

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 2 / Брой 4 / Октомври 2011



Съдържание

УВОДНА СТАТИЯ

Тодор Танев
КОРАБЪТ НА ГЛУПЦИТЕ

ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Николай Найденов
ЕЛЕМЕНТИТЕ НА КОРУПЦИОННИЯ АКТ: ВМЕСТО ДЕФИНИЦИЯ НА
КОРУПЦИЯТА

Стойчо Стойчев
PATTERNS OF PARLIAMENTARY RECRUITMENT IN THE DAWN OF THE
BULGARIAN TRANSITION TO DEMOCRACY

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Татяна Томова
СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА: КАПАНИТЕ НА ОЦЕНКАТА

ПРОЕКТИ

Тодор Танев
ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА КУЛТУРНАТА БЕЗИЗХОДИЦА „ИЗТОК-ЗАПАД”: ПРОУЧВАНЕ
НА НАЧИНИ ЗА СТИМУЛИРАНЕ НА ГЛОБАЛНОТО ДЕМОКРАТИЧНО РАЗВИТИЕ
ЧРЕЗ НАСЪРЧАВАНЕ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО СЕВЕР-ЮГ В ОБЛАСТТА НА
ДЕМОКРАЦИЯТА И ПРАВТА НА ЧОВЕКА В РАМКИТЕ НА ЧАСОВИ ЗОНИ

ПРАКТИКИ

Валентин Василев, Снежана Димитрова
МЕНИДЖМЪНТ НА ТАЛАНТИТЕ – ОТ ТЕОРЕТИЧНА ДИЛЕМА КЪМ
ПРАКТИЧЕСКИ ИНСТРУМЕНТ ЗА ЕФЕКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ
РЕСУРСИ В ОРГАНИЗАЦИЯТА

НОВИ КНИГИ

Желю Владимиров
ПРЕДСТАВЯНЕ НА КНИГАТА НА ПРОФ. ДАВИДКОВ „ЦЕННОСТИ НА
ЗАБОГАТЯВАНЕ: ПРЕДПРИЕМАЧИТЕ В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ ПЕРИОДА 1991–2004 Г.”

Contents

Todor Tanev

ADENAUER: THE POLITICIAN-ADMINISTRATOR, THE ADMINISTRATOR-POLITICIAN

Nikolai Najden

BASIC ELEMENTS OF CORRUPT ACTION VS. A UNIVERSAL DEFINITION OF CORRUPTION

Stoicho Stoichev

PATTERNS OF PARLIAMENTARY RECRUITMENT IN THE DAWN OF THE BULGARIAN TRANSITION TO DEMOCRACY

Tatiana Tomova

SOCIAL POLICY: THE PITFALLS OF EVALUATION

Todor Tanev

CIRCUMVENTING THE EAST-WEST CULTURAL IMPASSE: EXPLORING MEANS OF BOLSTERING GLOBAL DEMOCRATIC DEVELOPMENT BY FOSTERING NORTH SOUTH COOPERATION ON DEMOCRACY & HUMAN RIGHTS WITHIN TIME ZONES

Valentin Vasilev, Snejana Dimitrova

THE TALENT MANAGEMENT - DILEMMAS OF THEORETICAL TO PRACTICAL TOOL FOR EFFECTIVE MANAGEMENT OF HUMAN RESOURCES IN THE ORGANIZATION

Jeliu Vladimirov

PRESENTATION OF THE BOOK OF PROF. DAVIDKOV "VALUE OF WEALTH: ENTREPRENEURS IN BULGARIA FOR THE PERIOD 1991-2004"

УВОДНА СТАТИЯ

КОРАБЪТ НА ГЛУПЦИТЕ

Тодор Танев

Където глупостта е образец, там разумът е безумие.

Гьоте

Да управляваш и да знаеш е едно и също.

Да управляваш предполага да знаеш накъде вървиш. Управлението означава да ти е ясно дали трябва да се движиш изобщо. Означава да си наясно ако се движиш – защо нататък, какво очакваш от това.

Интуицията помага, но тя помага на знанието – сама не е достатъчна, рано или късно ще да изневери. Същото се отнася до волята: помага на знаещия, но само с воля не решава проблемите. Знанието остава главната опора на управляващия.

Следователно да управляваш, но да не знаеш са противоположности.

Глупавият не може да управлява. Умният може.

Според Библията още прародителите на човешкия род Адам и Ева са първите, научили това.



Византийско изображение на Рая

Бог сътворява Адам по свой образ и подобие във всяко отношение. Така Адам се появява със съзнание и способност да взема решение, макар че в Рая няма за какво да решава – всичко е уредено. Загрижен за човека, Създателят му забранява да напуска рая, където е лошо и опасно. Създал му Ева за развлечение и всякакви други облаги, за да го задържи при себе си, тъй като искал да се наслаждава вечно на своето творение. По този начин обаче се наложило Създателят да взема решения в полза на Адам. И обратно – наложило са да не дава на Адам по никакъв начин да прави това сам за себе си. За целта му отнел възможността да знае, да различава правилно от неправилно, добро и зло. Опасно било само ако Адам откриел някой ден дървото на познанието. Ето защо, за да не избяга от рая, Бог издал една-единствена забрана: докосването до знанието, защото чрез него Адам би бил в състояние да взема решения.



„Адам и Ева” от Лукас Кранах Старши

Раят се превърнал в ад за Адам. Заедно с Ева намерили дървото на познанието случайно някъде из райската градина, където били изкусени от змията да хапнат от неговите плодове.



„Изгонването на Адам и Ева от рая” от Мазачо

Нашите прародители предпочели свободата, което им коства много. С други думи, предпочели да вземат решенията за себе си сами, макар и с риск да грешат от време на време. Лишени от безсмъртие и изгонени на земята те трябвало да знаят как да действат, т.е. щом стигнат до раздвоение да отличават правилното от неправилното, доброто от злото.

Познанието в управлението се превърнало в рая на земята



Управлението, т.е. изборът и следването на правилния път се оприличава от незапомнени времена на кораб. По традиция корабът е алегория, символизираща напътстващата хората власт, било то светска или духовна. В Средновековието, няма чудно, „корабът” е бил по-скоро не държавният кораб, направляван от княза, а по-скоро църквата, повела душите на вярващите нагоре към небесния пристан.

Какво става обаче, ако *никой* на борда – управляващи и управлявани – нямат идея накъде отива кораба? Така се стига до друга алегория – Кораба на глупците – която много отдавна тлее в западната литература и изкуство.

Алегорията е за кораб с пътници, но *без капитан*.

По-лошото е, че *всички на борда също нехаят* за посоката, в която се носят из пространството.

Така алегоричният кораб на безумните, не само управляван от глупаци, но и натоварен с глупаци отива в „рая на глупците” *Naragonia* (т.е. „Глупландия” на български).

Тази алегория е фиксирана за вековете още през 1494 г. век от немския учен, юрист и хуманист и писател Себастиан Брант. Неговата поема „Корабът на глупците”¹, *Das Narrenschiff*, издадена от печатаря Бергман непосредствено след изобретяването на печата е забележителен паметник на световната култура с непреходна стойност.

Серията сатирични разкази в стихове, съдържащи се в „Корабът на глупците” са изпълнени както с препратки, кодове и семантични и културологични знаци, така и с невероятни картини, брутални натурализми, банални проповеди и нечувани истории. През XV и XVI век културният мотив на кораба на безумните също така послужва за основа на пародията на „Кораба на спасението”, вратата в който кораб, уви, не е отряла до днес и очевидно няма да отмре в човешката глава. Как може да се спаси глупакът?

Сатирата на Себастиан Брант от XV век, векът, в който започва Възраждането в Европа, заживява невероятен живот, продължаващ до ден-днешен. Докато авторът е все още жив „Корабът на глупците” претърпява шест печатни издания, преведена е на няколко

¹ Издателство „Захарий Стоянов” я предлага в изящен вид в поредицата си „Божествен дух”

езика и се превръща в първия бестселър. От този момент нататък мнозина живописци рисуват алегорията, сред които знаменития Йеронимус Бош и Албрехт Дюрер. Тогавашните картини в средновековен свят, изпълнен с неграмотни са това, което днес са медиите – цели се внушение не толкова художествено, колкото морално и просветителско. Алегорията за кораба на глупавите провокира множество творби в различни изкуства и различни епохи.

След като елзасецът Себастиан Брант написва прочутата си сатира „Корабът на глупците“, а фламандецът Йеронимус Бош рисува знаменитото си платно „Корабът на глупците“ твърде бързо се стига до копия на „корабите“ на бавареца Якоб Лохер (1497) или шотландеца Александър Баркли (1509). От тогава до сега версиите на тази идея са безброй. Примерно през 1965 г. американецът Стенли Креймър създава филма „Корабът на глупците“. Има и още: комикс „Корабът на глупците“, научно-фантастичен роман „Корабът на глупците“, рок-група „Корабът на глупците“, интернет-портал „Корабът на глупците“... Тази забележителна „интертекстуалност“ или „мултимедийност“ намира своя великолепен завършек – засега! – през 2001 г. в пародийния литературен римейк на оригиналната идея от британеца Грегъри Норминтън, озаглавен (че как иначе!) „Корабът на глупците“.

„Корабът на глупците“ е сред нравствените творби, типични за всяко време. Всичко мръсно, уродливо и несправедливо в този живот се представя като пряко следствие на човешката глупост и призовава света да се отърси от тези пороци. Съответно героите на тази сатира са не грешниците, а глупците: „И взех, че изрисувах всички глупци/ с техните привички,/ та ако някой тук не ще /или не може да чете,/ да се погледне отстрани, /да се сравни и прецени“...



„Корабът на глупците“ от Йеронимус Бош

Много историци на изкуството правят директна връзка между работата на Бош и книгата на Себастиан Брант. Първата картина по Брант, тази на Йеронимус Бош, каквато я виждаме днес – масло върху дърво, с размери само 58 x 33 см, изложена в галерията „Ришелъ“ на Лувъра в Париж – е всъщност един от фрагментите на по-мощен триптих, т.е. олтар, от който е само едно от крилата. Другите са изгубени.

Корабът е странен: мачтата е всъщност живо, разлистено дърво. На развяващия се розов флаг (!) е изобразен не християнският кръст, а мюсюлманския полумесец, а от гъсталака ни наблюдава сова, която през деня не вижда. Навярно корабът не се движи, въпреки, че счупен клон служи за рул, с който да бъде направляван. До този „рул“ се е докоснал шутът и един повръщач през борда пияница, вкопчен за неговия ствол. Но нито шутът, нито пияницата управляват кораба. Шутът седи над всички отгоре на въпросния клон, обърнал гръб на дървото-мачта, че и на останалите, зает с пиене на вино. Така всъщност шутът е извисен над всички други фигури, натоварени на кораба. Той сякаш е най-близо до изпълнението на ролята на кормчия и капитан, но всъщност даже и той не е ангажиран с управлението. Няма как – той върховният командващ, а не друг – той, шутът.

По времето на Бош „мъдростта“ се е разбирала като добродетел, праведност и благочестие, а „глупостта“ била синоним на порока, греха и безбожието. Картината саркастично сочи на хората факта на моралната разпуснатост на пастирите на обикновените души – в случая духовните водачи, монасите. Но и миряните са в не по-малка степен безпътни в морала и в живота. С това абсурдът в картината прелива навън в общ песимистичен образ на глупостта. В Средновековието глупавото поведение е приписвано на Луната, защото заразявала човечеството с „характерната“ за себе си слаба воля и размит разум.

Мачтата тук всъщност е прочутото в Германия „майско дърво“, което символизира напористия природен разгул на хората, разбудени от пролетта, когато забравят общество, морал и дълг и се отдават на първичните си инстинкти. Тогава те са в състояние на масова глупост като животните в любовния период. Та нали традиционните майски дървета, тържествено издигани по централните площади на градове и села всяка година през месец май в Германия, Австрия, скандинавските страни, Чехия и Словакия са не друго, а натруфени с украса и увенчани със зелен венец от клони фалически символи. Около тях се завихрят народните празненства след Валпургиевата нощ на 30 април срещу 1 май в чест на пристигането на пролетта – сезонът, когато и миряните, и духовниците са повече от склонни да престъпват моралните забрани.

Изобщо когато управлението на държавата не върви, мъже и жени компенсират с природни инстинкти и вино. После мъжете заминават войници, а жените се отдават на най-простия занаят.



Детайл от „Корабът на глупците” на Бош

Неслучайно в картината на Бош заедно със селяните на борда на кораба безпътстват също и един монах и две монахини. Безпътницата е еднаква за миряни и техните духовни водачи. По еднакъв начин те реагират инстинктивно на безпътницата с морален разгул, сякаш природното поведение може да компенсира липсата на обществено.

Една от монахините свири на лютня и пее с всичка сила заедно с монаха. А може би не двамата пеят, а правят опит да уловят с отворена уста залька, висящ на канап тъкмо под носовите им – същия канап, който виси от мачтата без платна и който се побутва от един мирянин от компанията. Лютнята е изобразена като много светъл, почти бял инструмент с кръгъл отвор в средата, който е очевидно какво символизира, а свиренето на нея очевидно означава следователно разврат (на езика на символа мъжкият еквивалент на лютнята се счита гайдата). Монасите и монахините пеят в унес, а същевременно един от миряните реже парче от печена гъска, висяща от дървото-мачта, друг в пристъп на повръщане се е надвесил зад борда, а трети гребе с гигантска лъжица вместо с весло. Никой не проумява, че корабът на общата им църква се е превърнал в своя антипод – кораба на злото, без кормилото и без платна, понесъл душите не към Рая, а към Ада.

Точно като в картината на Бош, през 2000 г. Алберт Санчес Пиньол спечели със своята версия на „Корабът на глупците” световна популярност²:

² <http://www.hulite.net/modules.php?name=News&file=article&sid=55125>

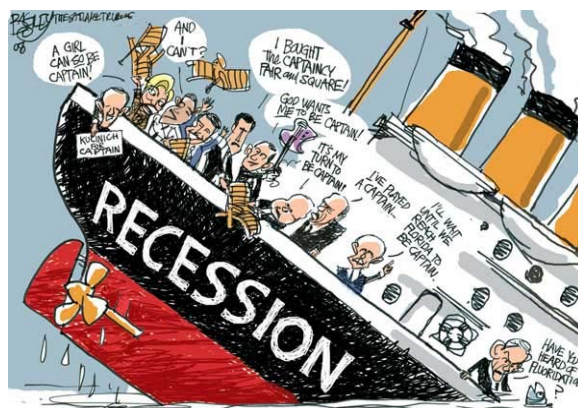
Тъжна гледка.
 А е весело
 на онази пасмина по масите.
 Лакома за плоскодънно щастие,
 с безразлично спуснати капаци.

Тъжна гледка.
 А е жертвено
 за глупаците в море от храсти.
 Дето цял живот орат наведени
 и е много трудно да пораснат.

Тъжна гледка.
 Само за пустосване.
 Битието - сгърбено и нискорасло.
 Даже шутът с виното приказва,
 утолен от гаврата на кастите.

Икономическото управление прилича на дървен кораб в океана. „Който субсидира неефективност, получава неефективност; който субсидира глупост, получава глупост”, беше казал Красен Станчев. Данните на националната статистика и централната банка потвърждават извода, че българската икономика е във възход: ако през август 2009 г. сме изнесли стоки и услуги за почти 982 млн. евро, през август 2010 г. тази сума е вече 1,453 милиарда – т.е. регистрираме 48 % годишен прираст. Само че от какво се състои този износ? Половината от износа, или 727 млн. евро, са суровини и материали, в това число 242 млн. евро суровини за производство някъде другаде на храни и 176,5 млн. евро цветни метали (наши кабели и релси). Накъде върви икономиката всъщност?

Единствената антикризисна мярка е свиването на разходите от бюджета – и така се подсилиха негативните кризисни ефекти. Защото всички знаем, независимо каква идеология изповядваме: съкращаване на смислените държавни разходи във време на криза задълбочава спада на БВП. А съкращаването на разходите за здраве и образование съкращава самата нация. И така нататък. „Всичко върви сякаш както си му е редът, освен едно едничко подозрение, загнездило се в умовете на седемте милиона пътници: корабът си няма посока. Кой може да каже дали се въртим в кръг или пък сме се запътили към Третия свят? Но както са казали древните тибетци, целта на пътя е пътуването”, заключава по тази тема икономистът Димитър Събев³.



