



**ВАРНЕНСКИ СВОБОДЕН УНИВЕРСИТЕТ
“ЧЕРНОРИЗЕЦ ХРАБЪР”**

СТАНЧО ДИМИТРОВ ДИМИТРОВ

**АЛТЕРНАТИВИ ЗА ТРАНСФОРМАЦИЯ НА
АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ
НА ИСЛЯМСКА РЕПУБЛИКА АФГАНИСТАН**

АВТОРЕФЕРАТ

**НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД
ЗА ПРИСЪЖДАНЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНА И НАУЧНА СТЕПЕН
„ДОКТОР” ПО СПЕЦИАЛНОСТ 05.02.24 ”ОРГАНИЗАЦИЯ И
УПРАВЛЕНИЕ ИЗВЪН СФЕРАТА НА МАТЕРИАЛНОТО
ПРОИЗВОДСТВО”**

**НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:
Проф. д-р ТИЛЧО ИВАНОВ**

**ВАРНА
2013**

Дисертационният труд е с обем 253 страници. Състои се от увод, изложение с три глави, заключение, списък с използвани източници и 11 приложения. Съдържанието на всяка от главите е подробно изложено в отделни параграфи като в края на всяка глава са направени конкретни изводи, които представляват обобщения и оценки по разглежданата проблематика. В текста са представени 12 таблици и 16 фигури.

Авторът на дисертационния труд е докторант на самостоятелна подготовка към факултет „Международна икономика и администрация“ при Варненски свободен университет „Черноризец храбър“.

Материалите са на разположение на интересуващите се в канцеларията на катедра „Администрация и управление“ към Варненски свободен университет „Черноризец храбър“.

Обща характеристика на дисертационния труд.

1.1. Въведение в темата.

Афганистан е контактна зона на различни култури, религии, империи и обществени системи. Въпреки трудно достъпния си релеф, страната дълго време е бил бойно поле в борбата между Великите сили. В по-модерни времена страната се определя като обширна територия от планини и хълмове, заобиколена от съседи, които пренасят на нейна територия своите собствени конфликти.

Дълго време Афганистан представлява територия, населявана от племена, обединявани различни племенни съюзи. Създадената от Ахмад Шах Дуррани монархия е просъществувала 225 години (до 1973г.). През това време тя е била управлявана основно от представители на трите пащунски племена – Садоззай, Баракзай и Мусахибан. Династията Дуррани разчита на племенното облагане, за да наложи своята власт и пълномощия.

За Афганистан е трудно да се използва думата „нация”. Социалният състав на населението би трябвало по-скоро да се приема като смес от различни общества и етноси.

Демографската картина на страната има доста общи характеристики с други страни, населявани от традиционни кланови общества. За хората най-важното и значимо е семейството, с неговите патриархални връзки и нрави. Фамилните връзки и взаимоотношения прерастват и се развиват в политически отношения на местно ниво. Племенните връзки са механизъм за осигуряване и предоставяне на обществени услуги и сигурност чрез семейството.

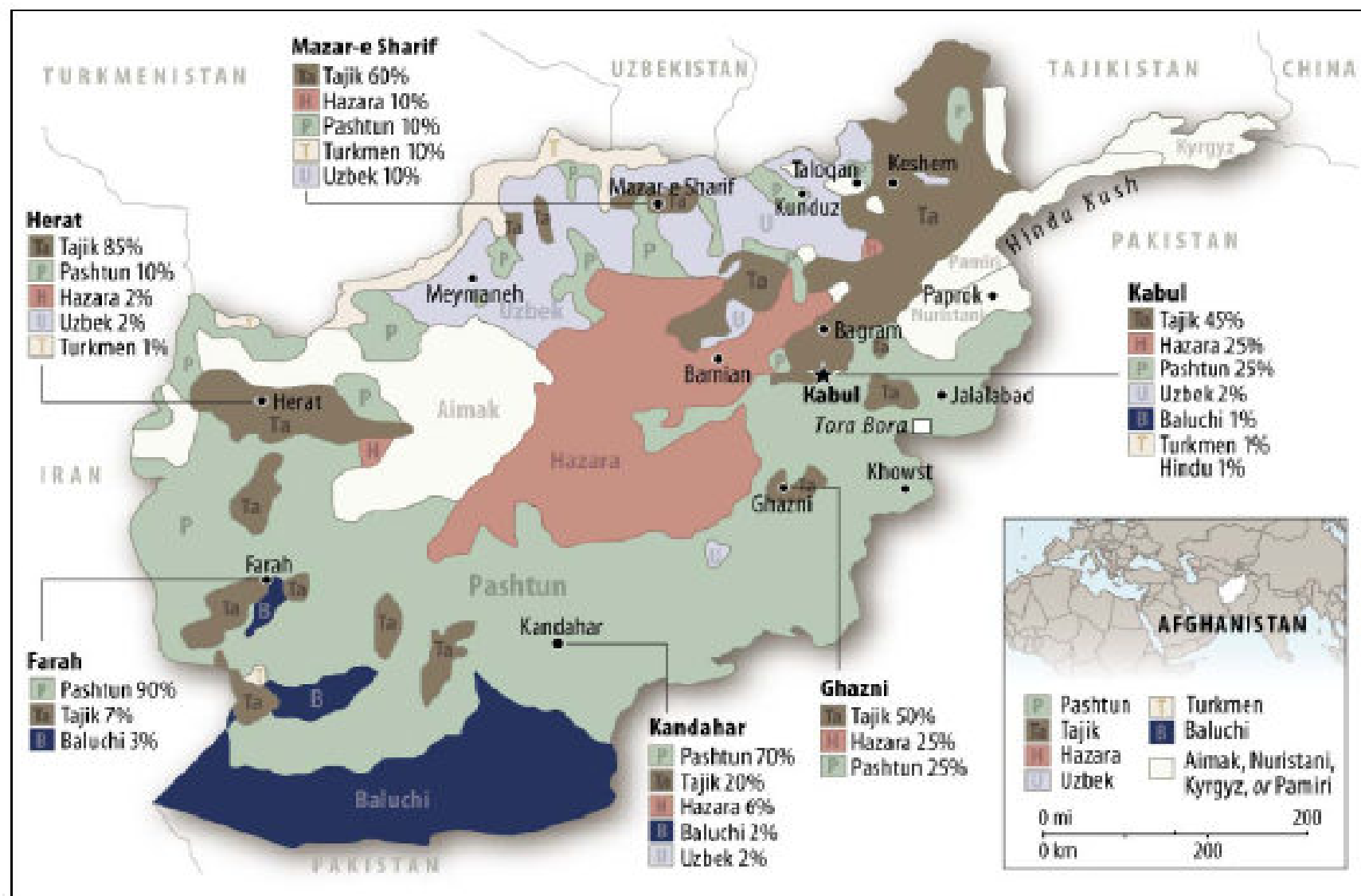
Кланът (*Qawm*) е друг ключов фактор за самоопределяне и групиране на местно ниво. В зависимост от региона кланът е възможно да обхваща село или група от села с хомогенна или смесена племенна принадлежност.

