се оценява длъжността като сложност, отговорност или значимост, не се оценява служителят като личност, а се оценява как той изпълнява длъжността, която заема (Борисова и др. 2008, с. 264).

Държавните служители са длъжни да изпълняват своите задължения. Изпълнението на служебните задължения не е поставено в зависимост от тяхната добра воля. То е обезпечено с правни средства. Така например, ако не изпълни служебните си задължения, държавният служител може да понесе дисциплинарна отговорност (чл. 89, ал. 2, т. 1 ЗДСл). Основание за ангажиране на дисциплинарна отговорност е и забавеното изпълнение на служебни задължения

(чл. 90, ал. 2, т. 2 ЗДСл). Държавен служител, който не изпълни служебните си задължения, може да понесе наказателна отговорност. Пример в тази насока е чл. 282 от НК, който предвижда, че длъжностно лице от системата от органи на държавната власт, което наруши или не изпълни служебните си задължения с цел да набави за себе си или за друго облага или да причини другиму вреда и от това могат да настъпят немаловажни вредни последици, се наказва за престъпление по служба. В чл. 302, ал. 1 от АПК е предвидена административнонаказателна отговорност за служител (длъжностно лице), който наруши или не изпълни в срок служебните си задължения и т.н.

Не по-малко важна роля за изпълнението на задълженията от страна на държавните служители има и правната уредба на отличията. В ЗДСл е предвидено, че при образцово изпълнение на служебните задължения държавният служител може да бъде награждаван с отличия. Отличията са: 1. грамота; 2. сребърен почетен знак на съответната администрация; 3. златен почетен знак на съответната администрация. (чл. 88, ал. 1 и ал. 2 от ЗДСл). Правото на отличия зависи от преценката на органа по назначаването (Димитров, 2010, с. 374). Нормата на чл. 19 от ЗДСл определя, че държавата създава необходимите условия за изпълнението на задълженията на държавния служител, като го защитава при законосъобразното изпълнение на служебните задължения и обезщетява него и семейството му за вреди, причинени при и по повод на изпълнение на държавната служба.

Изпълнението на държавната служба се основава на определени правни принципи. Те са установени в разпоредбата на чл. 18 от ЗДСл и се определят като законност, лоялност, отговорност, стабилитет, политическа неутралност и йерархична подчиненост.

Посоченото прави възможен извода, че изпълнението на задълженията от страна на държавния служител е правно регламентирано. Държавният служител следва да

изпълнява служебните си задължения по силата на правната повеля. Как държавният служител е изпълнил своите служебни задължения се установява по начин, отнюво регламентиран в правни норми. Изпълнението на задълженията от страна на държавния служител е гарантирано както с правни стимули (награди, обезщетения), така и с правни санкции (юридическа отговорност). В този смисъл изпълнението разкрива изцяло юридически характеристики. Освен икономическо, то е и правно понятие.

5. Изводи от анализа: Изпълнението, което осъществява отделната организация и отделният служител, е процес (дейност). То може да се оцени само от постигнатия резултат под формата на въздействие и на промяна върху заобикалящата среда. Настъпила промяна (резултат, ефект) е индикатор за изпълнението. Основната характеристика на изпълнението обаче си остава неговата динамична структура. То е динамичен процес (дейност). Резултатите (ефектите) от изпълнението са негова крайна цел.

6. В обобщение, сравнението, което следва да се направи между изпълнението в частния сектор и изпълнението в публичния сектор, е в следния смисъл:

6.1. Дейностите, които организациите от частния сектор изпълняват, се определят от предмета им на дейност. Дейностите, които организациите от публичния сектор изпълняват, се определят от функциите, установени в нормативните актове за съответната организация.

6.2. Основната цел, която организациите от частния сектор се стремят да изпълнят чрез своята дейност, е икономическа печалба. Тя им позволява да продължат да съществуват и да осъществяват своята дейност. Организациите от публичния сектор имат за своя основна цел задоволяване на обществен интерес. Доколкото тяхното финансиране е осигурено, дейността им не е в пряка зависимост от наличието на печалба. При нормативното

определяне на техните функции следва да се държи сметка, че организациите от публичния сектор не следва да имат за цел постигане на икономическа печалба.

6.3. Изпълнението на задълженията от страна на държавните служители се характеризира с висока степен на нормативна уреденост и може да се направи извод, че този вид изпълнение е правно институционализирано. Изпълнението на задачите от страна на служителите в организациите от частния сектор не е в такава висока степен нормативно уредено.

Цитирани източници:

Балабанова, Хр., 2000. Администрация на изпълнителната власт в законодателството на Република България. Варна.: Албатрос.

(Balabanova, Hr., 2000. Administratsia na izpalnitelnata vlast v zakonodatelstvoto na Republika Bulgaria. Varna. Albatros)

Балабанова, Хр., 2013. Публични организации. Учреждения и публични фондове. София, Феней.