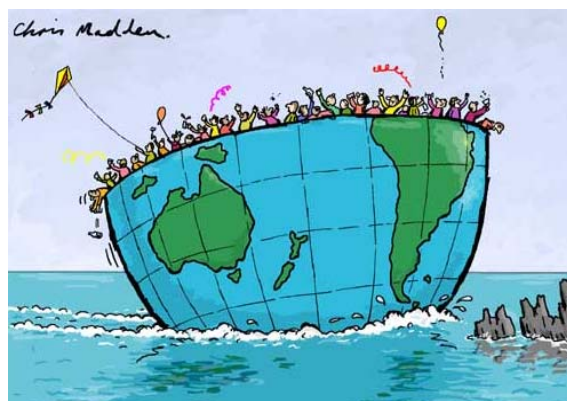
³ <http://robstvo.wordpress.com/2010/11/22>

Подобни неща, даже още „по-така”, може да се кажат за административната реформа. Оптимизацията на администрацията, схваната като реформа, означава съкращаване на 15 %, независимо къде, как и защо. Но реформа значи нещо друго, недостъпно за счетоводител, захванал се с обществено управление. Нищо: „винаги, когато човек прави някоя абсолютна глупост, се ръководи от най-благородни подбуди”, пише Оскар Уайлд в „Портретът на Дориан Грей”.



И още една мисъл по този повод, този път на Оскар Уайлд: „Единствената утеха за глупостите, които човек прави, е че винаги се хвали, след като ги е извършил”.

Но оправдание винаги има. Глупостта, както и времето, никога не свършва. Живеем в особен свят, където проблемът е глобален, без това да оневинява този или онзи, т.е. „чуждата глупост не ни прави по-умни”, както е казал Наполеон. Глупостта е онзи приказен кит, върху който се крепи светът.



Но кой е този митичен герой – глупакът?

Нека се доверим на покойния Михаил Янакиев (а може би Карло Чипола, авторството тук няма значение)⁴:

„Човешките същества могат да бъдат разпределени в четири основни категории: безпомощни, интелигентни, разбойници и глупаци.

Ако Иван направи нещо, от което той губи, а Петър печели, тогава Иван попада в полето *Б*: Иван е безпомощен. Ако Иван направи нещо, от което и той, и Петър печелят, тогава Иван е за полето *И*: Иван е интелигентен. Ако Иван направи нещо, от което той печели, а Петър губи, тогава Иван попада в полето *Р*: Иван е разбойник.

Глупостта се отнася към полето *Г* – Иван губи, причинявайки на Петър загуба. *Глупакът причинява загуба на друг човек или на група от хора, като едновременно с това самият той не печели нищо, а дори е вероятно да си причини загуба*”.

Какво прави Петър, ако мнозина поданици и началници в едно общество са Ивановци от групата на „Г” ?

⁴ <http://www.sibir.bg/blog/mrRavkata/?blogPage=blogPreviewArticle&artID=46981>

ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

ЕЛЕМЕНТИТЕ НА КОРУПЦИОННИЯ АКТ: ВМЕСТО ДЕФИНИЦИЯ НА КОРУПЦИЯТА

Николай Найденов

Резюме

Тази студия замества опитите да се даде една универсална дефиниция на корупцията с един по-обхватен и същевременно по-прагматичен подход. Корупционното действие е разложено на неговите базисни елементи, техники и аспекти, които в своята съвкупност изграждат корупцията и я обвързват със социалния контекст.

По-конкретно, корупцията се анализира на три нива:

(1) Базисни *елементи на корупцията*, включващи различни видове ресурси, роли и последствия;
(2) Базисни *корупционни техники*, които улесняват корупционния обмен, неутрализират нормите, възпрепятстващи този обмен, запазват корупцията в тайна, допринасят за привикването на гражданите с корупцията и, накрая, предпазват замесените лица от разкрития;

(3) Аспекти на *сходството между формата на социалния и на корупционния обмен*. Първият аспект отразява проникването на пазарните категории - печалба, рентабилност, конкурентоспособност, ефективност и т. н. - в отношенията на публичните служители с гражданите. Вторият аспект отразява изоморфизма между доминиращия културен обмен и корупционния обмен.

В методологическо отношение, статията обогатява широко скроените "неокласически подходи" в две направления. Първо, тя ги центрира върху отношенията "принципал-агент-клиент" и отваря тези отношения за всички нюанси на социалния анализ. Второ, тя обвързва корупцията не само с политическите противоборства, но и с естествените социални процеси и конфликти, които изграждат социалния живот и неговата история.

BASIC ELEMENTS OF CORRUPT ACTION VS. A UNIVERSAL DEFINITION OF CORRUPTION

Nikolay Nayden

Abstract

This paper replaces previous attempts to find a universal definition of corruption with a comprehensive, pragmatic approach. Corrupt action is differentiated into basic elements, techniques, and aspects which together work to build corruption and situate it within a social context.

Specifically, corruption is analyzed on three levels:

(1) Basic *elements of corruption*, including social resources, roles, and effects;
(2) Basic *corruption techniques* that facilitate corrupt exchanges, neutralize norms that impede corrupt exchange, preserve secrets of corrupt exchange, teach people to become accustomed to corruption and, finally, prevent disclosure of the people involved.

(3) Aspects of *isomorphism between forms of social and corruptive exchange*--first, the infiltration of market categories, such as profit, profitableness, competitiveness, efficiency, etc. in the relations of public officers with citizens; second, isomorphism between the dominant forms of cultural exchange and corrupt exchange.

Methodologically, this paper expands previous broad "neo-classical approaches" to corruption in two directions. First, it centers these approaches on relations between principal, agent, and client and opens these same relations to all aspects of social analysis. Second, it connects corruption, not only with political conflicts, but also with natural

processes and conflicts which build social life and history.

ВЪВЕДЕНИЕ

Колкото по-задълбочено се опознава корупцията, толкова по-обречени и безполезни изглеждат опитите да се дефинира тя по един общовалиден начин. Корупционните практики са така сложни, гъвкави и зависими от политическия, икономическия, социалния и културния контекст, че отделни техни елементи и аспекти винаги остават извън обхвата и на най-разточителните дефиниции. Например, дефиницията на корупцията, възприета от Съвета на Европа, проявява явен стремеж към изчерпателност по отношение на начините за неправомерно облагодетелстване, които могат да смутят изпълнението на "някакво" задължение. Корупцията е:

*"искане, предлагане, даване или приемане, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга наследваща се облага или перспектива за такава, което разстройва надлежното изпълнение на някакво задължение или поведение, изисквано от приемащия подкупа, наследващата се облага или перспективата за такава."*¹

За сметка на това, обаче, тази дефиниция не съдържа и намек за публичния смисъл на споменатото задължение, за социалните роли, натоварени с него и оттук - за критерия, спрямо който тази облага е "нследваща се". Накратко: въпросът, дали става дума за публично задължение или за задължения между две частни лица, е подминат. Този пропуск има още по-тежки последствия като се има предвид, че задълженията в една частна компания също имат известен публичен характер, доколкото са организирани в съответствие с действащото законодателство и закодираната в него визия за начина на удовлетворяване на обществените потребности. Очевидният концептуален дефицит придава на тази дефиниция на корупцията аморфен и напълно "открит" характер.

Натрупването на достатъчно горчив опит в търсенето на всеобхватни дефиниции и надигащата се лавина от все по-пъстри и изобретателни корупционни практики във всички краища на света, насочва част от усилията в противоположната посока, трасирана от принципа "всичко гениално е просто". Тази тенденция е изразена най-добре в дефинициите, основани на понятието "публична служба".² Глобална популярност придобиха дефинициите от този тип, възприети от Световната банка и Трансперанси интернешънъл, които квалифицират корупцията като „злоупотреба с публична власт за частна облага” и съответно като „злоупотреба с поверената власт за частна облага”. Замяната на „публична” в първия случай с „поверена” във втория цели да включи в обхвата на дефиницията и в сферата на частния сектор. Благодарение на своята пределна простота и привидна яснота, тези дефиниции стават толкова популярни, особено сред водещите в противодействието на корупцията институции, че практически снемат въпроса за дефинирането на корупцията от дневния ред на много изследователски проекти и насочват цялата енергия към „същинските” проблеми - измерването и противодействието на корупцията.

За съжаление, подобни дефиниции „от едно изречение” не могат да видят "подводните рифове" на многоликата социална среда, които възпрепятстват достъпа до същността на корупцията. Илюзията за постигната „окончателна” еднозначност в

¹ Civil Law Convention on Corruption, entered into force on 1 November 2003. Available at: <http://www.coe.int/document-library/default.asp?urlwcd=https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=430813>

² Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and VFactor T. LeVine. 1989. Terms, Concepts, and definitions: An Introduction. In: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and VFactor T. LeVine (eds.) *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick (USA) and Oxford. p. 8-10.

разбирането на корупцията прави невидим нейния комплексен характер, а отношенията между участниците в корупционния акт започват да изглеждат толкова опростени и абстрактни, че все по-често вдъхновяват математическото моделиране на корупцията. В резултат, математическите модели започват да изместват теренните изследвания на корупцията, а нейната съдба започва да се "предвижда" "на книга". По този начин дефиниционното опростяване на корупцията вкарва математиката в задънена улица, от която тя не може и не би могла да посочи изход. Тази тенденция е особено пагубна в тежко поразените от корупцията общества, тъкмо защото оставя на спокойствие най-корумпираните служители и политици.

Вместо да търси универсални, все едно кратки или сложни дефиниции на корупцията, настоящата студия предлага един по-обхватен и същевременно по-прагматичен подход. Той се състои в разграничаване на всички елементи и действия, които правят възможна корупцията и я обвързват органически със социалния контекст. Тези елементи са различни от "базисните съставки" на корупцията, намерили място в стилизирано равенство на Клитгард, според което: Корупция = Монопол + Произвол – Отчетност.³ Наистина, това равенство казва нещо важно за корупцията. Това обаче не е достатъчно, за да разграничим корупцията от останалите явления в дългия списък от "бюропатологии"⁴ или корупцията в модерното общество от тази в една средновековна монархия, например. Строго погледнато, тези "съставки" не характеризират структурата на корупцията, а отделни предпоставки за нейната поява. При това, тези предпоставки не са базисни, тъй като са от различен порядък: произволът и липсата на отчетност са функции на монопола, а самият монопол зависи от още по-фундаментални социални фактори. Предмет на настоящата статия е необходимата структура на корупционния акт, която включва: (а) базисните *елементи* на корупцията; (б) базисните корупционни *техники*; (в) сходството между формата на социалния и корупционния обмен.

I. БАЗИСНИ ЕЛЕМЕНТИ НА КОРУПЦИЯТА

Ключовите елементи, които правят възможна корупцията, са разположени на три взаимосвързани равнища - на ресурсите, на ролите и на последствията. Те се разглеждат първоначално изолирани от действията, които ги привеждат в движение и им придават съответната социална форма. Целта е да се изолират логически елементите, участващи в социалното конституиране на корупцията, без да се нарушава нейната действителна сложност.

1. Равнище на ресурсите

Анализирането на ресурсите, необходими за осъществяването на корупционния акт, отделно от специфичните персонажи, които боравят с тях, е трудно както в логическо, така и в чисто езиково отношение. Това обаче има своите предимства: всички елементи в корупционното взаимодействие се въвеждат последователно като се реконструира начинът, по който корупцията израства от обичайните форми на социален обмен.

³ Rober Klitgard. 1988. Controlling Corruption. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press., p. 75.

⁴ Gerald E. Caiden. 1991. What Really Is Public Maladministration? *Public Administration Review*. Vol. 51, No. 6, November/December. pp. 486-93, p. 492.

а. Собствени ресурси

Корупцията винаги съпътства действия, чийто предмет е разпределението и преразпределението на определени социални ресурси. Всяко нещо, което има човешки смисъл, представлява ресурс, който може да обслужва постигането на различни социални цели и дотолкова може да бъде обект на корупционни действия. В зависимост от тяхната природа, социалните ресурси могат да бъдат материални, духовни или символични. В зависимост от сферата на тяхното приложение и предназначение, социалните ресурси могат да бъдат икономически (пари, земя, производствени мощности и пр.), политически (власт, авторитет, влияние статус, имидж, ценности и пр.), информационни (документи, факти, данни, интерпретации и пр.), морални (оценки за добро, лошо, чест, достойнство и пр.), естетически (оценки за красиво/възвишено или грозно, смешно или трагично), религиозни (символи на вяра, ценности, ритуали, пр.) и т. н.

Две от тези сфери се открояват със своите систематични и универсални връзки с корупцията: икономиката и политиката (публичната администрация). Причината се крие в универсалността на обмена и използваните социални ресурси в политиката и икономиката, от една страна, и в корупционните практики, от друга. Тази общност в мащаба на обмена на социални ресурси обяснява добрия прием на корупцията в политиката и икономиката и особено в зоната на техните взаимни отношения. Не случайно, във френската политическа мисъл корупцията традиционно се дефинира като нелегален обмен между политическия и/или административен пазар, от една страна и икономическия и социален пазар, от друга.⁵

В собствените ресурси, обаче, не може да бъде открита специфичната черта, която отличава корупционния обмен от икономическия и/или политико-административния обмен. Собствените ресурси могат да бъдат продадени (изгодно или не), дарени, проиграни, пропилены или дори насилствено отнети, но не и да завъртят колелото на корупционната сделка. Собственикът не може да бъде подкупен, за да предостави на подкупващия своята собственост. Замяната на определено благо (подкуп) с определена стойност срещу друго благо (собствен ресурс) с далече по-висока стойност противоречи на общата логика на социалния обмен. Тази логика прозира зад твърденията на Van Klaveren, че колкото по-развита е една монархия, толкова по-ограничени са възможностите за корупция и на Rose-Ackerman, че корупцията е невъзможна там, където държавната власт произтича от личността на управляващия⁶. Както обобщава Michael Johnston, един абсолютен автократ не може да бъде корумпиран в модерния смисъл на думата, докато върху него не бъдат наложени някакви ограничения.⁷

Духът на тези ограничения се разкрива в постъпателното развитие на съвременната публична администрация, преминаващо през няколко основни етапи, при които служебните функции: (а) са лично задължение към монарха/аристократа; (б) започват да бъдат препродавани на други лица, което сигнализира за един начален процес на отделянето им от лицето, което ги изпълнява; (в) се регламентират от фиксирани задължения и права, работно време и заплата, независимо от това, кой ги изпълнява; (г) започват да се интерпретират от гражданите в духа на изборните длъжности, в резултат от въвеждането на всеобщото изборително право, борбите за политическа еманципация и пр.⁸

⁵ Jean G. Padioleau. 1975. De la corruption dans les oligarchies pluralistes. *Revue française de sociologie*. Vol. 16(1), Jan. - Mar., 33-58; Yves Mény. 1996. Politics, Corruption and Democracy: The 1995 Stein Rokkan Lecture. *European Journal of Political Research*. 30(2) (September), 111-23, p. 112.

⁶ Jacob van Klaveren. 1989. Corruption as a Historical Phenomenon. In: Arnold J. Heidenheimer et al. *Political Corruption*. p. 75; Susan Rose-Ackerman. 1996. Democracy and 'Grand' Corruption. *International Social Science Journal*, September, 149, p. 365.

⁷ Michael Johnston. 1996. The Search for definitions: the Vitality of Politics and the Issue of Corruption. *International Social Science Journal*, September, 149, 321-36, p. 327.

⁸ Ibid., 327-8.

Това са последователни степени на отчуждаване на личните интереси на служителя от ресурсите, с които той се разпорежда – процес, в хода на който самият той се превръща от слуга на краля в "слуга на народа". Появяват се експлицитни публични роли, разполагащи с "ограничена власт" и "обвързани от безлични задължения", с което се създават предпоставки за разгръщането на публичния характер на държавните институции и публичната отговорност на техните служители.