Традиционното афганистанско общество е базирано на разбирателството, консенсуса и на някои морални ценности присъщи на племенното общество. Старейшините избират лидер – *malik*, който е отговорен за политиката на племето и може да провежда политика от името на племето. Въпреки това всички сериозни решения се вземат от племенното събрание (*jirga*). Ханът, обикновено най-големия собственик на земи, поема отговорността за икономическите въпроси. Той упражнява доста по-ограничена политическа роля от религиозния лидер на групата (*mullah*). Ханът не е феодален владетел. Но дори и да не е от същия клан има нормални ежедневни взаимоотношения с населението. Той може да използва традиционните форми на въздействие, за да поддържа определена политическа лоялност от страна на населението.

Дуррани и Гхилзай са двете основни конфедерации на пащуните (фиг.1). Първите населяват основно югозападните части на страната. Гхилзай населяват югоизточната част. Въпреки това, вследствие на историческите процеси, представители на едната конфедерация населяват области, като анклави в зоните на другата конфедерация.

Динамиката на регионите, населявани с пащуни се основава главно на съревнованието между Дуррани и Гхилзай. До появянето на талибаните, взаимоотношенията между тях са били показателни за държавното разделение на Афганистан.

Претенциите за власт на Гхилзай датират от XVIII век. Само три пъти Гхилзай са имали възможност да управляват на страната – по времето на Мир Вайс през 1721г., след преврата срещу Дауд през 1978г. и след 1996г. по времето на управлението на Молла Омар.



Фиг.1 Териториално разположение на етническите групи в Афганистан

Абстрахирайки се от политическата идеология, някои политици разглеждат комунистическия преврат през месец април 1978г. като въстание на Гхилзай срещу властта на Дуррани.

В Афганистан международната общност е ангажирана едновременно в операция по налагане на мир и е въввлечена в необявена гражданска война, продължаваща повече от тридесет години. При тези условия процесът на създаване, функциониране и развитие на администрацията на страната се отличава с особени трудности и характерни особености.

Недостатъчният капацитет на всички нива от администрацията на Афганистан е фактор, който провокира дебат за ефективността на политиката, прилагана от международната общност.

Административното развитие и установяването на работещи административни структури на централно и местно ниво е от особена важност за стабилизирането на страната. Ефикасно функциониращата администрация би ограничила значително възможностите на различни екстремистки организации за дестабилизиране на страната и региона като същевременно би подобрила предоставянето на обществени услуги на населението.

През последните години са предприети редица стъпки и са постигнати конкретни резултати за изграждане на работеща административна система в страната.

На проведените през 2009г. избори три жени се кандидатираха за Президент.

Като основна причина за подкрепата на част от населението за талибаните може да се посочи блокираното икономическо развитие на Афганистан, високото ниво на корупция във всички нива на властта и бавното разширяване на влиянието на държавната администрация в отдалечените селски райони.

Мерките за стабилизиране, предприети от международната общност, включват засилване и укрепване на държавна администрация и на националните сили за сигурност. За изграждане на адекватни държавни институции през последните пет години САЩ са предоставили на Афганистан 20 милиарда долара.

За да се утвърди като страна със стабилни институции, която не представлява заплаха за региона и света като цяло на Афганистан е необходим прогрес във всички области на живота и държавното управление.

1.2.Актуалност на темата.

Актуалността на темата на дисертационния труд се обуславя от факта, че стабилизирането на страната и възстановяването на администрацията е от особена важност и за международната общност. ООН и НАТО са сериозно ангажирани в този процес. Успехът на предприетите инициативи би бил убедителен тест за възможностите и способностите на двете организации. Участниците в процеса на възстановяване на страната отчитат факта, че администрацията на изпълнителната власт трябва да обслужва по еднакво добър начин всички граждани, независимо от тяхната религиозна, етническа или социална принадлежност.

1.3.Обект и предмет на изследването.

Обект на изследване на настоящото изследване е администрацията на изпълнителната власт на Ислямска република Афганистан.

Предмет на изследване са алтернативите за трансформация и преход на настоящата към съвременна, изпълнителна администрация от демократичен тип. Това е свързано с алтернативите за подобряване способността на изграждащата се администрация да гарантира гражданската сигурност на афганистанското общество, като базово

условие за бъдещ икономически и социален просперитет и решаване на обществените проблеми.

1.4.Изследователски проблем.

Основен проблем на изследването е, че въпреки че в по-голямата част на страната има изградена администрация, тя демонстрира незадоволителна способност за установяване и поддържане на гражданска сигурност, икономически растеж, трудова заетост на населението и приемливи нива на инфлация. Към това се добавя и проблемния въпрос за рационален избор на алтернатива за развитие на административната система на страната.

1.5. Авторова теза.

Основна теза на изследването е, че дестабилизацията на сигурността и икономиката страната могат да бъдат преодоленни чрез адекватна трансформация на администрацията, съобразена с базовата политическа промяна в страната. Вътрешните процеси на административното укрепване ще бъдат безрезултатни без намесата на международната общност. За да е ефективна тази намеса и да продължи и ускори възстановяването и стабилизирането на държавността и администрацията е нужно международната общност, включително ООН, ЕС и НАТО да се съобразят със специфичните за Афганистан и региона характерни етнокултурни и религиозни особености. Следва да се рedefинират и реализират последователни и целенасочени политики за успешното укрепване на административния капацитет, както и подходящ начин за подобряване на двустранната комуникация между Афганистан и НАТО.

1.6. Цели и задачи на дисертационния труд.

Основната цел на изследването, е да се установят и дефинират проблемите, стоящи пред администрацията на изпълнителната власт на

Афганистан и се дефинира политическа алтернатива за демократична трансформация на администрацията на изпълнителната власт на страната.

Основните задачи на изследването са:

- Да се установят основните характеристики на администрацията на изпълнителната власт на Ислямска Република Афганистан.
- Да се анализират алтернативни направления и пътища за нейното развитие.
- Да се направи емпирична аргументация на приложим ефикасен курс за укрепване на способността на администрацията на изпълнителната власт на Афганистан, който с увереност да гарантира гражданската сигурност на обществото и тръгване към икономически и социален прогрес.

1.7. Методология на изследването.

Основен метод на изследване е кабинетният анализ базиран на източници от Интернет и на такива от неклассифицираната библиотека на Щаба на Международните сили за сигурност и помощ на Афганистан. Изследването е допълнено и от полеви анализ на място в Съвместния оперативен щаб на Многонационалните сили в Афганистан. Ползваните източниците на информация са посочени в препратка веднага след цитирането им.