(Balabanova, Hr., 2013. Publichni organizatsii. Uchrezhdenia i publichni fondove. Sofia, Feneya)

Борисова, Ир. Н. Кънева, Ч. Христов, 2008. Коментар на закона за държавния служител. София: ИК Труд и право.

(Borisova, Ir. N. Kaneva, Ch. Hristov, 2008. Komentar na zakona za durzhavnii sluzhitel. Sofia, IK Trud i pravo)

(Босиди, Л., Р. Чаран, 2006. Изпълнението. Новата теория на управление и организация. София: Класика и стил.

Bosidi, L., R. Charan, 2006. Izpalnenieto. Novata teoria na upravlenie i organizatsia. Sofia: Klasika i stil)

Георгиева, Т., 2013. Нови моменти при атестирването на държавните служители. *Икономически и социални алтернативи*, бр. 1, с. 69-78.

- (Georgieva, T., 2013. Novi momenti pri atestiraneto na durzhavnite sluzhiteli. *Ikonomicheski i sotsialni alternativi*, br. 1, s. 69-78)
- Димитров, В., 2011. Сметната палата и приложното поле на одита на изпълнението. *Икономически алтернативи*, бр. 2, с. 3-26.
- (Dimitrov, V., 2011. Smetnata palata i prilozhnoto pole na odita na izpalnenieto. *Ikonomicheski alternativi*, br. 2, s. 3-26)
- Димитров, Д., 2010. Държавнослужебно право на Република България. Теоретикоправен, материалноправен и процесуалноправен аспект. София: Сиела.
- (Dimitrov, D. 2010. Durzhavnosluzhebno pravo na Republika Bulgaria. Teoretikopraven, materialnopraven i protsesualnopraven aspekt. Sofia: Siela)
- Дракур, П., 2001. Практика на мениджмънта. София: Класика и стил.
- (Drakur, P., 2001. Praktika na menidzhmunta. Sofia: Klasika i stil)
- Ливинсън, Х., 2007. Управление чрез цели. Но чии? – Във: Harvard Business Review за оценка на изпълнението на служителите. София: Класика и стил.
- (Livinson, H., 2007. Upravlenie chrez tseli. No chii? – Vav: Harvard Business Review za otsenka na izpalnenieto na sluzhitelite. Sofia: Klasika i stil)
- Майкълсън, Дж., С., Майкълсън, 2012. Сун Дзъ за успеха. София: Сиела Норма.
- (Maikulsun, Dzh. S. Maikulsun, 2012. Sun Dza za uspeha. Sofia: Siela Norma)
- Николов, Н., А. Тушева, 2009. Оценка на компетентностите в държавната администрация. София: Нова звезда.
- (Nikolov, N. A. Tusheva, 2009. Otsenka na kompetentnostite v durzhavnata administratsia. Sofia: Nova zvezda)
- Таджер, В., 1972. Гражданско право. Обща част. Дял Първи. София
- (Tadzher, V., 1972. Grazhdansko pravo. Obshtachast. Dial Parvi. Sofia)
- Колев, Т., 1997. Правни отношения и правни връзки. Благоевград: Издателство на Югозападен университет „Неофит Рилски“.
- (Kolev, T., 1997. Pravni otnoshenia i pravni vrazki. Blagoevgrad: Izdatelstvo na Yugozapaden Universitet „Neofit Rilski“)
- Христов, Х., П. Павлов, П. Кацамунска, 2007. Основи на публичния сектор. София: Университетско издателство „Стопанство“.
- Hristov, H., P. Pavlov, P. Katsamunska, 2007. Osnovi na publichnia sector. Sofia. (Universitetsko izdatelstvo „Stopanstvo“)
- Огитен доклад за извършен одит на изпълнението „Ефективност и ефикасност на банковия надзор, осъществяван от БНБ за периода от 01.01.2012 г. до 31.12.2014 г.“, Одитът е публикуван на официалния сайт на Сметната палата – <http://www.bulnao.government.bg/>. Последен достъп на 12 Март 2016 г.
- (Oditen доклад za izvarshen odit na izpalnenieto „Efektivnost i efikasnost na bankovia nadzor, osashtestviavan ot BNB za perioda ot 01.01.2012 g. do 31.12.2014 g.“ Oditat e publikuvan na ofitsialnia sait na Smetnata palata - <http://www.bulnao.government.bg/>. Posleden dostap na 12 Mart 2016)
- Указания за извършване на одит на изпълнението. Стандарти и указания за одит на изпълнението на основата на одитните стандарти на ИНТОСАЙ и практическия опит. Указанията са публикувани на сайта на Сметната палата – <http://www.bulnao.government.bg/>. Последен достъп на 12 Март 2016 г.
- (Ukazania za izvarshvane na odit na izpalnenieto. Standarti i ukazania za odit na izpalnenieto na osnovata na oditnite standarti na INTOSAI i prakticheskia opit. Ukazaniata sa publikuvani na ofitsialnia sait na Smetnata palata - <http://www.bulnao.government.bg/>. Posleden dostap na 12 Mart 2016)