б. Чужди ресурси

Това историческо развитие на модерните публични институции включва няколко релевантни процеси: (а) извеждане на ресурсите с общо значение извън юрисдикцията на монарха; (б) откриване на възможност все повече хора (пряко) и всички (косвено) да се разпореждат с тези ресурси; (в) развитие на принципите на публичната отговорност, неутрализиращи личните интереси на служителя. Следователно анулирането на абсолютната целесъобразност на волята на властващата личност е съпроводено и последвано от разширяване на достъпа до публичните ресурси. Формално погледнато, това увеличава вероятността от злоупотреби със средствата на корупцията. Но успоредно в този процес възникват критериите за оценка на корупцията и "противоотровата" срещу нея: принципите на публичната отговорност. Затова сумарният ефект е позитивен: демократизиране на държавните институции и изпълването им с действително публично съдържание.

Допълнителна светлина върху смисъла на публичната отговорност хвърлят резултатите от работата на комисията "Нолан" към британския парламент, натоварена със задачата да проучи действащите стандарти на поведение в публичните институции и да формулира нужните препоръки. Още в своя първи доклад в края на 1994 г., комисията обнародва прословутите "седем принципа", от които трябва да се ръководи публичния служител на всички нива и във всички случаи. Съдържанието на тези принципи се свежда до следното: (а) безкористност; (б) неподатливост на външни фактори; (в) оценяване на другите според техните заслуги; (г) отчетност; (д) откритост; (е) признаване на всякакви конфликти на интереси; (ж) лидерство и личен пример при утвърждаването на горните принципи.⁹

Тези принципи могат да бъдат обединени в три групи, в зависимост от посоката на тяхното действие. Първата група принципи ("а", "е" и "ж") прокламира изчистването на публичния служител от всякакъв егоистичен интерес в неговата собствена работа. Втората група принципи ("б" и "в") прокламира изчистване на публичния служител от всякакъв егоистичен интерес в служебните преценки за другите. Третата група принципи ("г" и "д") прокламира изчистване на служителя от всякакъв егоистичен интерес, когато самият той е обект на институционален или граждански контрол. Последната група дава една външна гаранция за спазването на стандартите на публично поведение, фиксирани от първите две групи. Или с други думи, седемте принципа се свеждат до елиминирането на егоистичния интерес на служителя в отношението му към себе си, към другите и към отношението на другите към него. Този извод съвпада напълно с разгледаната по-горе логика на историческото развитие на съвременните публични институции като процес на отделяне на служебните задължения от личността на онзи, който ги изпълнява и потвърждава тезата, че абстрахирането от собствения интерес е същност на демокрацията.¹⁰

Както видяхме, демократизирането на достъпа до управлението и разпореждането с публичните ресурси представлява една абстрактна предпоставка за злоупотреби с тях. Успоредно с това, обаче, се развива духът на публичната отговорност, който се въплътява

⁹ <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm28/2850/285002.pdf>, p. 14.

¹⁰ Николай Найденов. 2007. Абстрахирането – същност на демокрацията и ключ към нейното изследване. *Политически изследвания*, бр. 2. с. 3-26.

в нормативната база и управленските практики. Демократизирането на разпореждането с чужди (публични) ресурси поражда нарастващото изискване това да става в съответствие с интересите на техния върховен титуляр - народа. В този смисъл модерната публична отговорност включва едновременно отношения на отчуждение и собственост. Затова, дори когато това специфично отчуждение излезе извън периметъра на собствеността, а публичните ресурси се превърнат в инструмент за своето собствено самоунищожение, злоупотребата с тях търси прикритието на съществуващия публичен ред. От тази гледна точка, корупцията е злоупотреба с публична власт за частна облага, която съдържателно противоречи на публичните норми и практики, но формално стъпва върху тях и остава в техните рамки.

Демократизирането на достъпа до разпореждането с публичните ресурси, обаче, върви паралелно с една друга историческа тенденция. Предмодерната държава представлява "еманация на кралското стопанство", в което няма разлика между служителите на това стопанство и служителите на държавата, между доходите на кралското семейство и доходите на държавата.¹¹ Появата и развитието на модерната демократична държава водят до количествено и качествено разширяване на взаимните ангажименти между нея и гражданите. В хода на този процес все по-големи политически и икономически ресурси се концентрират в ръцете на държавата и все повече гражданите започват да зависят от нейните услуги и блага. След 30-те и 40-те години на 20 век, например, съвременната президентска институция в САЩ се разраства значително по бюджет, личен състав и формална власт.¹² Още през 1964 г. Charles A. Reich оприличава американската държава на гигантски сифон, който засмуква приходи и власт от обществото и бълва обратно в обществото богатство под формата на пари, облаги, услуги, договори, права и лицензи. Държавите винаги са имали тези функции, казва Reich, но днес това става "в широк, имперски мащаб"¹³. Заедно с това в частния сектор се уедрява икономическият капитал, което води до аналогични социално-политически резултати, макар и по не толкова комплициран път.

Този мащабен процес на "социализиране" (социално ангажиране) на държавата увеличава необходимостта от наемането на все повече лица за набирането, разпределението и контрола на все по-голям обем публични (чужди) ресурси. Тоест, съдбата на все по-голям дял от общественото богатство започва да зависи от решението на политици и администратори. Това разрастване на взаимните политически, икономически, социални и пр. ангажименти между модерната държава и нейните граждани открива една абстрактна потенциална възможност за появата на корупция. На тази тенденция, обаче, може да се противодейства. Показателно е, че разширяването на целите на управлението в контекста на една обща вълна на реформи във Великобритания през последната част на 19 в. върви ръка за ръка с ограничаването на корупцията и голямото подобряване на качеството на управление. Въвеждането на нови правила, забраняващи разрешените дотогава практики, води до подобряване на прилагането на правата и т. н.¹⁴ Споменатата абстрактна възможност за появата на корупция може да изкристализира в реални корупционни практики само когато анализирани дотук ресурси "се срещнат" с един друг тип ресурси, които играят ролята на пусков механизъм в корупционната верига.

¹¹ Robin Theobald. Corruption, 1990. *Development and Underdevelopment*. Durham: Duke University Press, p. 19.

¹² Schier, Steven E. 2009. *Panorama of a Presidency: How George W. Bush Acquired and Spent His Political Capital*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe. p. 4.

¹³ Charles A. Reich. 1964. *The New Property*. The Yale Law Journal. Vol. 73(5), pp. 733-87, p. 733.

¹⁴ Robert Neild. 2002. *Public Corruption: The Dark Side of Social Evolution*. London: Anthem Press. p. 6.

в. Ресурси-спусък

По същество, дотук разгледахме едни и същи ресурси, погледнати от позицията на две различни категории лица (собственици и служители) и функциониращи, съответно, като собствени (за първите) и чужди (за вторите). Ресурсите, изпълняващи тези две функции, изнасят тежестта на корупционния акт. Сами по себе си, обаче, те не могат да приведат корупцията в движение, колкото и голяма социална енергия да е вълпътена в тях. Тази енергия може да се отприщи от друг вид ресурси, с които се разпорежда една трета категория лица. В конвенционалните форми на корупция става дума за ресурси, които са частно притежание на въпросните лица. Когато обаче тези лица се разпореждат служебно с чужди (публични или фирмени) ресурси, те могат да използват част от тези чужди ресурси за да придадат необходимия първоначален тласък на корупцията. Колкото по-мощни стават проявите и залозите на корупцията, толкова по-голяма е вероятността ролята на пусков механизъм да се поема от такъв тип чужди - публични или фирмени ресурси.

Както се вижда, природата на корупцията позволява едни и същи ресурси да изпълняват едновременно и трите разгледани дотук функции, макар и представени от три отделни категории (реални или фиктивни) лица. Това обяснява защо корупционните практики в сферата на публичния сектор не изключват и обмена на блага от един и същи вид - нещо, което в стоковия обмен е безсмислено. Реализацията на тази възможност е знак, че икономическата и културната "интеграция" на корупцията в обществото е намерила своя логически пълен и завършен паразитен израз.

2. Равнище на ролите

Както вече стана ясно, зад трите типа ресурси, въввлечени в корупционния акт, стоят три различни типа човешки роли, необходими за неговото реализиране.

а. Принципал (титуляр)

Формално, това е лицето, за което ресурсите, описани в т. 1.1 са "собствени". Пидзорно го определя чрез способността му да възлага мандат на други лица (*mandante, mandatory*) и го нарича принципал (*principale, principal*). На практика, ролята на титуляра може да се изпълнява от собственика, суверена, народа, цялата общност.¹⁵ Социалната категория лица или групи, които заемат тази роля, се променя с всеки конкретен случай в зависимост от гледната точка, приета за изходна. Това придава комплициран характер на картината.

Върховен титуляр на всички публични ресурси е народът като суверен. Тази роля на народа включва както върховни (символични) права, така и не по-малко върховни (материални) задължения. При демокрацията, където народът е политическото божество, с което се мотивират всички публично значими и видими решения, народът поема и ролята на "върховен кредитор", който в крайна сметка носи материалната тежест за всички - полезни или пагубни - политически решения. И това не се променя, дори ако върховните символични права се олицетворяват от отделна личност (крал).

Символичната конфигурация на политическите права и задължения на суверена напомня структурирането на правата и задълженията в религиозните институции. Номинално ресурсите, с които оперират тези институции са божествени, а цялото свещенодействие има за цел да приближи хората до божественото. В хода и благодарение на това символично посредничество, религиозните институции събират реални ресурси, както от вярващите, така и от всички лица, въввлечени в обслужващите религиозните

¹⁵ Alessandro Pizzorno. 1992. Introduzione: La corruzione nel sistema politico. In Donatella Della Porta, *Lo scambio occulto: Casi di corruzione politica in Italia*. Bologna: Il Mulino. 13-74. p 13.

институции производства, дейности, източници на рента и пр. и впоследствие ги разпределят съобразно своите "земни" нужди. Следователно, както в политическите, така и в религиозните практики има непрекъснато преливане между символичното и реалното (материалното). Опосредяването, респективно контролирането и разпределянето на реалните обществени ресурси от страна на публичните и религиозните институции е невъзможно, без конституирането на тези институции като изразители и пазители на политическия и/или божествения суверенитет и авторитет.

Върховното символично представителство на народа се осъществява, а неговите върховни материални задължения се поемат с посредничеството на политици и чиновници от всички етажи на властта – от държавния глава до последния служител в малкото кметство. Причисляването на коя да е от тези категории лица към ролята на титуляр/принципал в корупционния акт зависи от равнището на което се осъществява този акт и от ранга на замесените лица. Общото между всички титуляри е, че имат правомощията сами да назначават служители, необходими за управлението на поверените им ресурси и/или територии.

В частния сектор картината изглежда на пръв поглед по-ясна: титуляр е собственикът на ресурсите, с които оперира дадена фирма/компания. Богатият арсенал от съвременни икономически инструменти, обаче, прави тази картина далече по-сложна, тъй като номиналният (правният) собственик на дадени ценни книжа и техният бенефициент далече не винаги съвпадат. Връзката между тях се скрива допълнително, когато нишките, които ги свързват, преминават през "матовото стъкло" на офшорните зони. Според мозъчния тръст Task Force on Financial Integrity and Economic Development, международните компании понякога имат хиляди филиали, чиято тайна се пази от около 70 юрисдикции по целия свят. Това позволява на международните корпорации, тръстове и фондации да поглъщат, скриват и прехвърлят богатство вън от обхвата на действие на коя да е правозащитна институция, с всички произтичащи отгук социални, политически и икономически последствия. Не случайно, една от петте приоритетни цели на Task Force е осигуряването на публичен достъп до данните за действителния бенефициент (beneficial owner) и отчетите за операциите с ценни книжа (securities accounts).¹⁶

б. Агент (служител)

От гледна точка на разграничените типове ресурси, служителят е лице, натоварено със задачата да се разпорежда с ресурсите на титуляра от негово име и в негов интерес. Пидзорно го квалифицира като "лице, което е получило мандат", наричайки го представител (mandatario, representative) или "агент" (agente, agent), действащ от името на принципала. "Служител" може да бъде всеки, който е натоварен с публична отговорност, независимо дали е на избираема длъжност, дали е назначен или е партиен функционер.¹⁷ Тази визия за служителя, обаче, повдига редица процесуални въпроси: Как служителят се "натоварва с отговорност"? Как неговата отговорност се вписва в цялата система от отговорности, които дефинират публичния ред? Какво е значението на мащаба и характера на отговорността му? И н. т. Отговорът на всички подобни въпроси изисква сериозен анализ.

Най-голямата трудност създава относителността на ролите на титуляра и служителя, чието разграничение е възможно само в съпоставката им една спрямо друга. Но това далече не изчерпва познавателните проблеми. Някои титуляри могат да започнат да третират като чужди, т. е. да злоупотребяват с ресурсите, за които са лично отговорни. Това поведение de facto ги отписва от ролята на титуляри и ги причислява към групата на

¹⁶ Task Force on Financial Integrity and Economic Development. 2009. Economic Transparency: Curtailing the Shadow Financial System. February. Washington, DC. p. 2, 5.

¹⁷ Pizzorno, 1992. p. 13.

служителите, които са нелоялни към своите реални и/или символични принципали. Ако такъв титуляр заема висша изборна позиция, той злоупотребява с ресурсите на върховния титуляр – народа и с това дава сигнал за символичния разпад на цялата институционална публична среда, базирана върху символичното представителство и контрол. Универсализирането на тази практика подхранва циничния възглед, че физическите лица не са реални титуляри на публичните ресурси и на практика всички те изпълняват функцията на служители, с което пада една сериозна преграда пред корупционните замисли и практики.

Голяма част от лицата, заемащи йерархичните нива на публичните позиции, изпълняват ролята на титуляр и служител едновременно, в зависимост от това – дали техните корупционни партньори заемат по-високи или по-ниски официални позиции от тях самите. Изключение правят само субектите, които заемат двата края на административно-политическата йерархична пирамида – народът като суверен и лицата, които заемат най-ниските нива в йерархията на публичната власт.

В действителност, "народът" е абстракция, която удовлетворява нуждата от върховен символичен източник на властта. Това символично върховенство се олицетворява от онези лица, които са натоварени чрез процедурата на изборите със задачата да управляват от името и в интерес на народа. По силата на тази процедура, избираемите представители на властта стават "служители" (или по-лицемерно "слуги") на народа в същия метафоричен смисъл, в който народът е върховен титуляр. Тяхната отчетност пред народа в периода между изборите е не по-малко символична и деперсонализирана от техния върховен титуляр. Предвидените от конституцията и парламентарните правилници процедури влизат в действие предимно в ключовите моменти за демокрацията. Изборната процедура се допълва и измества в кризисни ситуации от цяла поредица институционални и спонтанни механизми за въздействие и контрол: журналистически и съдебни разследвания, натиск на публичното мнение, улични протести, лобисти, групи за натиск, НПО и пр. Както обобщава Tilly, действащите "репертоари" от колективни претенции и средства за политическо противопоставяне зависят от идентичностите, социалните връзки и организационните форми, които моделират повседневния социален живот.¹⁸

Ключовата роля на политиките на избираеми позиции и разнообразието от различни по съдържание и форма видове натиск върху тях подкрепят хипотезата, че разсейването и неустойчивостта в мненията и решенията на тези политици са по-големи, отколкото сред назначените служители, които не са пряко отчетни пред съвкупното тяло на избирателите. Това обяснява парадоксалните на пръв поглед случаи, в които политиките, провеждани от бюрократичните институции обслужват по-добре публичния интерес от политиките на политиките, които се избират пряко от гражданите. Забележителен пример в това отношение е политиката за ограничаване на производството, разпространението и консумацията на цигари, която се налага след десетилетни битки между американския конгрес и правителствените агенции в САЩ¹⁹ и впоследствие се възприема в целия цивилизован свят.

Единственият твърд ориентир при тази относителност на ролята на титуляра и служителя се състои в това, че във всеки конкретен случай титулярът стои в политическо и/или административно отношение една степен над служителя, на когото е поверил управлението на своите ресурси. Само върховният символичен титуляр на всички публични ресурси – народът, не може при никакви обстоятелства да влиза в ролята на "служител". Тъкмо това, обаче, превръща народа в предпочитан претекст и алиби за

¹⁸ Charles Tilly. 2006. *Regimes and Repertoires*. Chicago: University of Chicago Press. p. 42.

¹⁹ A. Lee Fritschler and Catherine Rudder. 2007. *Smoking and Politics: Bureaucracy Centered Policymaking*. 6th ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.

злоупотребите с публични ресурси, на който се прехвърля тежестта на всички прегрешения на политико-административната класа. На другият полюс е служителят, чиято позиция в системата на публичните институции не му позволява да назначава други служители и следователно не може да играе ролята на титуляр дори и в най-тесни граници.