Всяко изследване се основава на научните постижения и на опита на много други изследователи и анализатори наред с тези на автора. Настоящото изследване предлага информация и анализи, които могат да бъдат използвани от международна общност, която е основен участник в процеса на развитие на администрацията на изпълнителната власт на страната. Получените резултати могат да послужат при по-задълбочени изследвания в специфични области и проблемни въпроси, засягащи или

повлияни от развитието на администрацията и стабилизирането на Афганистан.

1.8. Ограничения на дисертационното изследване.

Основни ограничения на изследването са:

- То обхваща периода на първата декада на 21 век.
- Приема се, че способността на администрацията да осигури сигурност и просперитет на обществото може да бъде оценена с безконфликтността на вземаните решения и гражданско съгласие за тяхното прилагане.
- Изследването на етническия състав на населението и на произтичащите от него политики се ограничава с изследването на етническата група пащун. До появяването на талибаните, взаимоотношенията между двете техни фракции Дуррани и Гхилзай са били показателни за държавното разделение на Афганистан.
- Съобразява се с реалностите на провежданата от международните организации политика за стабилизиране на страната и вътрешните реакции на тази политика.

1.9. Основни резултати.

В своята цялост дисертационното изследване има подчертан теорико-приложен характер. Основните резултати от изследването са публикувани в издания на ВСУ „Черноризец Храбър”, научна конференция на УНСС – София, научна конференция на „Knowledge society”, Известия на Съюза на учените – Варна, в списание „Международни отношения” и са докладвани на международна XX годишна конференция на NISPAsee.

Практическите резултати от изследването могат да бъдат приложени или използвани при по-задълбочен анализ при планирането, програмирането и прилагането на политики за трансформация на администрацията на изпълнителната власт на Афганистан.

2. Обем и структура на дисертационния труд.

Дисертационният труд, с обем 253 страници, се състои от увод, изложение в три глави, заключение и 11 приложения. Съдържанието на всяка от главите е разделено в отделни параграфи като в края на всяка глава са направени конкретни изводи.

3. Кратко изложение на дисертационния труд.

Увод

В увода е обоснован избора на темата в контекста на нейната актуалност и практическа приложимост. Формулирани са изследователският проблем и авторовата теза. Дефинирана е целта на изследването и са посочени изследователските задачи, поставени за решаване. Определени са ограниченията по изследваната проблематика, използваният изследователски инструментариум и представянето на основните резултати от дисертационното изследване.

Първа глава „Характеристика и проблеми на администрацията на Ислямска Република Афганистан” е посветена на теоретичните аспекти за строежа на държавата.

Разгледани са принципите за разделение на властите и тяхното приложение. Анализирани са най-съществените характеристики на администрацията на Афганистан. Решена е първата задача на дисертационното изследване.

В първи параграф „Обща характеристика на администрацията на Ислямска Република Афганистан” са въведени етническите, социалните, икономическите, религиозните и историческите наследени проблеми, които стоят за решаване пред администрацията на изпълнителната власт на Афганистан. Разгледано е влиянието на традиционните племенни структури, които все още демонстрират престиж

и се ползват с доверието на местното население. Това значително повлиява функционирането на новоустановените административни структури.

Подчертано е, че Конституцията на страната утвърждава принципа на разпределение на властите. Разкриват се основните специфични особености и проблеми, поради които прилагането на традиционния модел за разделение на властите изисква сериозен анализ и адаптиране към реалностите. Показано е, че в по-отдалечените от столицата райони такова разделение и независимост на властите една от друга не е постигнато в необходимата степен. За функционирането на административните структури често се използват представители на традиционните форми на управление.

Прави се извода, че е наложително да се инициира процес на създаване на съвременни органи на администрацията на изпълнителната власт.

Във втори параграф „Динамика на трансформация на администрацията на изпълнителната власт на Афганистан” са разглеждани теоретичните постановки за причините и редът за осъществяване на реформи в администрацията на изпълнителната власт.

Коментирано е, че трансформацията на административната система се изразява в институционалното изграждане и укрепване на административния капацитет за прилагане на законодателството на страната.

Фокусът е поставен върху начина за постигането на целите на трансформацията, което от своя страна е свързано основно с решаването на проблемите на администрацията на страната. Промяната изисква яснота за началното състояние и желаното крайно състояние. Не са известни обаче множеството от преходни процеси, които могат да трансформират съществуващата администрация в желаното крайно състояние.

Извършен е исторически преглед на развитието на администрацията на страната. Коментирани са основни етапи от историческото развитие на Афганистан и на администрацията, като неделима част от държавата.

Анализирана е динамиката на политическата обстановка в страната след въвеждането на съветските войски през 1979г. до първата декада на ХХІв.

Извършен е социален анализ на населението на страната. Отчетено е, че провеждането на социален анализ е неизбежно, ако искаме да разберем настоящата ситуация в страната и трудностите, които стоят пред международната общност и афганистанското общество по пътя на реформиране и установяване на нормално функциониращи и стабилни държавни институции.

Анализирани са отношенията в племенната група пащун (като най-голяма), за да се постигне по-голяма яснота за настоящата ситуация, която международната общност среща в Афганистан.

Анализирани са подходите, които държавата използва в различни исторически етапи, за да поддържа реда и сигурността в селските райони. Като такива са дефинирани:

- Държавата ограничава до минимум намесата си в решаването на племенните проблеми и при определянето на племенните политики.
- Държавата разчита на силна армия и силна полиция, за да застави населението да зачита правата ѝ, когато е нужно.
- Проектите за развитие, които са инициирани от централната власт предоставят на населението възможности за икономически дивиденди.

Изложеното дава основание да се направи извод, че:

- Исторически, централната власт на Афганистан функционира в унисон с функционирането на традиционни племенни структури.

Зачитането на „гласа на племенните съвети” се явява своеобразен гарант за единството на държавата.

- Демографската картина на страната има доста общи характеристики с други страни, населявани от традиционни кланови общества. Фамилните връзки и взаимоотношения прерастват и се развиват в политически отношения.

- Традиционното афганистанско общество е базирано на разбирателството, консенсуса и на някои морални ценности присъщи на племенното общество.

- Динамиката на регионите, населявани с пашуни се основава главно на съревнованието между двете племенни конфедерации - Дуррани и Гхилзай. До появяването на талибаните, взаимоотношенията между тях са били показателни за държавното разделение на Афганистан.

- Абстрахирайки се от политическата идеология, някои политици разглеждат комунистическия преврат през месец април 1978г. като въстание на конфедерацията на пашуните - Гхилзай срещу властта на конфедерацията на пашуните - Дуррани.

- В исторически план моделът на ангажиране на традиционните племенни структури от страна на държавната администрация се е утвърдил като реално функциониращ и ефикасен.

- Въпреки трудностите, афганистанското правителство на места, особено в районите в близост до големи административни центрове, е установило постоянно присъствие на органите на държавната власт.