Тук трябва да се държи сметка и за различието на позициите в законодателната и изпълнителната власт. От конституционна гледна точка, депутатите като представители на народа и олицетворяващи законодателната власт, стоят по-високо от членовете на правителството, на което те само поверяват управлението на публичните ресурси. Но от гледна точка на тяхната реална, а не символична власт, министрите стоят значително по-високо. Това намира израз и в официалния протокол, където изброяването на министрите (обикновено персонално) предшества споменаването на депутатите (обикновено групово).

Казаното дотук не означава, че ролята "служител" се заема само в резултат от избори или назначение на публична позиция. В такава роля все по-често влизат частни компании и техни представители. В САЩ е налице един продължителен и задълбочаващ се процес на оторизиране на държавни агенции от американския конгрес и президент, даващо право на тези агенции да участват в изработването на закони и норми, задължителни за всички. На свой ред процесът на оторизиране продължава от тези държавни агенции по посока на полуправителствени и частни компании и дори между самите частни компании. Така делът на избраните от гласоподавателите лица и институции в изработването на задължителни за всички правни и други норми става все по-малък. На вътрешната защита на една дисертация в School of Public Policy на George Mason University през декември 2009 г., бе отчетено, че вече 80 % от стандартите на производство и обслужване в САЩ се определят от експертите на частни компании.

Аналогична тенденция се наблюдава и по линия на институциите, чието основно задължение е да оценяват/измерват резултатите от дейността на други институции. В този контекст публичното признание за ефективността на служителите от оценяваната институция започва да зависи пряко от обективността на оценяващия служител. От оценките на подобни частни компании започва да се определя кредитният рейтинг и съответно инвестиционният поток не само към частни компании, но и към публични институции, болници, университети и дори цели държави и региони. Например, ефектите от дейността на агенции като Standard & Poor's, Moody's и Fitch придобиват все повече глобални измерения. Тази безотчетна наднационална власт на частни компании неминуемо поражда съмнения, свързани с потенциален конфликт на интереси, ограничаващи конкуренцията практики и пр., които дават повод за съставянето на специална президентска комисия, одобрена от Сената на САЩ.²⁰ Последните промени в кредитния рейтинг на Гърция и Португалия от страна на тези агенции предизвикаха острата реакция на най-високо ниво в Европейския съюз.²¹ Както обобщил еврокомисарят по правосъдието Вивиан Рединг: "Не е възможно един картел от три американски компании да решава съдбата на цели държави и техните граждани."²²

Разпределянето на все повече държавни ресурси от частни институции, които по дефиниция не са длъжни да се отчитат пред широката публика, представлява ядрото на една разширяваща се и теоретически неидентифицирана проблематика върху картата на

²⁰ Report on the Role and Function of Credit Rating Agencies in the Operation of the Securities Markets As Required by Section 702(b) of the Sarbanes-Oxley Act of 2002. U.S. Securities and Exchange Commission. January 2003.

²¹ Ratings agencies criticized by European Commission. <http://www.bbc.co.uk/news/business-14043293>.

²² Viviane Reding wants to dismantle the rating agencies. Accessed on 11 July, 2011 at: <http://almvideo.com/viviane-reding-wants-to-dismantle-the-rating-agencies/>

демокрацията. Това означава, че в най-добрия случай, принципите на публичната отговорност и отчетност са заменени от личния морал и отговорност на тези частни институции и работещите за тях лица. Един широк спектър от подобни факти, олицетворяващи тази тенденция, дават основание на Catherine Rudder да обоснове необходимостта от една парадигмална промяна, насочена към теоретическото осмисляне на възможността, частното управление (private governance) да бъде инструмент за осъществяване на публични политики.²³

Обхватът на ролята "служител" може да се разшири рязко и в една съвсем различна посока, ако се погледне по нов начин статуса на гражданина, на който се крепи демократичното общество. Презумпцията за върховенството на закона, за еднакъв достъп на гражданите до вземането на политически решения, както и до услугите и благата, разпределяни от държавата, генеалогически се опира на множеството от равни в своята анонимност граждани, които доминират модерната социална среда. В този егалитарен контекст всеки гражданин - без оглед на формалната позиция, която заема или не заема (включително безработен) - може да олицетвори базисния смисъл на публичните роли в обществото, да се превърне в публичен субект във от посредничеството на каквито и да са публични институции, политически партии или лидери, да се превърне (съзнателно или не) в непосредствен представител на други лица и в този смисъл да поеме публична отговорност.²⁴ Този публичен потенциал на всеки редови гражданин може да заблести като диамант, когато попадне в емблематичен за демократичния процес контекст и време. Тогава и най-могъщият политик или бизнесмен може да станат зависими от редовия гражданин, а самият гражданин да бъде подложен на същия корупционен натиск, на какъвто обикновено биват подлагани важни публични служители. Нека да разгледаме два емблематични примера, които разкриват практическата дълбочина на тази възможност:

(а) Ефективността на съда като възлова публична институция зависи често и в значителна степен от свидетелските показания на редовите граждани. Тази тяхна роля придобива голямо публично значение при решаването на важни за публичния ред дела. Това обяснява специалните грижи на правозащитните органи за предпазването на ключовите свидетели от физическа разправа с тях или от подкупването им, целящо промяна на техните показания. По този начин установеният конституционен ред и организация на правораздавателната система могат да поставят всеки обвиняем, независимо от неговата икономическа и политическа мощ, в зависимост от всеки гражданин в качеството му на свидетел и по този начин да извадят на показ публичната мощ, "политическия жезъл", който определя символичното достойнство на всеки гражданин.

(б) Случаите на явно или прикрито купуване на гласове по време на избори традиционно се свързват с огромните непублични ресурси на лицата, които прибегват до тази пагубна за демокрацията практика, както и с очакванията на тези лица за многократно (корупционно) възстановяване на изразходените по този начин средства след вземането на властта. Зад тези макро-калкулации, обаче, се крие един емблематичен парадокс: могъщи икономически и политически субекти изразходват значителни средства за буквално купуване на гласовете на най-слабите в икономическо и политическо отношение граждани. Обяснението на този парадокс се крие в иманентния политически потенциал на всеки гражданин.

За да разкрием този потенциал трябва да тръгнем от аксиомите на демокрацията:

²³ Catherine E. Rudder. 2008. Private Governance as Public Policy: A Paradigmatic Shift. *The Journal of Politics*. Vol. 70, No. 4, October, pp. 899-913.

²⁴ Nikolay Nayden. 2009. A Public World Without Public Relations? *Javnost – The Public*. Vol.16 (4), 23 – 40, с. 28.

(а) Демократичният политически ред периодично приравнява политическите предпочитания на всички граждани чрез механизма на изборите и въз основа на разпределението на така приравнените гласове разпределя ключовите позиции в политиката. Еднаквата политическа тежест на всички граждани придава различната тежест на претендентите за властта. Това вдъхновява циничния политически прочит, който мотивира купуването на гласове: след като гласовете на всички граждани имат еднаква политическа тежест, то икономически "най-изгодно" и политически "най-ефективно" е "инвестирането" в "най-евтините гласове" - тези на избирателите с най-ниското образователно, културно и статусно равнище.

(б) Демократическият изборен процес представлява символичен преглед на политическия дял от публичните ресурси, с който разполага всеки гражданин. И това не е само политическа демагогия, а въпрос за суверенно право, чиято сила може да усети всеки гражданин в краткия интервал между битката за гласове преди изборите и поемането на определената от набраните гласове власт. Суверенното право на глас, обаче, не е частно право, с което всеки избирател може да се разпорежда както намери за добре, например като го продаде на заинтересованите претенденти за властта. Всеки избирател може да се разпорежда с това право само в рамките на утвърдения политически ред, т. е. паралелно и по идентичен начин с останалите граждани. Въпреки че избирателят не се назначава, продажбата на собствения му глас е нарушение на поверената му от конституционния ред публична отговорност в същия смисъл, в който вземането на подкуп е нарушение на публичната отговорност на назначения държавен служител. Първият акт на демокрацията е "назначаването" на всички членове на обществото за граждани и фиксирането на условията за това в Конституцията.

Следователно правото на глас върви заедно със задължението, това право да се ползва в сътрудничество с останалите граждани, в рамките на общата перспектива на всички избиратели. Тази перспектива се възприема по-трудно сред по-необразованите слоеве от населението, които като избиратели усещат реалното значение на това суверенно право само ако го отчуждят от себе си и го продадат като стока. Това абдикиране от суверенното право на глас и от ролята на негов титуляр е по същество най-базисния корупционен акт при демокрацията, който разклаща самите основи на политическата система и ерозира публичната отговорност на всички изборни и административни позиции до самия политически връх.

в. Клиент

Това е лицето, което се разпорежда с ресурсите, играещи ролята на пусков механизъм в корупционната сделка. Ролята на клиента е "запазена" по дефиниция за частни лица, дори ако те заемат отговорни публични позиции. Всеки публичен служител и политик, който използва позицията си, за да прокара своите частни интереси, може да влезе в корупционна сделка като "клиент". Това обяснява защо участието със собствени (частни) ресурси не е задължително условие за включването на "клиента" в корупционната схема. Когато служителят оперира с публични ресурси, той може, според обстоятелствата, да използва част от тези ресурси като "спусък", с който да даде ход на изгодната за него корупционна сделка. Този начин на действие е още по-вероятен като се има предвид, че така се избягва изразходването на собствени финансови и други средства и рязко се повишава възвращаемостта от корупционната сделка. Използването на едни чужди (публични) ресурси с цел присвояването на други чужди (също публични) ресурси е показател, че корупционната схема е достигала един от своите логически предели.

3. Равнище на последствията

На това равнище корупционния акт се представя като верига от взаимосвързани последствия за всеки от участниците в него.

а. Щета за титуляра

В общия случай, корупционният акт се осъществява благодарение и за сметка на ресурсите на титуляра. Когато титулярът е самия суверен – народът, последствията от корупцията поразяват самия механизъм на разпределение на публичните ресурси, администрирането на справедливостта и политическата жизненост на обществото като цяло. Значимите размери на тази щета обединяват част от дефинициите на корупцията около категорията "публичен интерес".²⁵ Отговорностите и ролите при генерирането на щетата в публичния сектор, обаче, са по-размити в сравнение с частния. Тази неопределеност произтича от относителността на ролите в публичните институции, от символичната природа на върховния титуляр – народа, както и от статусния и символичен характер на публичните ресурси, дори когато тяхната субстанция е веществена или финансова.

Комплексният характер на щетата в публичния сектор се дължи отчасти и на йерархията от номинални титуляри, заемащи различни изборни и назначаеми позиции в публичните институции. В идеалния случай, всеки титуляр носи пълната отговорност за щетите, причинени от неговите служители в поверените им сегменти от публичния сектор. Институционалните практики, обаче, се доближават до този идеален вариант само при изцяло действащи публични механизми и традиции. Когато тези механизми са слаби или блокирани, титулярите на публичните ресурси се превръщат в обикновени служители, чиито инициативи лесно стават инструмент за лично облагодетелстване. Масовизирането на този тип поведение оголва целия публичен сектор от лица, играещи действителната роля на титуляри и обезсмисля установения публичен ред.

В частния сектор титулярите са собственици или акционери, поради което механизмите за оценка и контрол на техните служители са значително по-прости и ефективни от тези в публичния сектор. При масовизиране на корупцията в частния сектор става възможно нейното деструктивно влияние да поразии перспективите на икономиката и обществото като цяло. В крайна сметка всички частни ресурси съставляват важен аспект от публичните ресурси на обществото. Вероятността от глобализиране на последиците от корупцията в частния сектор рязко се повишава при прехода от комунизъм към демокрация, когато в частния сектор навлизат хора, възпитавани от поколения в ненавист към богатите, в нелоялност към демократичната държава, адаптирани към масовото присвояване на публични ресурси в тоталитарното общество и пр. Особено остро стои този въпрос в България, където преходът (перестройката) започна след десетилетия на пълно прочистване на правните норми и социалните практики от всякаква идея за частна собственост и инициатива. Като противореакция, преходът насърчи форсираното приватизиране на ресурсите, наследени от тоталитарното общество, без да ограничи инерцията от тоталитарните механизми за разпределение на богатата и фаворизиране на определени категории лица.

Особено място в анализа на щетата за принципала/титуляра играят онези служители, чиито функции са да оценяват и контролират от името на принципала. Това дава основание на авторите, които опитват да моделират математически отношенията в корупционната схема, да прибавят към триадата принципал-агент-клиент още едно лице, което изпълнява именно тази функция. Това лице, обаче, не променя характера на схемата:

²⁵ Arnold J. Heidenheimer et al. 1989. op. cit. pp. 10-11; Michael Johnston. 1996. op.cit. p. 324.

(а) ако защитава последователно интересите на принципала, т. е. ако не е податливо на подкуп, само "уплътнява" ролята на принципала; (б) ако е податливо на подкуп, то влиза просто в ролята на нелоялен служител, за когото по дефиниция е определена средната роля в триадата.

Особено интересно е кой е ощетенят, когато връзките между всички участници включват повече от една схема от типа работодател-служител-клиент? Да вземем един близък до широката публика пример - подкупването на футболен съдия с цел манипулиране на резултатите от тото-залаганията. Ощетени в случая са три категории лица: (а) футболистите, участвали в тази среща, техния клуб и футболния съюз, който е назначил този съдия, особено ако това назначение е умишлено; (б) законните организатори на залаганията (тотото); (в) феновете на замесените клубове и на футбола изобщо. В крайна сметка щетите и по трите линии се поемат от гражданите, които са фенове на футбола и/или участват в тото-залаганията. Футболните фенове, обаче, са символичен принципал на футболния съюз, но не и на организаторите на спортните залагания. Участниците в залаганията са принципал на тотото (когато е държавно), но не и на футболния съюз и неговите съдии. С други думи, като манипулира резултата, агентът (футболния съдия) не ощетява само собствения си и непосредствен титуляр, а ощетява върховния си символичен титуляр (почитателите на футбола) или друг (чужд) титуляр – собственика на компаниите за спортни залагания и гражданите, които с парите си правят тези залагания възможни.

В разгледания случай тънката организация на корупционната сделка "дава на късо", т. е. синхронизира и трите линии. Несправедливият футболен резултат: (а) влошава моралния имидж и отгук финансовото състояние, пряко на замесените, и косвено на всички футболните клубове; (б) води до несправедливо разпределение на печалбите от залаганията; (в) накърнява символичната идентификация на футболните фенове с определени отбори и футбола като цяло. По този начин "цялата сметка" се прехвърля върху гражданите, които се идентифицират с резултатите от футболното съперничество и в още по-широк смисъл - върху всички, за които символичната идентификация е съществен аспект от тяхното лично битие.

б. Подкуп за служителя

Подкупът е душата на корупционния акт. Той мотивира служителя да синхронизира своите действия с желанията на клиента. Доколкото подкупът цели да удовлетвори определени лични потребности на служителя, то всичко, което има стойност в човешкия живот, може да приеме формата на подкуп. Природата на подкупа зависи от множество фактори: ресурсите, с които се разпорежда служителя, сферата на активност на клиента, интензивността и мащаба на личните интереси на единия и другия, равнището на ефективния публичен контрол и санкции и т. н. Самите държавни ресурси могат да бъдат използвани за упражняване на политическа власт и контрол (state-bribery).²⁶ В този случай държавните ресурси не са обичайната крайна цел на корупцията, а изходната база за поставянето под контрол на политическите отношения в обществото.

Yves Mény обръща многократно внимание върху изключително широкия диапазон на възможните облаги, които приема съвременният подкуп: трафик на влияние, продажба на решения, удържане на проценти, промяна на поземлени планове, намеса в пазарите и пр. - все форми, които се различават от прекия и откровен обмен на пари.²⁷ По тази причина Mény счита, че редукационизмът - свеждането на корупцията до традиционното

²⁶ V. O.Key, Jr. 1989. Techniques of political Graft. In: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. LeVine (eds.). *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick (U.S.A.) and Oxford (U.K.); Transaction Publishers. p. 40-1.

²⁷ Yves Mény. 1992. *La Corruption de la République*. Paris: Fayard. p. 14

пликче с пари, дадения под масата рушвет, бакшиша и пр. - е изгоден преди всичко за корумпираните политици. Сред непосредствените основания за този извод е фактът, че паричният подкуп по-трудно подлежи на доказване, прекъсва връзката на корупцията с множество обслужващи я действия, които сами по себе си не са задължително незаконни и отклонява вниманието от изключително широкия диапазон от облаги, които могат да приемат формата на подкуп.²⁸

в. Облага за клиента

Служителят осигурява на клиента определена облага в замяна на подкупа. Тази облага също може да приема всевъзможни форми: привилегирован достъп до контролираните от служителя ресурси и пазари, лицензи и разрешителни, ключови публични позиции, политическа подкрепа, повишаване на публичния имидж и т. н. С други думи, формите на тази облага следват сходни линии на диверсификация и маскиране с тези на подкупа.

Привилегироването на клиента от служителя не може да става само в "положителната" форма на допълнителен "бонус" за клиента. Ресурсите, с които се разпорежда всеки публичен служител, са по дефиниция ограничени. Ето защо привилегироването на определени физически или юридически лица е възможно само ако, паралелно с това, служителят издига допълнителни препятствия пред достъпа на останалите лица до неговите услуги, като ги превръща от субекти на права в обекти на перманентни санкции и принуда. Съществуват неограничени средства за натиск, чрез които служителят може да попари претенциите на непривилегированите клиенти: приемане на неизгоден за тях закон, инициране на тежка/внезапна данъчна проверка, провокиране на пристрастно полицейско или журналистическо разследване, огласяване на селективно подбрани дискредитиращи факти (компромат) и т. н. Възможността за системното прилагане на такива средства зависи от формата на управление, политическите традиции и култура, състоянието на гражданското общество и т. н.

Постоянното привилегироване на определени клиенти и изолиране на останалите граждани е постоянен източник на напрежение. Затова, когато е възможно, служителят предпочита по-едрия подкуп от една голяма "сделка" пред рисковете на перманентното, но дребно по мащаб облагодетелстване от много клиенти. Перфектни възможности за целта разкрива приватизацията или даването под аренда на големи публични обекти. Например, ако шефът на едно горско стопанство успее да обоснове с корисни цели "необходимостта" от изсичането на огромни горски площи от неговия район, става излишно да обосновава всеки път поотделно "необходимостта" от изсичането на малки порции от тези площи, макар всеки път да се облагодетелства от това. Така личното облагодетелстване влиза по-рядко, макар и в по-дълбок конфликт с публичното достойнство на собствената институция.

Има и множество прикрити методи, при които действителните цели на служителя се сливат с или прикриват зад установения публичен ред. Най-елементарният начин за постигане на този ефект е служителят да стане в буквалния смисъл по-недостъпен за гражданите като: ограничи своето приемно време, усложни пътя до своето крайно решение, започне да проявява неразбираемо строго и дори грубо отношение към гражданите и пр. Далече по-комплициран и зрял механизъм за корупционен натиск е използването на съществуващата нормативна уредба и правилници за нейното приложение. Например, противопоставянето на "буквата на закона" срещу "духа на закона" може да се използва за забавяне на обслужването на редовите (непривилегированите) граждани и фирми и с това – за поставянето им в режим на

²⁸ Ibid., p. 11

"търсене на вратичка" от възникналото положение. Генерирането или откриването на зони, нерегламентирани от закона, откриват възможности за упражняване на дискреционна власт от страна на служителя и пр. По един още по-завоалиран начин, служителят може да упражни корупционен натиск върху непривилегированите физически и юридически лица като забави: (а) предотвратяването на действия или процеси, които застрашават тяхното финансово, ресурсно, статусно, имиджово и пр. състояние; (б) действия, които стимулират тяхното развитие – например, приемането на закони, които стимулират развитието на бизнеса като цяло, санкционирането на неизрядните длъжници и пр. Безизходицата на гражданите при неизпълнението на задълженията на служителя, както и заплахата за техния частен интерес при целенасочено бездействие от негова страна, ги подтикват сами да достигат до решенията, които предлага подкупа. Както обобщава Mény, почти легализираните форми на корупцията присъстват както в невземането на решение, така и във вземането на решение, както в неказаното, така и в експлицитното, те откриват изгодата както в комплексността на ситуацията, така и в договора, те дават по-малко място на непосредствените изгоди, за сметка на очакванията за бъдещи такива.²⁹ Така възниква публичен контекст, в който предоставянето на търсената услуга започва да изглежда като извънредно благоволение от страна на служителя, а спечелването на това "благоволение" става постижимо само със средствата на "извънредни аргументи". Колкото по-ефективно се използват подобни механизми за изнудване, толкова по-вероятно е гражданите да погледнат към подкупа с надежда и благодарност.

Когато служителят и клиентът са обвързани от устойчиви формални и/или неформални отношения, размерът на корупционния обмен между тях постепенно се увеличава. Всеки от участниците постепенно разширява достъпа си: (а) до публичните ресурси на други институции; (б) до ресурсния потенциал на свързаните с участниците мрежи от външни лица – роднини, приятели, земляци и пр. Постига се един двоен ефект: от една страна, корупцията получава тласък за своето развитие от устойчивите мрежи от междуличностни отношения, но, от друга страна, самата корупция дава тласък за разширяването на тези мрежи. В този смисъл корупцията представлява самонарастващ обмен на услуги, базиран на взаимния частен интерес на публичните служители и гражданите, чието осъществяване подготвя и едните, и другите за разширяващите се корупционни практики.

Трайните връзки от роднински, приятелски, професионален, колегиален, териториален, свързан със свободното време и пр. характер между участниците в корупционния обмен, придават на корупционните практики формата на еднопосочни действия, изразяващи се в предоставяне на блага (услуги, достъп до ресурси, възлагане на поръчки и пр.), без видимата идея за реципрочност. В такива случаи взаимността се прикрива зад (а) взаимния обмен на услуги или (б) колективния характер на този обмен.

Емблематичен пример за взаимен обмен на услуги е случаят, в който "клиент" на корумпирания служител става друг публичен служител. Това води до две едновременни промени. От една страна, подкупът изчезва като обособен елемент. Едно и също благо започва да изпълнява едновременно двете функции – на подкуп за едната страна и на облага за другата. Първият служител предоставя привилегирован достъп до контролираните от него публични ресурси на втория служител и по този начин заявява очакването си за ответни действия от страна на втория служител. Следователно, затварянето на цикъла налага повторение на действието с обратен знак. Така двете страни могат взаимно да се облагодетелстват, служейки си изцяло с чужди (публични) ресурси. Същевременно, трайните институционални позиции на замесените публични служители

²⁹ Yves Mény. 1992. p. 137.

придават систематичен характер на отношенията между тях, поради което става безпроблемно компенсирането за предоставената услуга в един бъдещ момент. Това позволява разтегляне във времето на предоставянето и получаването на облагата, която размива още повече взаимния обмен на услуги.

Систематичната корупция, култивирана в контекста на устойчиви мрежи от междуличностни отношения, постепенно придобива колективен характер. Предоставянето на услугата все по-малко се свързва с очакване за ответна реакция от страна на облагодетелстваното лице и във все по-голяма степен се превръща в механизъм за утвърждаване на междуличностните отношения в корупционната „схема”, на принадлежността към кръга от посветените в нея. Респективно, връщането на услугата започва да губи характера си на персонално задължение и придобива характер на колективно задължение към целия кръг от лица ("схемата"), на които се дължи облагодетелстването. По този път систематичната корупция започва да формира определена корупционна култура. Стига се до едно дълбоко разминаване между видимите (индивидуалните) и скритите (колективни) действия, чрез които се осъществява корупцията, истината за която може да бъде разбрана само чрез анализ на двете нива едновременно.

Служителят предоставя на клиента достъп до ресурси, които за самия служител са чужди. Това обаче не пречи на клиентът да ползва тези ресурси като собствени или като средство за увеличаване на собствените му ресурси. От своя страна, клиентът предоставя на служителя (под формата на подкуп) собствени или контролирани от него чужди ресурси. Тези ресурси се вливат изцяло в притежаваните дотогава собствени ресурси на служителя. По правило, облагата от предоставените от служителя ресурси е с по-голяма стойност от стойността на подкупа. Позицията на служителя, обаче, му позволява да компенсира този дисбаланс като взема подкуп от други клиенти, докато клиентът може да се облагодетелства от "услугите" на ограничен брой служители. В корумпираната институция, както точно се изразява един участник във форумите на Дневник, е налице "поток на пари от едни (много) хора към други хора (малко на брой)".³⁰ Това показва колко дълбока промяна е настъпила от времето на Tocqueville, когато опитът за подкупване на публичните служители изглежда обречен, тъй като прекалено много хора обсъждат властта и прекалено много хора трябва да бъдат купени наведнъж.³¹ Тази промяна отразява еманципацията на властта, настъпила в резултат от усложняването на нейните функции, на посредническата роля на партии, движения и медии и отгук – дистанцирането на прекия контрол на гражданите над публичните институции.

Всичко казано дотук разкрива различни аспекти от несиметричния характер на корупционния обмен. В политическата власт също има асиметрична зависимост, но тази власт е опосредена от публично приемливи и афиширани ценности.³² Обратно, корупционният обмен се осъществява винаги – пряко или косвено - за сметка на тези ценности, включително висшите ценности на демокрацията. В резултат на това, информацията, с която разполага титуляра, от една страна, и корумпираният служител – от друга, се разминават. По този повод Lafay обобщава, че служителят е корумпиран в степента, в която може да прикрие своята корупция от шефа си³³. Тази асиметричност на информацията, с която разполагат титулярите и служителите, става драстична, когато участието в корупционните практики придобие колективен характер, а именно, когато взаимодействието започне да се осъществява между всеки участник поотделно и всички носители на корупционната култура като цяло.

³⁰http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2011/06/29/1114735_sled_reshenieto_za_julen_podpiska_za_ostavkata_na/

³¹ Alexis de Tocqueville. 1990. *Democracy in America*, Vol. I. New York: Vintage Books Edition., p. 225.

³² Димитър Иванов. 1994. *Властта*. София: Университетско издателство "Св. Климент Охридски". с. 136.

³³ Jean-Dominique Lafay. 1990. *L'économie de la corruption. Analyses de la SEDEIS*, n°74 (mars), 62-66. p. 63.

4. Обобщение

Казаното в този раздел откроява релационния характер на корупцията и относителността на ролите в нея. Корупцията не може да се свежда до конкретна личност или ценност, а корумпираното лице – до една от трите основни роли в нея. Тази подвижност и взаимна обвързаност на всички елементи и ресурси, които корупцията успява да мобилизира, придава изключителна гъвкавост на корупционните вериги. Последните проявяват способност да се опростяват или усложняват в зависимост от обстоятелствата и по този начин да променят целия облик на корупцията.

(а) Скъсяване на веригата

Символичният характер на ролята "титуляр" позволява на реалните титуляри – физически лица и институции, да абдикират *de facto* от тази си роля и да влизат в далече по-доходоносната роля на "корумпирани служители", а тежестта на тази "операция" да се прехвърли върху върховния титуляр – народа. Когато това стане, корупционната схема се редуцира до двете роли - служител и клиент.

Както служител в една институция може да промени своето поведение в съответствие с интереса на подкупващия, така и самият служител може да стане "клиент" на служител от друга институция или отдел, т. е. да влезе в ролята на частно лице с всички предимства, които му дава публичната позиция. По този начин, корупционните вериги "титуляр – служител - клиент" и в двете институции губят по един елемент, но се свързват "накъсо" в една двойно изкривена корупционна верига: титуляр (на едната институция)-служител/клиент-служител/изпълнител-титуляр (на другата институция). Както се вижда, тази верига остава затворена както за корупционните интереси на външни лица, така и за гражданския контрол.

Още през 1936 г. V. O. Key въвежда термина "автокорупция", за да обозначи случая, в който едно лице играе едновременно ролята на служител и клиент³⁴. То се разпорежда с публичните ресурси като публичен служител и същевременно ги присвоява като корумпиран гражданин. По този начин, въпросното лице се ползва от облагата на клиента, без да дава подкуп като клиент, т. е. сумира облагата за служителя и клиента. Това е индикатор, че автокорупцията е не само най-архаичната, но и най-доходоносната форма на корупция и докато служителят има възможност да се възползва сам от публичните ресурси под негово разпореждане, не би въвличал в корупционната схема друго лице (клиент). Тази архетипна и примитивна форма на корупция граничи с кражбата. Единствената отлика от кражбата е, че в автокорупцията, въпреки фактическото съчетаване на ролята "служител" и "клиент" от едно лице, има, макар и само фиктивно, клиент. Ролята на "клиент" се изпълнява от фиктивни юридически лица или от подставени физически лица, покриващи всички критерии за конфликт на интереси.

Оттук, обаче, не следва, че противодействието на корупцията може да се сведе до избягване на конфликта на интереси³⁵. Тази теза може да бъде универсално валидна само при една прекалено широка интерпретация на подкупа, видян като средство, свързващо служителя и клиента по подобен начин на родствените, приятелските, личните и пр. връзки. В строгия смисъл на думата, липсата на конфликт на интереси предотвратява появата на автокорупция, но не и на една разгърната корупционна схема, в която клиентът е по правило формално независимо от служителя частно лице.

Автокорупцията може да мине и без фиктивното участие на клиент, ако едно и

³⁴ V. O. Key, Jr. op. cit. p. 41-2.

³⁵ Yves Mény. 1996. "Fin de siècle" Corruption: Change, Crisis and Shifting Values. *International Social Science Journal*. September, No. 149. p. 319.

също лице влиза последователно в ролите на служител и клиент в различни времеви интервали. Например, един горски пазач охранява строго дивеча от браконieri, за да може в един следващ момент да осигури достъп до този дивеч на "специални" ловци, от които той има лична изгода. В този случай той разтегля във времето публичната и частната си роля така, че стриктното изпълнение на публичната роля се превръща в прелюдия към последващото възползване от нея. Временното и демонстрационно носене на публична отговорност позволява на горския да асистира браконьерските действия на "отбраните" ловци, тоест, да влиза в ролята на компетентно частно лице при пълното отсъствие на ангажирано публично лице.

Накрая, автокорупция може да се появи и при синхронизирани корупционни действия на цял кръг от публични служители, чиято институционална принадлежност "запушва" всички възможни източници на заплахата от санкции за техните закононарушения. До такъв масов ефект води спадът на законността и държавността под определен праг, отвъд който границата между публичното и частното е оставена на произвола на съдбата. Настъпилият хаос в публичните ценности след 10 ноември и големият залог при заемането на публични позиции – приватизацията на ресурсите на тоталитарната държава, създаде предпоставки за появата именно на такъв тип колективна автокорупция в България.

Парадоксалното е, че този тип колективна автокорупция се възприема по-безболезнено от обществото, в сравнение с обичайната индивидуална корупция. Обяснението е просто: липсата на ясна граница между публичното и частното минимизира формалните поводи за констатиране на нарушения. Проведеният контент-анализ на всички политически документи (програми, устава, оценки, протести, възвания и пр.), публикувани в специализирания бюлетин "Пресслужба Куриер" в периода 6.12.1989 – 6.12.1990, показва, че думата "корупция" се появява само веднъж сред близо 1 млн. думи, вербализиращи първите стъпки на прехода. Парадоксалното е, че тъкмо тогава се залагат основите на бъдещото приватизиране и/или ограбване на ресурсите на тоталитарната държава. Обратно, по-късното установяване на известни ограничения между публичното и частното дава критерия и поводите за по-честото говорене за корупцията, поражда чувството за нейния разцвет. Онова, което със сигурност се е променило, е не толкова обема на корупционните сделки, а тяхната видимост и осъзнаването на влиянието ѝ върху перспективите на всеки гражданин. Показателна за силата на тази "оптическа измама" е най-новата история на американския Конгрес: случаите на "неетично поведение" в периода 1985-1995 са повече от тези случаи в цялата дотогавашна история на институцията³⁶.

От тази гледна точка развитието на корупцията може да се представи като процес на отдалечаване от нейната най-атавистична форма – автокорупцията и запазване на нейния генетичен код. Това е процес на вклиняване на едно външно лице между служителя и неговия частен интерес, с което служителят признава, че установеният публичен ред вече не му позволява да заеме сам тази роля. Характерът на този ред се определя от ангажиментите на публичните институции към всички граждани и идентифицирането на гражданите с тези ангажименти. Поради това, клиентът е алибито за формалната правомерност на действията на корумпирания служител и по-фин механизъм за "удължаване" на ръката на служителя до ресурсите, до които само клиентът има достъп.