В трети параграф „Характеристики на трансформацията на администрацията на изпълнителната власт” са разгледани несъответствията между понятията „администрация” и „управление”. Администрацията не е някакъв властен институт, а процес, който включва всички равнища на конкретното координирано взаимодействие по постигането на някакъв резултат от публичен или обществен интерес.

Показано е, че обхватът, дълбочината и темпът на реформата се предопределят от избора на стратегия. Основното и обединяващо направление на реформите в развитите страни са фундаменталните изменения от централизирана, йерархична, подчинена на правилата администрация към такава, която се характеризира с делегиране на правомощия в управлението и пазарна ориентация. На тази основа са обособени три ключови аспекта на реформата на публичната администрация:

- Децентрализиране на властта и осигуряване на гъвкавост.
- Осигуряване на отзивчивост при предоставяне на обществени услуги, подобряване на тяхното качество.
- Усъвършенстване на административния капацитет и подобряване управлението на човешките ресурси.

Направен е коментарът, че в контекста на административната реформа, цялостният механизъм за увеличаване на потенциала на управлението и динамизиране на процесите на административно развитие обхваща три области, приемани за жизнено важни при създаването на модерна и висококачествена администрация:

- Приемане на законодателство за държавната служба.
- Преструктуриране на администрацията.
- Развитие на система за обучение и квалификация.

Разгледана е структурата на администрацията на изпълнителната власт в контекста на дефинираните в Конституцията на страната, взаимоотношения между централна и местна власт. Коментирани са задълженията на административните органи на централната и местната власт.

Разгледани са принципите на местното управление, артикулирани в няколко ключови за страната документа:

- Национална рамка за развитие.

- Национална стратегия за развитие.
- Афганистан компакт.

Извършен е анализ на функциите и взаимоотношенията между органите на администрацията на изпълнителната власт.

В четвърти параграф „Проблеми на трансформацията на изпълнителната администрация.” са изведени основните проблеми, стоящи пред администрацията на изпълнителната власт. Направен е коментарът, че усилията следва да се насочат към засилване на позициите на политическата система, която трябва да реши въпроса за развитие на администрацията на Ислямска Република Афганистан.

Като ключови проблеми, стоящи пред администрацията са посочени:

- Като цяло структурата на изпълнителната администрация притежава системни противоречия.
- Дори когато централната администрация е делегирала някои правомощия на местната администрация по отношение на предоставяне на обществени услуги на населението, междуведомствените отношения в държавния апарат предполагат ниска ефективност на предприетите стъпки.
- Съществуващата система е несиметрична и пристрастна.
- Докато повечето от общините избягват горепосочените ”системни противоречия”, те срещат специфични предизвикателства, характерни за тяхното ниво.
- Структурите на изпълнителната администрация са повлияни от проблеми и предизвикателства, характерни за страните в икономически и политически преход.
- Възотношенията между структурите на държавната власт са много разнообразни в различните региони на страната.
- Незадоволителните взаимоотношения на органите на изпълнителната администрация с обикновения гражданин.

- Трудностите за нормалното функциониране на администрацията на страната са повлияни от етнически, религиозни и исторически наследени проблеми.
- В населението не съществува ясна представа за целите и начина на провеждане на реформа в изпълнителната администрация.
- Съществува несъгласие на определени кръгове от афганистанското общество за нуждата от провеждане на реформа в администрация.
- Съществува неясно разпределение на правомощия и отговорности на различните нива на изпълнителната администрация.

Втора глава „Направления и пътища за трансформация на администрацията на изпълнителната власт” е посветена на анализа на направленията и пътищата за трансформация на администрацията на изпълнителната власт на Ислямска Република Афганистан. Разгледани са критериите за съвременна администрация, опитът на другите страни за реформа на администрацията. Анализират се различни алтернативи.

В първи параграф „Критерии за съвременна администрация и рамка за оценка на политика” са разгледани приложени политики за трансформация на администрацията на изпълнителната власт на Афганистан. Подчертано е, че всяка политическа формула за решаване на обществени проблеми има граници на приложимост. Изведен е изводът, че политиките, прилагани от административните и управленските структури и социалното управление са много близки. Причината за това е фактът, че те имат общи корени – решаването на обществените проблеми.

Като основна мисия на политиката е дефинирано решаването на общественозначими проблеми, които засягат конкретни групи хора, а не обслужва самоцелно политическата власт. Политиките са предназначени да реализират пряко обществения, а не политическия интерес. Такива са

интересите на местните общества, етнически, социални и религиозни групи. Направен е коментарът, че управлението характеризира процеса на водене и направляване на цялата организация или нейни части, за постигане на предварително определени цели, по най-подходящия начин. Процесът на управление е израз на динамика и промяна.

Направено е заключението, че основни елементи в управлението са хората, които администрират организацията, създават нейните политики и осигуряват подкрепата, необходима за постигането на поставените им цели.

Направен е коментарът, че принципите на администрацията са свързани и се явяват производни на принципите на държавното управление. Принципите на организация и функциониране на администрацията произтичат от принципите на изпълнителната власт, която се осъществява чрез дейности на административните органи.

Изведени са на преден план основни изисквания към съвременна демократична администрация. Като отличителните черти, политики и действия, които допринасят за превръщане на една администрация в модерна администрация са изведени:

- Ефективността.
- Прозрачността.
- Равните възможности.
- Етичното поведение.
- Административното обслужване.

Коментарирано е, че съвременната държава изисква от администрацията повече професионализъм, регионализъм, глобализъм и ориентация към гражданите.

Вследствие на проведен анализ са изведени изисквания към съвременната администрация на Афганистан. Във всяка държава, силата и способностите на държавната организация зависи, от една страна, от

нейните демократични политически институции, които правят върховенството на закона ефективно, правата на човека спокойни, и съответното правителство или администрация, легитимни. От друга страна силата на държавата зависи от качеството на публичните политики, които водят до постигане целите на доброто държавно управление.

На базата на Конституцията на Афганистан са дефинирани основните принципи на администрацията на страната:

- Иновативност.
- Неутралност и законност.
- Ефективност и ефикасност.
- Динамичност.
- Откритост и достъпност.

Разгледани са методите и критериите за оценка на политика. Обърнато е внимание на факта, че нови политики се формират, за да се компенсират недостатъците на съществуващите. Един добър и пълен анализ на политика интегрира количествената и качествената информация, която може да бъде оползотворена в политиката. При провеждане на такъв анализ, към политиката се подхожда от различни гледни точки и се използват различни, подходящи методи, за да се тества приложимостта и да се направи оценка на вероятните последици от приложените сценарии за действие.

Всяка политика се осъществява чрез политически процес. Той интегрира динамиката на различни дейности, които изпълват със съдържание правенето на политика. Разгледан е цикълът на анализ на политика. Подчертава се, че анализът на политика се свежда до следните основни фази:

- Идентификация на политическия проблем.
- Установяване на проблема на дневен ред.
- Формулиране на политика.

- Легитимиране на политика.
- Прилагане на политика.
- Анализ, оценка и при нужда коригиране на прилаганата политика.

Постигането на целите е пряко свързано с решаването на проблемите на администрацията на страната.

Емпиричният анализ като област от приложната управленска, икономическа и политическа наука е специфичен клон на познание, който се занимава с изследване на конкретни явления и процеси от обществения живот. Като част от преориентирането към потребителя концепцията за качеството на административната дейност и на осъществяваните от публичните организации, вниманието към публични услуги е нараснало. Качество на услугата е измервано с помощта на два основни критерия, а именно, степента на удовлетвореност на потребителите и важността на тази услуга.

Във втори параграф „Опит на другите страни в трансформация на администрацията на изпълнителната власт” са разгледани три казуса за трансформация на администрацията на изпълнителната власт.

• Казус „Радикален подход” – трансформацията в Косово

Специалния Представител на генералния Секретар на ООН за Косово (SRSG) поема задачата да координира усилията между четирите агенции на ООН, действащи на територията на Косово. Всяка агенция поема отговорността за значителен компонент от мисията. Задачите са разпределени на четири основни стълба.

Стълб-1 - Хуманитарни аспекти на операцията.

Стълб-2 – Правителство и администрация.

Стълб-3 – Институции, избори и човешки права.

Стълб-4 –Реконструкция и възстановяване на икономиката.

Действията се ръководят от Европейския съюз.

Основните трудности, които се срещат в началото са свързани основно с недостатъчната квалификация на назначения персонал в областта на местната администрация, липсата на ясни директиви за структурата на новосформираните общински администрации, както и трудностите при сътрудничеството и координиране на усилията с новосформираните местни административни структури.

Направено е систематично обобщение, че постоянни проблеми за държавното управление, в процеса на прехода представляват:

- Високото ниво на централизация на правителствените структури.
- Голяма площ на съществуващите общини. Това се явява една от основните причини за непредставянето на някои селища в Общинските съвети.
- Съжителството на няколко етнически групи в една община.

С цел да се избегнат усложнения и за насочване на усилията в тези направление се подкрепя многоезичното образование като източник на етническа толерантност и редица правомощия се предават в ръцете на общинската администрация.

Приоритетните области и ключовите проблеми са много близки до тези, върху които са насочени усилията за трансформация на администрацията на изпълнителната власт на Афганистан.

• Казусът „Умерен подход” – трансформацията на публичната администрация в Ирак

Ирак е другата страна, с която Афганистан има определени прилики, като след военната ситуация, от която трябва да се започне планирането и изграждането на ефективни административни структури.

Коалиционната временна власт е натоварена да решава едновременно сложната задача да управлява Ирак, като едновременно с това да ръководи усилията по възстановяването на страната и да изгражда

нови административни и политически институции. За постигане на своето предназначение, Коалиционната временна власт насочва своите усилия в четири „Принципни области“:

- Сигурност – установяване на ред и сигурност в страната.
- Държавно управление – подпомагане на прехода към открито и демократично управление.
- Икономика – подпомагане, създаването на условия за стабилен икономически растеж.
- Обществени услуги – възстановяването на предоставянето на обществени услуги на населението до приемлив стандарт.

Въпреки съществуващите възможности през цялото си функциониране Коалиционната временна власт, с различна интензивност, насочва своите усилия за постигане на резултати в тези основни области. Двойната ѝ роля да управлява оперативно страната и да реализира политики за възстановяването на самостоятелно опериращи административни институции, затрудняват неимоверно съгласуването на усилията.

Основната цел в икономическата политика, водена от Коалиционната временна власт е била да се създадат институциите, необходими за функционирането на пазарна икономика, както и да се създадат условия за стабилно икономическо развитие.

Особено внимание е отделено на другите институции на държавното управление. Съществуват иракски административни структури, които функционират заедно и под ръководството на Коалиционната временна власт. Това са различните министерства, както тези, управлявали страната при Саддам, така и тези, създадени от Временната власт. Тези министерства прилагат политики и са управлявани основно от иракски граждани, съветвани от представители на Временната власт. Друга такава административна структура е Местният съвет, който

функционира в някои иракски градове и Управляващия съвет на Ирак. Тяхното основно предназначение е било да се подпомагат коалиционните сили и да се осигури присъствие на местните граждани в органите за управление на местно и централно ниво.

Обърнато е внимание на факта, че иракските министерства изпитват определени затруднения при работата си под ръководството на Старшите съветници.

Навреме е направен извода, че от Временната власт се очаква не само да възстанови функционирането на иракската държавна машина, но и да изгради държавни структури, които да функционират по един открит, и ефикасен начин. От властта се очаква да институционализира система за контрол на цялата публична администрация.

- **Казусът „Традиционен подход” – трансформация на публичната администрация на Индия**

Индия е считана за един от важните фактори и ключови партньори за развитие на региона. Нейното влияние върху развитието на политическите и икономическите процеси в района е осезаемо. Индия е страна, с която Афганистан има определени прилики, като разнообразие на етническия състав, като социални проблеми и проблеми с установяването на ефективни административни структури.

Много усилия са насочени към постигане на икономическо и политическо развитие, чрез демократизиране на политическата система. Четири основни цели за социално-икономическо и политическо развитие са стояли пред ръководството на страната:

- Създаване на стабилна политическа система.
- Поставяне на основите на стабилна икономика и постоянен икономически растеж.

- Постигане на социална справедливост, чрез елиминиране на дискриминацията на етническа, религиозна, полова и класова основа.
- Изграждане на стабилни административни структури, способни да понесат натоварването, формирано от повишаващите се изисквания на обществото.

С цел да се запази целостта на страната и да се предотврати разпадането и на части са предприети редица стъпки за ограничаване на властта на някои институции и за ограничаване на някои политически права на гражданите. Централното правителство си запазва правомощия да противодейства на некоординирани инициативи от съставните федерации. При определяне на отношенията между Парламента и различните съвети е предоставена възможност на държавата да намали социалните и икономически различия на частите от страната. Положени са сериозни усилия за полагане на здравите основи на единна нация.

Обърнато е внимание на факта, че разширяването на сферите от обществения живот, в които държавата има ангажменти води до увеличаване на бюрокрацията и повишаване на броя на държавните служители на всички нива. Това е особено забележимо на най-долно ниво от административната система. Големият брой държавни служители води до повишаване на финансовите ангажменти на държавата, отразява се негативно на мотивацията за работа на служителите и представлява сериозно препятствие за осъществяването на добър мениджмънт. Увеличаване на броя на работните места в държавната администрация не помага за решаване на проблема с безработицата.

Коментиран е подходът на държавата по отношение на различните касти. С цел да се подобрят условията в обществения живот държавата формулира механизми за прилагане на специални привилегии за

различните касти, племенни и социални групи. Осигурен е процес на плавно намаляване и премахване на кастовото разделение.