(б) Удължаване на веригата

Скъсяването на корупционната верига се изразява в ограничаване на типа роли на участниците в нея и олицетворява обръщането на корупцията към нейните първични и по-

³⁶ Dennis F. Thompson. 1995. Ethics in Congress: From individual to Institutional Corruption. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

груби форми. Удължаването на тази верига се изразява в увеличаване на участниците във всяка от нейните основни роли и изразява необходимостта от адаптиране на корупцията към съвременните бариери между публичния и частния сектор.

В математическите модели на корупцията към споменатите три роли често се добавя една допълнителна роля – тази на надзирателя/контрольора, чиято задача е да контролира дали служителят изпълнява задълженията си към титуляра. Безспорно, в организацията на публичните институции и големите компании, винаги има лица, натоварени с такава функция. Това обаче, не променя характера на схемата и не оправдава обособяването на тази функция като допълнителна роля: (а) Ако надзирателят установи злоупотреби от страна на служителя и вместо да си "затвори очите" срещу съответното възнаграждение от корумпирания служител, информира титуляра, той просто "закръгля" съвкупността от функции на титуляра, т. е. спрямо контролираният служител надзирателят е само превъплъщение на титуляра; (б) Ако надзирателят влезе в споразумение с корумпирания служител и заблуди титуляра, той просто "уплътнява" ролята на корумпирания служител. Това е напълно естествено, като се има предвид, че всеки назначен служител обикновено има повече от един титуляр, а всеки трайно обвързан с корупцията служител обикновено действа в синхрон с други служители.

По аналогичен начин ролята на клиента също може да обобщава усилията на повече лица. Това се наблюдава когато: (а) цяла група от хора имат общ интерес от привилегиите, които може да им предостави даден служител; (б) заинтересованото лице не може да установи пряк контакт с интересувания го служител и използва за целта посредничеството на други лица – роднини, приятели, колеги на същия служител и т. н. Понякога самият служител налага този подход от съображения за сигурност и влиза в корупционни споразумения само чрез посредничеството на конкретно лице, което формално няма пряка връзка с него. Задачата на попадналия в безизходица клиент е да открие това доверено лице и чрез него да започне уточняване на параметрите на "сделката".

(в) Прехвърляне на правомощия

Най-новото развитие на публичния сектор в САЩ и другите водещи демокрации е белязано от един продължителен и постъпателен процес на прехвърляне на правомощия, оторизиращи изработването на задължителни норми от всякакво естество: правни, административни, етически, производствени, търговски и пр. Естествено, оторизирането върви от изборните институции (Конгрес, Президентство), към бюрократичните такива (изпълнителни и законодателни агенции), публично-частни организации, частни компании и дори от един вид частни компании към друг. Това прехвърляне на правомощия придава изключително комплексен характер на границата между публично и частно и, съответно - на разделението "титуляр", "агент" и "клиент". Hodgkinson стига до извода, че във Великобритания подмяната на местното самоуправление от неизборни и неотчетни неправителствени и полуправителствени организации, отслабва и без това крехкото отношение между гражданите и институциите на държавата. В следствие от това "заоблачаване" на границата между публичното и частното, породено от скорошните реформи, се стига до възход на т. нар. вторична корупция.³⁷

Би било обаче твърде прибързано, ако се направи заключение, че тази тенденция ще завърши с пълното срастване на трите роли в една свръхроля. Това не може да стане по редица причини. Първата от тях е, че изборните, бюрократичните, полуправителствените и частните институции са дотолкова независими едни от други, а мащабът им толкова голям, че е немислимо да се обединят от един общ интерес и да започнат да действат като

³⁷ Peter Hodgkinson. 1997. The Sociology of Corruption - Some Themes and Issues. *Sociology* Vol. 31, No. 1, 17-35. p. 24, 33.

един субект. Същевременно този процес засяга по-скоро създаването, отколкото изпълнението на задължителните норми от всякакъв характер, което следва по-пряко традиционните разделителни линии между публичното и частното. Най-вероятно публичната практика ще изпревари теорията на демокрацията (която се приема за даденост в треската за конкретни статистико-математически анализи) и ще наложи нови механизми за публичен контрол над институциите, които остават извън обсега на изборните механизми. А може би този контрол вече действа и е само въпрос на време да открие своите теоретици?

(г) Институционализация на индивидуалното действие

Корупцията притежава склонността непрекъснато да разширява своите мрежи, поставяйки във взаимовръзка отделните корупционни актове, увеличавайки броя на индивидуалните участници във всяка една роля от корупционния акт, дори когато броят на ролята се редуцира. "Соловите" действия извън комплекса от политически, юридически, административни, икономически и пр. механизми, превръщащи корупционните практики в норма, са по-скоро изключение. В този смисъл институционализацията на индивидуалното участие е страничен ефект от разгръщането на формите на корупция в публичната сфера. Респективно, изборът на поведение на титуляра, служителя или клиента, може да бъде успешен, ако се съобрази с този институционален контекст и дотолкова стане институционално определен избор. В подобен контекст отношението към корупцията започва да зависи не от някакви интериоризирани норми, а от това - кой и за кого го прави³⁸. В такъв контекст подбудите за опълчване срещу корупцията придобиват изцяло личен характер или се превръщат във въпрос на личен морал. А когато публичната отговорност се превърне в индивидуална задача на отделния служител, се принижават и значението на сътрудничеството на гражданите в борбата с корупцията.

II. БАЗИСНИ КОРУПЦИОННИ ТЕХНИКИ

Базисните елементи на корупционния акт са представени абстрактно, вън от живия корупционен обмен. В тази си абстрактна роля те наподобяват на стоките в склада на производителя, преди да са пуснати в търговската мрежа, а появата им да е предизвестена от рекламата. За да представим елементите на корупцията в движение, трябва да въведем самите действия, чрез които елементите на корупцията взаимодействат помежду си и се интегрират в глобалния социален контекст. Това е и основанието да представим корупционните действия като следващо, второ равнище в общия модел на корупцията. Ако използваме метафората на Werlin, базисните елементи представляват "политическият хардуер" на корупцията, а базисните корупционни техники – нейният "софтуер"³⁹.

Още през 30-те години на 20 век V. O. Key разграничава редица "техники за политическо облагодетелстване", които разделя на основни и спомагателни⁴⁰. Авторът обаче не дава ясна представа за критериите, поради които ги квалифицира като "техники". Не случайно, сред тях срещаме един от елементите на корупционната верига (подкупа), архетипната форма на корупция (автокорупцията), както и съвсем конкретни корупционни схеми, чийто списък би могъл да бъде продължаван безкрай, тъй като предлагат конкретни "решения" в зависимост от множество специфични, почти неповторими обстоятелства. За

³⁸ Arnold J.Heidenheimer. 1996. The topography of corruption: explorations in a comparative perspective, *International Social Science Journal*, September, 149.

³⁹ Herbert H. Werlin. 1994. Revisiting Corruption: With a New Definition. *International Review of Administrative Sciences* 1994 60: 547-558. p. 550.

⁴⁰ V. O.Key. Op. cit.

да избегнем класификационния хаос, в който корупцията лесно вкарва изследователя, включваме в категорията „корупционни техники” само онези видове действия, които са *достатъчни*, за да се приведат в движение елементите на корупцията. Общото между всички тези действия е, че обслужват движението на подкупа и произтичащите от това последствия. Проявите на тези техники в конкретни корупционни схеми остават вън от целите на настоящия анализ.

1. Техники обслужващи корупционния обмен

а. Изкушаване с подкуп/облага

Даването на подкуп като физическо действие е не по-сложно от пазаруването на открития пазар. Поради това, квалифицирането на подкупа като "основна корупционна техника"⁴¹, е неточно. Големият проблем при корупцията е как подкупът да стигне до служителя, а облагата – до клиента като се избегнат наказателното преследване, административното наказание, собствените угризения и т. н. Това превръща подкупването в комплексно действие, включващо редица елементи.

Едно от първите действия в тази посока е създаването на контекст, в който привлекателната сила на подкупа за служителя и облагата за клиента изглеждат по-големи от риска, който тези противозаконни облаги крият за единия и другия. Ето защо и в двата случая корупционният акт се предшества от или започва с изкушаване на едната страна от другата с предлаганите резултати от корупционната сделка. Разбира се, тези предложения не са безкористни. Клиентът изкушава служителя с подкупа, представяйки го като сигурна надбавка над законния доход на служителя. Служителят предлага привилегирован достъп на клиента до интересувашата го облага, за да мотивира клиента да даде или увеличи подкупа. Всяка от двете страни прокарва собствената си облага чрез облагата за другата страна. Затова, когато и двете страни имат опит в корупционните практики и особено, когато този опит е съвместен, нуждата от "аргументите" на изкушението отпада, тъй като и двете страни са достатъчно мотивирани и имат сходно виждане за корупционния риск.

б. Изнудване

За разлика от голата заплаха, при която единственият "бонус" за потърпевшия е разминаването му с насилието, изнудването е мотивационно подплатена заплаха. С нея служителят цели да се облагодетелства срещу ангажимента, че ще спести на клиента: (а) наказания за престъпления, неплатени данъци, неморални постъпки и пр.; тоест, служителят се облагодетелства като използва в свой интерес установения публичен ред; (б) огласяване на действия или особености, които биха застрашили неговия имидж, дори ако не са незаконни; тоест, служителят принудително "убеждава" клиента, че предлаганата му "облага" има по-висока стойност от изисквания от него подкуп; (в) огласяване на фалшива дискредитираща информация, чиято достоверност не може да бъде проверена. Използвайки своята власт, служителят може да противопостави буквата на духа на закона и да постави клиента в безнадеждно положение, единственият изход от което е подкупът. Следователно, основното оръжие на служителя са онези елементи от съществуващия публичен ред, за които той носи служебна отговорност. Освен това, цел на изнудването може да бъде и предприемане на рискована инициатива от клиента, изгодна за служителя. При всички случаи, обаче, служителят инкасира допълнителен "бонус", а изнудваният в най-добрия случай си спестява загуби, по-големи от изтръгнатия от него "бонус".

⁴¹ V. O. Key, 1989. p. 39.

в. Изкушаването и изнудването в тяхната взаимовръзка

Инициативата при изнудването далече не е монопол на служителя, както счита V. O. Key⁴² или по-точно, не само служителят има възможност да изнудва. Затова е спорна и тезата, че между подкупването и изнудването има задължителна разлика, изразяваща се в сътрудничество в първия случай и антагонизъм - във втория⁴³. Ако самият клиент заема ключова публична позиция, той може да притисне служителя с аналогични на описаните средства, вместо да му предлага подкуп и по този начин да го постави в ролята на клиент. Подобен натиск може да упражни клиент, който разполага с реална или изфабрикувана информация, дискредитираща служителя. Дори и предлагането на подкуп може да придобие характера на изнудване, ако предложеният подкуп спасява служителя от някаква безизходна ситуация и това му отнема възможността за отказ.

От тази гледна точка делението „пасивен” и „активен” подкуп в Наказателната конвенция относно корупцията (приета на 27 януари 1999 г. от Съвета на Европа⁴⁴) е терминологично несъстоятелно. Конвенцията асоциира активния подкуп с клиента, а пасивния – със служителя. Това е продължение на традицията във френското и други национални законодателства, служителят да се представя като жертва на корупционния натиск („подкупван”), а клиентът - като източник на този натиск („подкупващ”). Корупционното взаимодействие е противозаконно и законните позиции на участниците в него не са смекчаващо вината обстоятелство. Нещо повече, именно монополът на държавата върху предоставянето на определени услуги и прилагането на насилие може да стане най-мощният инструмент за натиск над клиента от страна на корумпирания служител.

Накрая, инициативата за подкупа може да дойде не само от клиента, но и от служителя или от двамата едновременно (взаимно съгласие). Всъщност, предлагането на подкуп и изнудването са двете страни на една и съща монета и затова трансформирането на изнудването в подкупване и обратно е лесно. Всичко зависи от редица конкретни условия като мащаба и интензивността на корупционните интереси на служителя и клиента, техния корупционен опит и морален облик, равнището на корупцията, което публичният ред допуска и пр.

При определени условия, ограничена монополна власт могат да придобият и частни компании, а техните услуги да станат обект на корупционен интерес от страна на други лица. В България такава ситуация възниква при съчетанието на две обстоятелства: (а) висока безработица при нисък жизнен стандарт на населението; (б) появата на фирми, които предлагат спасителен изход: работа или студентски бригади в чужбина и пр. Този контекст дава на въпросните фирми монополна власт над житейските перспективи на част от засегнатите. Ескалацията на безнадежността може да доведе до абсурдното - клиентът да предлага подкуп на фирмата (освен таксата за официално обявената услуга), за да бъде предпочетен именно той. Финансовата безизходица поражда аналогичен ефект и когато една фирма предлага безалтернативно работа в даден регион. Липсата на алтернатива принуждава много хора да се трудят за възнаграждение, значително по-ниско от официалната минимална работна заплата, а разликата до минималната работна заплата се задържа от фирмата и по същество представлява подкуп, на който работникът гледа като на гаранция срещу уволнение. Така монополните позиции на частния бизнес водят до развиване на симптоматика на корупцията, изначално присъща на държавните

⁴² V. O. Key. 1989. p. 40; Fahad Khalil, Jacques Lawarrée, and Sungho Yun. 2010. Bribery vs. Extortion: Allowing The Lesser of Two Evils. *The RAND Journal of Economics*. Vol. 41, Issue 1, pp. 179-98. p. 23.

⁴³ Fahad Khalil et al. 2010. p. 23.

⁴⁴ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/173.htm>

институции.

В крайна сметка, изкушаването и изнудването са две взаимосвързани страни на корупционните отношения между служителя и клиента. Балансът между тях зависи от силата на служителя, интензивността на интересите на клиента, моралния риск, който поема единия и другия и пр. конкретни обстоятелства, които трябва да бъдат идентифицирани във всеки отделен случай.

2. Неутрализиране на нормите, възпрепятстващи корупционния обмен

Ролите на титуляра, служителя и клиента са определени от множество публични норми: правни, административни, социални, морални и, в някои случаи, религиозни. Тези норми фиксират формалните и реалните задължения и права на лицата в споменатите роли и не позволяват тяхното срастване и атрофирането на публичния ред. Ако тези норми изгубят силата си, корупцията би изчезнала, защото би приела формата на откровена кражба. Ако тези норми са непреодолими – корупцията би изчезнала, защото силата на подкупа не е достатъчна, за да мотивира нарушението им. Следователно, корупцията е възможна в границите, в които нормите са достатъчно силни, за да бъде необходим подкупът и недостатъчно ефективни, за да не го обезсмислят. Това стои в основата на двойствената природа на корупцията като явление.

От една страна, пътят на подкупа до служителя и на преференциалната облага до клиента нарушава нормите, регламентиращи отношенията на служителя с титуляра и гражданите. Подкупът мотивира служителя да пренебрегва задълженията си към титуляра и по този начин корупцията провокира държавността. От друга страна, обаче, както забелязва Werlin, корупцията запазва своя респект към държавността, изразяващ се в страх от наказание. По-конкретно, това раздвояване характеризира т. нар. 'първична' корупция, тъй като при 'вторичната' корупция самата политическа система минимизира вниманието към наказанието, чувството за вина и опозоряване⁴⁵. Зад това раздвояване се крие още един парадокс, този път на субектно равнище. От една страна, клиентът е публично приемливото „алиби” на корумпирания служител, крайното основание на служителя да заема своята позиция. От друга страна, със своето легитимиращо присъствие, клиентът „удължава” ръката на служителя до своите собствени ресурси, в замяна на което служителят „удължава” ръката на клиента, за да стигне до контролираните от него публични ресурси.

Следователно, неутрализирането на действащите публични норми е съществена цел на корупционните практики. А тъй като структуроопределящи в случая са правните норми, корупцията подлага именно тях на най-силен натиск. Въпреки това, обаче, изследователите обръщат повече внимание на нарушаването или заобикалянето на закона, отколкото на неговия собствен корупционен потенциал. Не без основание Warren констатира, че съвременното разбиране за корупцията съдържа малко идеи за корупцията като процес на създаване на норми в сърцето на демократичната политика⁴⁶. Доколкото ги има, такива идеи остават изолирани под напора на инерцията, правото да се разглежда като "имунизирано" срещу корупционните употреби.