Направено е заключението, че в годините на демократично развитие ръководството на страната инвестира време и ресурси за формулирането и успешното реализиране на стратегии за добро държавно управление. Тези инициативи се асоциират с ефективни и ефикасни, ориентирани към икономическо развитие, административни структури, които успешно прилагат политики за подобряване качеството на живот на населението.

За да се преодолее липсата на ясна представа за отговорността и отчетността, която държавните служители поемат като част от своите задължение през 1996г. правителството на Индия приема „План за постигане на ефективна и отговорна администрация”. Този документ включва инициативи в четири специфични области:

- Превръщането на администрацията в отчетна и отворена за граждански идеи и инициативи.
- Осигуряване на прозрачност, чрез въвеждане на ”Право на информация” за гражданите.
- Приемане на мерки за мотивиране и стимулиране на служителите в административните структури.
- Въвеждане на електронно правителство.

От направения преглед на опита на другите страни в трансформация на администрацията на изпълнителната власт могат да се направят няколко извода:

- Инициативата за назначаване на повече служители в администрацията на изпълнителната власт води до повишаване на финансовата тежест за правителството. Отразява се негативно върху мотивацията за работа на служителите.

- В избраните за изследване страни акцентът при трансформацията на администрацията на изпълнителната власт се поставя върху сходни на посочените в Националната стратегия за развитие на Афганистан, приоритетни области.

- В избраните за изследване страни при трансформация на администрацията на изпълнителната власт се разчита на традиционни форми на управление, за инициране на реформата.

- В избраните страни, с цел намаляване на нивото на централизация редица правомощия са предадени на общинската администрация.

В трети параграф „Алтернативи и участници в трансформацията на администрацията на изпълнителната власт” са разгледани национални алтернативи, традиционни алтернативи и моделът на заинтересованите страни MULTIPART.

• Национални правителствени алтернативи.

Най-всеобхватната инициатива на правителството за подобряване функционирането на административния апарат е инициативата на Независимия директорат за местно управление.

Мисията на Независимия директорат за местно управление е *„Да консолидира мира и стабилността, постигането на икономически ръст и подобряването на обществените услуги, предоставяни на населението чрез демократизиране на процедурите прилагани от институциите с цел подобряване жизнения стандарт на населението на Афганистан”*.

През 2008г. Независимия директорат за местно управление стартира програма за разпростиране на влиянието на органите на властта дори до най-отдалечените и изолирани краища на Афганистан. Приоритетите на Директората са формулирани в „Политики на местното управление”, чието прилагане е планирано за периода 2010-2013г. Към есента на 2010г. Независимия директорат за местно управление има развърнати структури на провинциално и районно ниво, на територията на

цялата страна. Директоратът дефинира редът за назначаване на отговорни постове в административните структури. Въведени са работни групи, които предлагат назначаването на лица на ръководни постове на различните административни нива.

Обърнато е сериозно внимание на общините. С нов Закон за общините ще се определят правилата за бъдещото им функциониране, ще се дефинират условията за създаване на общините, тяхната административна структура и начина на управление.

Както е предвидено в Закона за общините, същите ще са отговорни за предоставяне на услуги на населението в следните области: Услуги в областта на здравеопазването, осигуряването и разпределението на храните, културата, спорта; Обществени услуги в областта на социална защита на нуждаещите се; Изграждането и поддръжката на критичната инфраструктура.

• Традиционни алтернативи.

Според някои изследователи Афганистан не покрива напълно изискванията за национална държава. Споразуменията между племенните общности и държавата имат дълга история в източен и югоизточен Афганистан.

Осигуряването на ред и сигурност, особено в голяма част от източните и югоизточните части на страната е регулирано от така наречени „племенни договори и споразумения“. Те са използвани от местните представители на държавата, за установяване на местни органи на държавната власт и за поддържане на ред и сигурност на местно ниво.

В следствие на извършения анализ е направен извода, че племената и техните старейшини се стараят да се кооперират с държавата, когато е възможно с цел да се подобри сигурността и да се намали нивото на конфликтност в района. Когато държавата се провали традиционните

структури поемат нейните функции. Силата на държавата определя нейното включване в тези споразумения.

Като причини за сключване на племенни споразумения са посочени защитата срещу външни заплахи, защитата на вътрешната сигурност и привличането на икономически проекти.

Изведени са три основни причини за успешното прилагане на племенното споразумение.

- Старейшините, които са основната двигателна сила на споразумението, упражняват правомощия, предоставени им от всички членове на племенната група. Така съветът на старейшините се приема като законен орган, който има правомощията да взема решения в интерес на племето.

- Споразумението осигурява ефективна поддръжка от страна на афганистанското правителство и на многонационалните сили. Това води до приемане на официалната политика на правителството от племенната група.

- Споразумението позволява създаването на *арбакаи (arbakai)*, който изпълнява полицейски функции в ежедневиия живот на племенната група. При нужда тази структура може много бързо да бъде мобилизирана и да прерасне във въоръжена сила за местна защита.

• Модел на заинтересованите страни MULTIPART

Моделът за участие на заинтересованите страни, наратко наричан Проект MULTIPART, изследва при какви условия международното сътрудничество и усилията на заинтересованите страни могат да имат положително влияние за подобряване на реда, сигурността и функционирането на административните структури в страната.

Проектът MULTIPART изследва възможностите за директно влияние върху връзките, които са се развили в обществата след сериозни конфликти. Дефинират се политики и препоръки за развитие, с цел да се повиши ролята на Европейския съюз за предотвратяването на конфликти.

Виждането, че постигането на добро държавно управление може да се разглежда като многофакторно явление е от изключителна важност за развитието на Проекта.

Проектът MULTIPART разглежда Националната програма за солидарност като възможност за подкрепа на установяването и функционирането на административните органи на Афганистан, предимно на местно ниво.

Целта на Националната програма за солидарност *е да се подпомогне установяването на демократични органи на местното управление и да се подкрепят икономически инициативи на местното население*. Програмата покрива трите изисквания, за програма, която би била подкрепена от Проекта, а именно:

- Участие на минимум трима партньори.
- Минимално институционализиране на процесите на планиране, вземане на решения и тяхното реализиране.
- Усилията да са разпределени на територията на цялата страна.

Националната програма за солидарност притежава четири ключови програмни елемента:

- Подпомагане, провеждането на изборите за Комитети за развитие на населеното място.
- Изграждане на капацитет на Комитетите за развитие на населеното място.
- Осигуряване на директни финансови трансфери за реализиране на икономически проекти от местно значение.

- Подпомагане на връзката и комуникацията между Комитетите, правителството и неправителствените организации, с цел да се улесни достъпа им до ресурси и услуги.