Идеи за корупционния потенциал на законовата норма подхвърля още V. O. Key, който откроява възможността за дискриминация при формулиране на законите и другите нормативни актове с цел създаването на определени линии на влияние и контрол,

⁴⁵ Herbert H. Werlin. 1994. Revisiting Corruption: With a New Definition. *International Review of Administrative Sciences* 1994 60: 547-558. p. 550.

⁴⁶ Mark E. Warren. 2004. What does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2 (April), pp. 328-343. p. 330, 332.

облагодетелстване на едни лица, за сметка на други⁴⁷. Без реален отзвук в изследванията на корупцията и антикорупционните мерки остава и виждането, че корупционните актове се институционализират чрез декрети, закони и правила, приети от самите публични служители⁴⁸ или че правните дефиниции на корупцията пропускат факта, че мощните групировки са в състояние да влияят върху съдържанието на правото и по този начин да легализират практиките, от които зависи тяхната власт.⁴⁹ А това са само илюстративна част от аргументите, подкрепящи тезата за „двете лица на правото“⁵⁰. В крайна сметка имплантирането на корупционни замисли в правото е най-мощният механизъм за размиването на границата между разрешеното и забраненото, законното и незаконното, моралното и неморалното⁵¹, за разрушаването на самата държавна етика⁵².

3. Техники за запазване на корупцията в тайна

Необходимостта от тези техники произтича непосредствено от същността на корупцията като процес, който предполага нарушаването на публичните норми. Това прави корупцията така неуловима и трудна за изследване. Тайнственият характер на корупцията има три основни равнища, всяко от които има редица измерения.

а. Тайната на корупционния обмен като цяло

В най-общия смисъл, корупционният обмен се запазва в тайна като се слива с обичайните форми на социален обмен и характерните за тях политически, икономически и пр. отношения, правила и обичаи⁵³. Това е израз не само на целенасочените усилия на замесените, но и на дълбоката социална основа на корупцията, която се появява и развива върху законните форми на социален обмен, интегрирана и легитимирана "по съвършен начин от политическата система"⁵⁴. По този начин се постига двоен ефект: корупцията се ползва, доколкото е възможно, от протекцията на публичния ред, за да ерозира сърцевината на същия този ред.

Привидно доминира впечатлението за законност, лоялност, почтеност, официалност и обичайност на действията и участниците. Всички участници и посредници в корупцията са просто консултанти, мениджъри, брокери, инженерни, финансови и банкови агенции и пр. Те са натоварени с управление, доставки, консултации и пр., а възнагражденията им са консултантски хонорари, назначения и пр⁵⁵. Както многократно изтъкват Mény и Della Porta, само коруптивния договор или споразумение е тайно, но то включва фиктивния характер на услугата или нейното свръхвисоко оценяване. Това подсказва, че мимикрията на корупцията не може да бъде съвършена и не може да попари всички надежди за нейното разкриване и санкциониране.

⁴⁷ V. O. Key, 1989. p. 41, 47.

⁴⁸ Gardiner, J. A. and Olson, D. J. 1974. The Problem of Corruption. In: J. A. Gardiner and D. J. Olson (eds). *Theft of the City*. Bloomington, IN: University of Indiana Press. p. 5

⁴⁹ Daniel H. Lowenstein. 1985. Political Bribery and the Intermediate Theory of Politics. *UCLA Law Review*, 32, pp. 784-851. p. 802.

⁵⁰ Nikolay Nayden. 2011. Two Faces of the Law: A Realistic Approach to the Role of Law in Corruptive Settings. In William B. Simons (ed). *Law in Eastern Europe, Volume 63 (provisional number) The East European Face of Law and Society: Values and Practices*. Leiden: Royal Brill. (forthcoming)

⁵¹ Yves Mény. 1992, pp. 14-15.

⁵² Alessandro Pizzorno, 1992. pp. 68-9.

⁵³ Robin Theobald. 1990. *Corruption, Development and Underdevelopment*. Duke University Press, Durham, North Carolina. p. 1; Yves Mény. 1992. pp. 15-16

⁵⁴ Yves Mény. op. cit. p. 16, 23

⁵⁵ Yves Mény. 1997. L'internationalisation des circuits. *Problèmes politiques et sociaux*. No. 779. p. 24-5; Donatella Della Porta. 1992. Lo scambio occulto. p. 318.

б. Тайната на подкупа

Онзи елемент в организацията на корупцията, който, въпреки перфектната ѝ маскировка, "обръща знака на уравнението" (Mény), е свързан с подкупа. Подкупът е най-дискредитиращото доказателство и опазването му в тайна е обект на най-големи грижи. Обобщаващ израз на основните тенденции в развитието на тези "грижи" намираме в множеството публикации на Mény, посветени на корупцията:

(а) Парите от корупцията изминават все по-обиколни пътища и използват все по-фини техники за тяхното „рециклиране“. За да се запази в тайна адресата на парите: операцията се осъществява изцяло от посредници (брокери или агенции); използват се фирми-фантоми, фиктивни сдружения или сдружения-ветрила; умножават се функциите на подставените корпорации с цел прикриване на онази функция, която е свързана с корупцията; използват се тайни начини на възнаграждение; води се двойно счетоводство и се използват фалшиви фактури и артикули; лавира се между местното и националното равнище и ако е необходимо, се заличават следите на наднационално равнище чрез преминаване през офшорни зони; отсъства прозрачност при решаването на важните публични въпроси, а елементарните форми на публичност се изпразват от съдържание и т. н. Всеки от тези подходи придава законосъобразност в действията, без да може да бъде установена каквато и да е видима облага.⁵⁶ Затова става все по-трудно да се говори за подкупи, бакшиши, пликчета с пари и пр., тъй като всичко изглежда нормално и легално, с изключение на "неписаното, мълчаливо, тайно споразумение."⁵⁷

Дори когато подкупът приема традиционната форма на пари в брой, какъвто е случаят с незаконното финансиране на политическите партии в Италия, рисковете се минимизират благодарение на солидността на организацията и ефективността, ловкостта и професионализма на участниците. Например, по думите на един от разследваните в операция "Чисти ръце", парите за финансиране на политическите партии се искат в брой, в пачки от здрави, но употребявани банкноти и т. н.⁵⁸

(б) Съвременният подкуп все повече се дематериализира като се отдалечава от непосредствената си парична или материална форма. Това върви по две линии. От една страна, прекият и груб паричен обмен се измества от трафик на влияние, продажба на решения, намеса, незаконно удържане на проценти, манипулация на поземлените планове, въздействие върху пазарите и т.н.⁵⁹ От друга страна, подкупът все по-често приема формата на нематериални блага като статус, имидж, престиж, влияние, информация и пр., които се осребряват във време, на място и по начин, които не могат еднозначно да бъдат свързани с определена облага, получена в миналото. Поради това, проследяването и особено доказването на корупционна верига от този тип става изключително трудно. Подобно "дематериализиране" на корупцията в никакъв случай не отменя материалния ефект от нея. Този ефект, обаче, се смесва и слива с ефекта от естествения ход на социалните процеси.

(в) В синхрон с първите две тенденции възниква и тенденцията корупцията да се редуцира до парите, запечатани в пликче или дадени „под масата“ т. е. онова, което се преследва от наказателния закон. Mény вижда обща логика между този редукиционизъм и свеждането на демокрацията до подобни прости характеристики⁶⁰. Този редукиционистки подход само привидно „хваща бика за рогата“, а в действителност има обратен ефект: обслужва интересите на корумпираните политици и чиновници. Причината са няколко и

⁵⁶ Yves Mény. 1997. Avant-propos. *Problèmes politiques et sociaux*. No. 779. p. 7.

⁵⁷ Yves Mény. 1996. "Fin de siècle" Corruption: Change, Crisis and Shifting Values. p. 319.

⁵⁸ Donatella Della Porta. 1996. Actors in Corruption: business politicians in Italy. *International Social Science Journal*, September, 149, 349-354. p. 355-6.

⁵⁹ Yves Mény. 1992. p. 14.

⁶⁰ Ibid. p. 11

взаимосвързани: подкупът е корупционният елемент, който най-трудно подлежи на доказване; свеждането на корупцията до паричния подкуп изолира корупцията от осъдителното поведение, което не се преследва от наказателния закон; пропуска се специфичното значение на дадените пари в различните сфери (бакшишът в ресторанта и купуването на гласове в политиката са само привидно едно и също)⁶¹ И накрая: този редуционизъм изолира корупцията от цялата съвкупност обстоятелства, които я правят възможна.

Както видяхме, когато корупционните връзки придобиват систематичен характер, подкупът изчезва като самостоятелен елемент, а размяната на подкуп срещу облага се замества от обмен на услуги. Тогава корупцията се превръща в елемент от културата на публичното/политическото поведение и става механизъм, при който най-голямата облага е утвърждаването на принадлежността към определен привилегирован кръг.

в. Тайната на местата за срещи между въвлечените в корупцията

В своето изследване Della Porta установява, че корумпираните политици и бизнесмени имат нужда от особени места, където да се срещат и да обсъждат въпросите, свързани с техните интереси и организация.⁶² Нейният анализ откроява няколко изисквания, на които трябва да отговарят тези "места": да бъдат алтернативни на институционалните; да бъдат разположени вън от регионите със силно влияние на политическата опозиция; да бъдат защитени от недискретни (особено журналистически) погледи; да стимулират солидарността и съучастничеството; да обединяват "напречно" различни действащи лица. Не случайно корумпираните администратори проявяват повишена склонност да участват в масонски ложи, които отговарят и на най-претенциозните изисквания в това отношение. Подборът в масонската ложа е селективен, цялата ѝ дейност е обгърната в тайнственост, чрез различни типове ритуали се формира чувство на лоялност към асоциацията и солидарност между членовете ѝ. По този начин се създават силни "напречни" връзки между представители на различни партии и сектори, сплотени в един възходящ слой⁶³.

В страни като България, където залогът на прехода беше приватизирането на ресурсите на тоталитарната държава, са различни мащабът и организацията на корупцията, допустимото от закона и приемливото за публиката публично поведение. Връзките между политиците и представителите на едрия законен и/или незаконен бизнес се превърнаха в особен вид "публичен капитал". Затова степента на териториализация на срещите между политици и бизнесмени е ниска. Т. нар. "светски събития" не бяха места за установяване на контакти между представителите на публичния и частния сектор, а по-скоро за демонстрация на съществуващите "топли връзки". Своеобразен връх в този вид арогантност бе честването на рождения ден на "Мултигруп" по време на "Жан-Виденовата зима", когато множество публични лица се надпреварваха да се самонарекват "Мултак" пред телевизионните камери и с това да оправдаят мястото си на богатата трапеза на едноименната корпорация.

г. Тайната на корупционния език

Думите са инструмент на общуването и това ги прави перманентна заплаха за корупционната сделка. Прецизната организация и познаване на нейните правила са най-мощният инструмент за ограничаване на употребата на думи в корупционната сделка и на свързания с тях риск. При наличието на фиксирани правила и уговорки влиза в действие езикът на нюансите и акцентите, "който замества цялата тържественост на писмени

⁶¹ Ibid.

⁶² Donatella Della Porta. 1992. p. 318-20.

⁶³ Ibid.

договор"⁶⁴. Според признанието на касиера на Италианската социалистическа партия в Милано, "аз не казвах нищо и никой не питаше" (когато връчва пари на партийните лидери). "Вие не казвате на лицето, което получава парите, откъде идват те". Обикновено това е очевидно - всеки знае необходимото в системата на генерализираното съучастничество⁶⁵.

Вербализирането на корупцията не може да се избегне напълно дори само защото избягването на излишните думи трябва да се уговори предварително. Тази нужда се поема от един специализиран жаргон, основан на специфични евфемизми. Разследването в операцията "чисти ръце" установява, че политиците назовават парите от частния сектор за нуждите на партията с термини като: "възстановяване на разноските", "компенсации", "паричен подарък", "бонус", "организационна вноска", "премия". От своя страна, предприемачите наричат същите суми: "изплащане", "политически разноски", "допълнителни разноски", "задължения", "правилото X процент", "неконкретизирани разноски"⁶⁶. Развитието на такъв специфичен корупционен жаргон в България все още е ненужно по същите причини, по които няма остра нужда от специализирани места за внушаващи доверие срещи между представителите на публичния и частния сектор.

д. Запазване в тайна на участниците в корупционния обмен

д1. Чрез промяна в броя на участниците

Тайният характер на корупционната сделка предопределя нейният затворен характер. В отделния корупционен акт доминира тенденцията към ограничаване на участниците, за да се намали рискът от разкриване и да се увеличи печалбата, заради която се поема този риск. Не винаги обаче това е възможно. Такова изключение прави корупционното обединение, наречено от Della Porta "делови комитет", в който участват служители на ниско равнище от една и съща публична институция, членуващи в различни партии. В този случай корупционната сделка се запазва в тайна чрез противоположен на споменатата тенденция ход - въвлечане в сделката на всеки служител, който я "надуши" и застраши нейното осъществяване⁶⁷. Въпреки очевидните слаби пунктове в тази стратегия, тя отразява вътрешната тенденция в корупцията да се разширява като прониква в нови области и въвлеча нови участници.

д2. Чрез политическа консолидация на благодетелстваните

Очакванията на Tocqueville, че корумпираните служители не могат да влязат в споразумение, тъй като амбицията и маневрите на единия ще помогнат да се разобличи другия, отразяват един отминал етап⁶⁸. Колкото повече корупцията придобива систематичен характер и се превръща в част от културата на управляващите елити, в толкова по-голяма степен се развива една "политическа консолидация на благодетелстваните"⁶⁹. Тази консолидация се базира на общата "замесеност" в корупцията и общото благодетелстване от нея. Развитието на политическата консолидация в пълния ѝ обем, разбира се, предполага съдействието и на останалите корупционни техники. Затова и резултатите от приложението на тези техники характеризират допълнителни аспекти от тази консолидация.

До каква степен на консолидация може да стигне една стройна и устойчива корупционна система, показват разкритията от операцията "чисти ръце". Те очертават ролята на партийния касиер като надхвърляща границите на собствената му партия и

⁶⁴ Donatella Della Porta. 1996. p. 355-6.

⁶⁵ Ibid. p. 355, 359.

⁶⁶ Ibid. p. 356-7.

⁶⁷ Della Porta 1992, 305-6.

⁶⁸ Alexis de Tocqueville. 1990. *Democracy in America*, Vol. I. New York: Vintage Books Edition. p. 240.

⁶⁹ V. O. Key, Op. Cit. p. 43-4.

синхронизирана с касиерите на всички партии, въввлечени в набирането и контрола на незаконни средства. В едни случаи между партиите съществува ясно райониране на бизнеса, от който набират средства. В останалите случаи партийните касиери взаимодействат координирано като се редуват в отправянето на искания за дарения от едни и същи представители на бизнеса. Разпределението на средствата става по прецизни (неписани) правила. Синхронът стига до там, че понякога касиерите на две партии обикалят бизнесмените заедно и дори са споменати случаи, в които поради заболяване на единия касиер, касиерът на друга партия го замества в събирането на средства за неговата партия. Това дава основание на Della Porta да стигне до заключението, че фигурата на партийния касиер придобива колективен характер⁷⁰.

д3. Законът на мълчанието

Според популярната дефиниция на Paoli, законът на мълчанието се изразява в "категоричната забрана за сътрудничество с държавната власт или разчитане на нейните услуги, дори когато човек е станал жертва на престъпление"⁷¹. Утвърждаването на този "закон" е "заслуга" на италианската мафия, а силата му са изпитали много от онези, които са предпочели "закона на държавата". Макар и с известни специфики, законът на мълчанието намира достатъчно поле за изява в отношенията между участниците в корупционните сделки⁷². Редица факти и самата логика на корупцията дават основание за хипотезата, че колкото по-голям е залогът в корупцията, толкова повече законът за мълчанието придобива силата и чертите, характерни за средите на организираната престъпност.

3. Техники за привикване на гражданите с корупцията

Търпимостта на гражданите към корупцията е не по-малко важна от благосклонността на публичните институции към нея. Корупционният интерес може да въздейства върху тази търпимост по няколко линии.