Важно е да се отчете фактът, че идеята за демократизиране на афганистанското общество може да доведе до някои противоречия и конфликти в определени селски райони на страната. Някои старейшини и религиозни лидери приемат тази концепция като „немюсюлманска“ и „нетрадиционна“. Това се дължи на дългата и бурна история на страната и опита натрупан от обществото през последните години.

В четвърти параграф „Сравняване и избор на политика“ са разгледани три алтернативни курсове за трансформация на администрацията на изпълнителната власт на Афганистан:

- Алтернатива 1 – Независим директорат за местно самоуправление;
- Алтернатива 2 – Племенни споразумения;
- Алтернатива 3 – Национална програма за солидарност;

Тези алтернативи са сравнявани по критериите, посочени в Националната стратегия за развитие на Афганистан, а именно: Сигурност, Държавно управление, Законност и човешки права, Икономическо и социално развитие. Оценката на тегловите коефициенти традиционно е извършена по експертен метод. Експертната оценка на тегловите коефициенти е съобразена с изискването сумата от тегловите оценки на критериите да е равна на единица.

Факторът „СИГУРНОСТ“ е отчетен с коефициент на тежестта – 0,35.

Факторът „ЗАКОННОСТ“ е отчетен с коефициент на тежестта – 0,25.

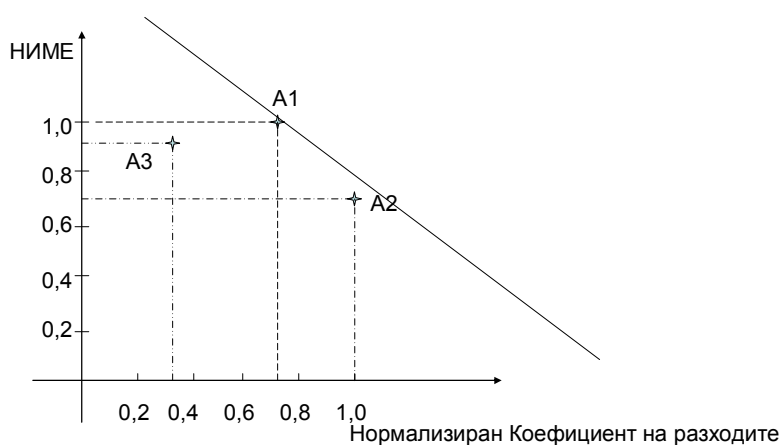
Факторът „ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ“ е отчетен с коефициент на тежестта – 0,4.

Сравняването и изборът на политика е проведен по метода „Ефекти - Разходи”. Той се базира на избор на най-добрата алтернатива за решение, като предварително е установена критериална рамка за подреждане на алтернативите съобразно предпочитанията на вземащия решенията.

Посочените стойности са получени с използването на следния алгоритъм:

- Оценяване на всеки показател от членове на експертна група.
- Сумиране на оценките и разделянето на получената сума на броя на експертите. Получаване на коефициента на тежест на всеки показател.
- Сумират се коефициентите на тежест на всички показатели в съответния сектор, за всяка алтернатива по отделно и се разделят на броя на показателите. Получава се коефициента на тежест на всяка алтернатива по съответния ключов сектор.

Сумират се коефициентите на тежест на всяка алтернатива, за всеки ключов сектор. Получава се Среден резултат на коефициента на тежест.



Фиг.2 Графично представяне на НИМЕ и на разходите.

- А1 – Независим директорат за местно управление;
- А2 – Племенни споразумения;
- А3 – Национална програма за солидарност;

От направената графична интерпретация е видно, че подреждането на алтернативите по намаляващ ефект е А1, А3, А2. Като алтернатива с най-голям ефект се оценява алтернативата на Независимия директорат.

По увеличаване на разходите алтернативите се подреждат по реда А3, А1, А2. Като алтернатива, изискваща най-малко финансиране се оценява Алтернативата на Племенните споразумения.

Трета глава „Осъществимост на политическите алтернативи за трансформация на изпълнителната администрация на Афганистан” е посветена на изследване на възможността за прилагане на различните политики за трансформация на изпълнителната администрация.

В хода на изследването е проведена анкета с представители на няколко афганистански университета. От проведените анкети става ясно, че основната част от населението споделя виждането, че администрацията има нужда от реформа. Господин Баракарзаи (Представител на Университета в Кандахар) и господин Рахими (Представител на Университета в Балкх) подчертават, администрацията на Афганистан има нужда от радикална реформа, с цел да подпомогне реализирането на целите посочени в националната стратегия за развитие.

Демократизацията на административната система, подобряване на нейната способност за предоставяне на обществени услуги на населението и капацитетът ѝ за подкрепа на икономическите реформи са в пряка връзка с приоритетните области, посочени в Националната стратегия за развитие.

В Ирак доста успешно функционира Коалиционна временна власт. За постигане на своето предназначение, Коалиционната временна власт насочва своите усилия в четири „Принципни области“:

- Сигурност – установяване на ред и сигурност в страната.
- Държавно управление – подпомагане на прехода към открито и демократично управление.
- Икономика – подпомагане, създаването на условия за стабилен икономически растеж.
- Обществени услуги – възстановяването на предоставянето на обществени услуги на населението до приемлив стандарт.

Тези „Принципни области“ са много близки до формулираните от Националната стратегия за развитие на Афганистан, три стратегически сектора за развитие на страната. И в двете страни се оценява „Сигурността“ като ключов фактор за развитие на администрацията и държавата като цяло.

В Косово Специалният Представител на генералния Секретар на ООН поема задачата да координира усилията между четирите агенции на ООН, действащи на територията на Косово. Задачите са разпределени на четири основни стълба.

- Хуманитарни аспекти на операцията. (Съществува до 2000 г. заменен е от стълба - Сигурност и съдебна система).

- Правителство и администрация.
- Институции, избори и човешки права.
- Реконструкция и възстановяване на икономиката.

И в Косово аспектите, върху които се акцентира, съвпадат с приоритетите, които са поставени в по късен период Афганистан.

В Индия много усилия са насочени към постигане на икономическо и политическо развитие, чрез демократизиране на политическата система.

Четири са основните цели за социално-икономическо и политическо развитие, които стоят пред ръководството на страната:

- Създаване на стабилна политическа система.
- Поставяне на основите на стабилна икономика и постоянен икономически растеж.
- Постигане на социална справедливост, чрез елиминиране на дискриминацията на етническа, религиозна, полова и класова основа.
- Изграждане на стабилни административни структури, способни да понесат натоварването, формирано от повишаващите се изисквания на обществото.

И тези четири основни цели са доста близки до трите приоритета, дефинирани в Националната Стратегия за развитие на Афганистан.

От графичното изобразяване на нормализираните ИМЕ и разходите е видно, че алтернативата на Независимия директорат и Алтернативата на заинтересованите страни са доста близки като интегрална мярка за ефект. Племенните споразумения са традиционна форма на местно управление и не кореспондират в пълна степен с идеята за изграждане на съвременна и демократична администрация. Пълното ѝ прилагане би довело до завръщане на използваните от векове практики на управление.

Като алтернатива, която балансира в най-пълен обем добрия ефект и разходите се очертава Алтернативата на Независимия директорат. Тя би могла да бъде допълнена с традиционни практики, с цел по-доброто ѝ приемане и разбиране от местното население.

ИЗВОДИ

- Изпълнителната администрацията на Афганистан има нужда от радикална реформа, с цел да подпомогне реализирането на целите посочени в националната стратегия за развитие.

- Усилията на реформата следва да бъдат насочени в стратегическите сектори, посочени в Националната Стратегия за Развитие;
- Следвайки идеята, че не може да се реализират успешни политики в сектора, „ЗАКОННОСТ” без да се предприемат адекватни стъпки в сектора „СИГУРНОСТ”, следва, че първо е нужно да се реализират реформи в публичната администрация, които да повлияят положително на сигурността в страната.
- Основните трудности, които стоят пред администрацията на изпълнителната власт на Афганистан се коренят в неясната идея за реформа, в желанието на определени кръгове да поддържат административната система в сегашното и състояние.
- Традиционните форми на управление в Афганистан притежават ненапълно използван и изчерпан потенциал.
- Съществува масова поддръжка от страна на населението за традиционните форми на местно самоуправление.
- Съществува сериозна нужда от разработване на механизми за привличане на млади, мотивирани и квалифицирани кадри за работа в администрацията на изпълнителната власт.
- Копирането на наложени от вън модели на администрацията на изпълнителната власт не са добре разбирани и безрезервно приемани от населението на Афганистан.
- Алтернативата на Заинтересованите страни е приемана с резерви от населението на Афганистан и по тази причина съществува риск тя да не бъде успешно реализирана.
- Съществува нужда от ясно разпределение на правомощия и отговорности между различните органи на администрацията на изпълнителната власт.
- Функционирането на центрове за обучение по Публична администрация към различните университети би подпомогнало

попълването на липсата от образовани и теоретично добре подготвени кадри.

- За детайлно планиране и адаптиране на вече прилагани подходи за реформа на публичната администрация може да се използва опита на експерти в областта.

- Като основна алтернатива за трансформация на администрацията на изпълнителната власт на Афганистан може да се препоръча Алтернативата на Независимия директорат за местно управление. Тя в най-пълна степен отговаря на националните особености на страната, на необходимостта от разумно финансово осигуряване, и кореспондира с нуждата за изграждане на адекватна и функционираща публична администрация.

- Административните структури на изпълнителната власт на местно ниво не са разпоредители с бюджетни средства, те не разполагат със собствени бюджети. Провинциите са „административни единици”, а не „разпоредители с бюджетни средства”. Този статус на административните структури на местно ниво се явява пречка за нормалното им функциониране.

- Чрез Реформа на публичната администрация организационната структура на администрацията на изпълнителната власт ще бъде трансформирана в ефективна и отговаряща на изискванията на афганистанското общество в новите условия.

- Чрез делигирането на правомощия и отговорности на административните структури на изпълнителната власт на местно ниво ще се създадат условия за по-добрата им ефективност и ефикасност.

- Може да се предложи алтернатива за трансформация на администрацията на изпълнителната власт, която да обединява предимствата на Алтернативата на Независимия директорат за местно управление и Алтернативата на племенните споразумения. Могат да се

комбинират демократични форми на изграждане и функциониране на административните структури с традиционните форми на избор на управленски единици.

Предложения по политиката за трансформация на администрацията на изпълнителната власт на Афганистан.

- Ревизиране на законовата рамка за реда за функциониране на администрацията на изпълнителната власт.

- Запазване на традиционните събрания, но обличане на тяхната дейност в законова форма. Прилагат принципите на доброто управление. Прилагане на механизъм за контрол на дейността и за законосъобразността на решенията.

- Традиционните местни съвети да се избират по традиционния начин, но да се поставят условия за качествата на членовете (образование, квалификация, чисто криминално минало, опит в управлението). Те вече не са само представители на населението, те са и държавни служители. Спазване на код за поведение от цивилните служители и от членовете на съветите.

- Централно финансиране на дейността на администрацията, с установен механизъм за финансиране на администрацията от местни данъци и такси.

- Повишаване ролята на частния сектор за икономическото развитие на общините.

- Подобряване на координацията на дейността на представителите на различните министерства, опериращи на местно ниво, чрез традиционните събрания.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На базата на направените изследвания на трансформационните процеси в Афганистан и идентифицираните основни проблеми на

администрацията на изпълнителната власт направен извода, че усилията за реформа на изпълнителната администрация следва да се насочат в три ключови за страната области. Това са сферите на: **Сигурността, Държавното управление, законността и човешките права, Икономическото и социално развитие.**

Като алтернатива, която балансира в най-пълен обем добрия ефект и разходите се очертава тази за Независимия директорат. Тя би могла да бъде допълнена с традиционни практики, с цел по-доброто ѝ приемане и разбиране от местното население.

4. Приноси на дисертационни труд

- Установени са основните характеристики на администрацията на изпълнителната власт на Ислямска Република Афганистан.

- Дефинирани са основните проблеми, стоящи пред администрацията на изпълнителната власт на Афганистан.

- Доказана е потребността от трансформация на администрацията на изпълнителната власт на Ислямска Република Афганистан.

- Анализирани и оценени са алтернативни направления и пътища и е предложен курс за развитие на администрацията на изпълнителната власт на Ислямска Република Афганистан.

- Изследвана е приложимостта на предлаганата политика за трансформация на администрацията на изпълнителната власт на Афганистан, която с по-голяма увереност може да гарантира гражданската сигурност на обществото и тръгване към икономически и социален прогрес.

5. Публикации, свързани с дисертационния труд

- Димитров, С. Индия – реформа на публичната администрация - Научен алманах ВСУ „Черноризец Храбър”, 2012г.

- Димитров, С. Предизвикателства при демократизиране на системата за управление на Афганистан – сп. Международни отношения, бр. 3,2010г.
- Димитров, С. Местното самоуправление в Афганистан и моделът на племенните споразумения - сп. Международни отношения, бр. 5-6,2011г.
- Димитров, С. Опитът на Косово в трансформация на администрацията на изпълнителната власт – Известия на Съюза на учените – Варна 1/2011
- Димитров, С. Характеристики на Административната криза на Афганистан – Научна конференция „Управление на кризи”, УНСС, 2011г.
- Димитров, С. Characteristics and some problems of Afghanistan’s public administration. tribal agreements – an alternative supporting establishment of modern public administration. – NISPASee conference, Ohrid, 2012
- Димитров, С. Administrative approaches and goals of Independent directorate for local governance in Afghanistan – Knowledge society conference, Nesebar, 2011