а. Манипулиране на публичното мнение

Увеличаването на мащаба и систематичността на корупцията отвъд определена степен изисква целенасочени усилия. Това е очевидно в страни като България, където, след пълното отсъствие на частната собственост в продължение на десетилетия, се постави задачата да се приватизира държавната собственост, натрупана през същите десетилетия. Решаването на тази задача в такъв контекст неизбежно генерира мащабни корупционни цели, които са непостижими без "подготовка" на широката публика. Последният грандиозен пример за това е изключително настъпателната и енергична кампания на българското енергийно лоби и руската Атомстройекспорт, целяща да убеди широката общественост в целесъобразността на окончателния договор за строежа на АЕЦ "Белене". Този натиск не "омекна" нито пред икономическите, балансови и режимни съображения против строежа на централата, нито пред повишената екологическа чувствителност в света след аварията във Фукушима. Това показва, че когато залогът е от такъв мащаб, цялото публично пространство става терен на корупция.

Тъй като корупцията засяга пряко жизнените интереси и перспективи на гражданите, възможностите за увеличаване на търпимостта им към нея чрез медийни манипулации са като цяло временни и ограничени. Възможностите за "позитивни" въздействия в тази посока могат да бъдат сведени до внушаване на чувство за *удовлетвореност от* и *идентификация с* публични институции, политики и личности,

⁷⁰Donatella Della Porta. 1996. p. 359.

⁷¹Letizia Paoli. 2003. *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style*. Oxford: Oxford University Press. p. 109.

⁷²Yves Mény. 1992. p. 297.

въвлечени в мащабни корупционни схеми. Възможни средства са селективно поднасяната информация и целенасочената интерпретация на факти, ценности и цели. Дори минималният напредък по тези две линии може временно да смекчи гнева от обективната картина на корупционните практики.

Далече по-богати са негативните възможности за медийна защита на корупционните практики, които не целят да "тушират" техния негативен образ, а да отклонят вниманието в друга посока. Прякото *дискредитиране на политическите опоненти* е методът, който най-бързо се притича на помощ на корумпирания служител. В резултат публичният дебат се разширява и неизбежно включва факти от близкото и по-далечно минало, гарнирани от дежурните пикантерии за скандалното богатство на опонентите, издаващо неговия незаконен, включително корупционен произход.

б. Преекспониране на темата

Постоянното говорене за корупция в контекста на неефективни правоохранителни институции рязко девалвира думите и действията, насочени срещу нея. Разкритията за корупция престават да предизвикват скандал. А скандалите, свързани с корупцията, имат положителен знак именно като признание за разликата между публично и частно, за съществуването на норми, които трябва да се спазват и могат да бъдат нарушени⁷³.

в. Камуфлаж

Намирането на публично приемливи аргументи в защита на проектите с голям корупционен потенциал е част от реализацията на тези проекти. V. O. Key нарича тази техника *камуфлаж* като я илюстрира със следните благовидни аргументи: "повишаване на публичното благо" или "безобидно ограбване от богатите в полза на бедните"⁷⁴. Подобен смисъл имат "грижите" за определени социални групи, региони, защитата на националния интерес и т. н. В този дух, например, големите икономически групировки в България се самообявиха в средата на 90-те години на 20 век за "национално отговорен капитал".

г. Контрапропаганда

Когато "маскировъчна защита" на корупцията се прокъсне, на помощ идва т. нар. *контрапропаганда*: вдигане на информационен прах, с цел предизвикване на объркване и съмнение, обявяване на война на външни фактори, за да стихнат вътрешните протести⁷⁵ и пр. За тази цел от "нафталина" могат да бъдат изтупани стари плашила, национални и етнически вражди, митове и идеологеми. Всички "отлагания" на дотогавашната история могат да бъдат активирани така, че на техния фон дискутираната корупционна сделка да изглежда маловажна. Макар и по-рядко, този фон може да има и позитивни краски: припламване на чувството за национална гордост от случайни или дирижирани събития; удоволствие от постиженията на сънародници в области от публичен интерес и пр. Умението да се организират събития, които по един позитивен начин отклоняват вниманието и разтоварват от напрежението, което всепроникващата корупция предизвиква, граничи с изкуство. Без да цели прикриване на корупция, показателен за потенциала в тази насока е фактът, че само през 2001 г. администрацията на американския президент създава умишлено двадесет и шест позитивни събития и само едно негативно⁷⁶.

⁷³ Susan Rose-Ackerman. Op. cit. p. 365.

⁷⁴ V. O. Key, Op. cit. pp. 42-3.

⁷⁵ Ibid., p. 43.

⁷⁶ Steven E Schier. op. cit. p. 10.

4. Техники за предпазване на замесените лица от разкрития

а. Политическа протекция

Търсенето на политически "чадър" едва след надигането на заплахата от разкрития, е симптом за "самодейността" на корупционната сделка. Изграждането на здрава политическа "броня" започва с въвличането на ключови политически фигури още на идейните фази на организацията. Строго погледнато, терминът "политическа протекция" се изразява в благосклонната намеса на институциите, призвани да оценяват и санкционират нарушенията на институции и граждани: полиция, следствие, прокуратура, съд, финансов и други видове контрол. Политическото влияние обаче е факторът, който най-лесно "дисциплинира" тези институции и ги поставя в услуга на един частен интерес.

б. Лица-гръмоотводи

Важно допълнение към политическата подкрепа на корупционния акт е използването на лица, притежаващи нужните качества да отблъскват атаките срещу корупционните схеми. Пидзорно нарича тези качества "компетентност в незаконността" и включва сред тях уменията да се действа под заплахата от санкции, да се избират по-сигурните пътища, да се прикрива и предпазва и най-вече - да има широки и преки връзки с други лица, готови да участват в незаконни сделки или лица, които управляват области с по-големи възможности за незаконни сделки. Специализирани в тази "компетентност" са организирани субекти като силите за сигурност, окултните части на масонските организации, организираната престъпност, които макар и твърде различни, се намесват в политическите дела толкова повече, колкото повече политическите субекти са склонни да влязат в мрежите на незаконните сделки.⁷⁷

От особено значение при систематичната корупция е въвличането на лица с полупублична репутация на арогантни, агресивни и заплашително държачи се хора. Макар привидно това да увеличава риска от провал, в действителност укрепва организацията на корупцията. Репутацията на тежък и авторитарен тип личност, който може да взема произволни решения, повишава усещането на предприемачите, че съпротивата срещу неговите искания крие по-голям риск. Затова арогантността стимулира по-голяма власт от действително притежаваната и позволява разширяване на ранга на връзките и размера на реалната власт⁷⁸. Разгръщат се "порочните кръгове на арогантността", основани на следната причинно-следствена зависимост: арогантност (демонстрация на способността за произволни действия) – отрупване с искания за услуги и защита – съгласие относно стойността му в една открита политическа битка – политическа власт – увеличена арогантност (увеличена способност за произволни действия).⁷⁹

в. Лица-бушони

Последна гаранция, целяща минимизиране на щетите от разплитането на една корупционна схема е използването на един защитен слой от лица, които да поемат ударите на правоохранителните органи и да не им позволят да се насочат към по-високите нива в йерархията на незаконността. Готовността на тези лица да играят ролята на "бушони" се определя не само от предшестващите незаконни облаги, но и от заплахата от последващите криминални санкции, в случай на отказ. По същество това е приложение на закона на мълчанието в екстремни ситуации.

⁷⁷ Alessandro Pizzorno, op. cit. p. 23.

⁷⁸ Donatella Della Porta. 1996. p. 356.

⁷⁹ Alessandro Pizzorno, op. cit. pp. 25-6.

III. АСПЕКТИ НА СХОДСТВОТО МЕЖДУ ФОРМАТА НА СОЦИАЛНИЯ И НА КОРУПЦИОННИЯ ОБМЕН

Всички разгледани дотук елементи, участващи в изграждането на социалния модел на корупцията, представляват "входни врати", през които социалната среда упражнява своето влияние върху нея. Има обаче още един тип влияние на социалната среда, която се осъществява чрез сходството между формата на социалния и формата на корупционния обмен.

Първата линия на това сходство е свързана с проникване на пазарните отношения и категории (печалба, рентабилност, конкурентоспособност, ефективност) в отношенията между публичния служител и клиента. Johnston и Della Porta⁸⁰ привеждат сериозни теоретични и практически доказателства в подкрепа на това, кога и как корумпираният служител започва да гледа на своята публична позиция като на продължение и допълнение към пазара, доходът от която се стреми да максимизира. В резултат публичният служител се превръща в политически брокер, в Западна Европа излиза на сцената поколението на т. нар. бизнес-политици и пр. С други думи, достигнатото ниво на корупция зависи от степента, в която пазарният обмен се превръща във форма на обмена между служителя и клиента.

Втората линия търси изоморфизъм между доминиращия културен обмен и обмена между служителя и клиента. Корупционният обмен се вписва несравнимо по-естествено в обществата с традиции в обмена на помощи между индивиди и/или локални общности. Забележителен е начинът, по който традиционната патриархална култура на взаимопомощ проникна в йерархичните отношения както на тоталитарна, така и на посттоталитарна България. Още по-фрапиращ пример ни дава японската практика *koenkai*. Според Bouisson⁸¹, тази практика се изразява в следното: един депутат получава средства от частния бизнес, регистрира ги като приход и с тези средства назначава няколко секретарки, които организират клубове по всевъзможни интереси (според индикациите) в избирателния райони на същия депутат. В тези клубове се води организационен живот, свързан със съответния вид интереси, организират се безплатни екскурзии, тържествени вечери, ритуални действия (като изпълнение на химна на депутата от този район, отпускане на малка финансова помощ за онези членове, които сключват брак или за близките на починалите членове на клуба). По този начин, изолираният в труда си гражданин получава възможност за сериозна социална интеграция. Естествено, когато дойдат избори, членовете на тези клубове имат готов отговор за кого ще гласуват, което обяснява дългогодишното управление на японската Либерал-демократическа партия. Въпреки че приходите и разходите в тази практика се отчитат публично, без отговор остава въпросът: как тази симбиоза между политическия и частния интерес се съвместява с годините на най-голям икономически подем в Япония? И тук на помощ идва ролята на културния обмен. Разменянето на подаръци е дълбоко вкоренена национална традиция, дала основание за характеризирането на Япония като "цивилизация на подаръка"⁸². Ето защо японските граждани възприемат организирания по този начин обмен с техните политически представители като израз на традиционния обмен на подаръци между самите граждани.

Третата линия на интерпретация визира съответствието между гражданските ценности и ценностите на референтните групи. Разтварянето на "ножицата" между двата типа ценности не изключва проявите на формален изоморфизъм между тях. Например,

⁸⁰ Johnston, 1996, op. cit. pp. 321-37; Della Porta, 1996, op. cit. pp. 349-364.

⁸¹ Jean-Marie Bouisson. 1997. Japon: une institution. *Problèmes politiques et sociaux*. no. 779. pp. 58-65.

⁸² Ibid., p. 62.

лоялност към патрон, бос, партия, религиозна група, вместо към държавата; *коректност* към задълженията в незаконните сделки, вместо в отношенията с държавните служители; *полезност* за хората, въввлечени в корупционния кръг, но не и за широката публика и т. н. Допълнителен шрих към тази проблематика прибавят четирите типа системи на политически задължения, които Heidenheimer свързва, съответно с (а) традиционните семейни (родствени) отношения, (б) традиционните отношения патрон-клиент, (в) съвременните отношения бос-последователи и (г) гражданската култура⁸³.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предложеният пълен модел на корупцията не може да се разгърне навсякъде, но навсякъде корупцията е злоупотреба с чужди ресурси под прикритието на публичния ред и във формата, която този ред вменява на своите служители. Затова кражбата в нейната автентична форма не е корупция. Корупцията разцъфва върху ограничения дефицит на държавност. "Ограничен", защото именно монополът на държавата върху общите ресурси открива най-добрите перспективи пред корумпираните, а една държава, изградена изцяло върху принципите на корупцията е оксиморон, тъй като би вкарала корумпираните в противоречие със самите себе си.

За разлика от трите поведенчески подхода към корупцията, центрирани върху понятията "публична служба", "пазар" и "публичен интерес" и преценяващи поведението на служителя през призмата на релевантните за тези понятия стандарти⁸⁴, подходът "принципал-агент-клиент" избягва относителността на въпросните "стандарти" и насочва вниманието към главните персонажи в корупционния акт. Това увеличава броя на участниците, без да задълбочава социалния анализ на корупцията. То е по-скоро стъпка назад, защото изолира глобалния социален контекст, който, макар и плахо, присъства в категориите "публична служба", "пазар" и "публичен интерес". Неслучайно този подход вдъхновява опитите да се моделира математически корупцията в пълна изолация от могъщото и смислоопределящо въздействие на обществото. Онова, което тези три персонажа избират, онова, което ги кара да избират, начинът, по който те избират или резултатът от техния избор – нищо от това не започва и свършва в тясната рамка на техните взаимни отношения. Този избор не е нито само индивидуален, нито само рационален, а е избор на обществото и културата, към която принадлежат.

Следвайки тази идея, статията обогатява широко скроените "неокласически подходи" с два елемента: (а) центрира го около отношенията "принципал-агент-клиент" като отваря тези отношения за всички нюанси на социалния анализ; (б) обвързва корупцията не само с политическите противоборства, но и с естествените социални процеси и конфликти в обществото като цяло. В този смисъл предложеният подход има претенцията да бъде *цялостен* и се вписва в съвременното разбиране за т. нар. добро управление, включващо "баланса на пазар, държава и гражданско общество"⁸⁵.

⁸³ Arnold J. Heidenheimer. 1989. Perspective on the Perception of Corruption. In: Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and VFactor T. LeVine (eds.) *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick (USA) and Oxford (UK): Transaction Publishers. pp. 149-163.

⁸⁴ M. Johnston, 1996, 322-4.

⁸⁵ Годор Танев. 2008. *Анализ на публичните политики: науката за създаване на конкретни политики*. София: Военно издателство. с. 75.

PATTERNS OF PARLIAMENTARY RECRUITMENT IN THE DAWN OF THE BULGARIAN TRANSITION TO DEMOCRACY¹

Stoycho P. Stoychev

Abstract

Contemporary parliamentary research pays growing attention to the personal composition of the legislative institutions. The background of MPs proved to be not only a function of the transforming parliaments in democratizing societies, but a factor for these very transformations as well. Apart from the shift in the profiles of MPs across time and different terms in office, there is a lot of variation across party families and individual parties. This paper argues that the major Bulgarian parties had different recruitment patterns in the dawn of democratization and democratic consolidation. On the one hand, the successor of the former communist party selected candidates with high status in the old regime. These were people with considerable professional and political experience who could classify as professional politicians. On the other hand, the united opposition selected among candidates uncommitted to the old regime and therefore politically, and to a large extent professionally, inexperienced as long as the membership in the communist party was a precondition for successful professional career. The advent of a party representing the interests of the Turkish and Muslim population brought another cluster of MPs with corresponding origin.

МОДЕЛИ НА ПАРЛАМЕНТАРЕН ПОДБОР В ЗОРАТА НА БЪЛГАРСКИЯ ПРЕХОД КЪМ ДЕМОКРАЦИЯ

Стойчо П. Стойчев

Резюме

Съвременните изследвания върху парламентарните институции обръщат все по-голямо внимание на техния персонален състав. Предишният опит на депутатите се доказва не само като функция на трансформиращите се парламенти в демократизиращите се общества, но и като фактор за самите тези трансформации. Отвъд промените в профилите на депутатите във времето и в различните мандати, съществуват големи разлики между партийните семейства и отделните политически партии. Тази статия има за цел да покаже, че в началото на демократизацията и консолидацията на демокрацията в България, основните политически партии са възприели различни стратегии за парламентарен подбор. От една страна, наследникът на бившата комунистическа партия подбира кандидати с висок статус по време на стария режим. Това са личности със значителен професионален и политически опит, които могат да бъдат определени като професионални политици. От друга страна, обединената опозиция избира измежду кандидати, необвързани със стария режим и следователно политически, а в голяма степен и професионално, неопитни, доколкото членството в комунистическата партия е било предусловие за успешна професионална кариера преди 1989 г. Появата на партия, представляваща интересите на турското и мюсюлманското малцинство в страната, води до появата на трета група депутати, произхождащи от средите на тези малцинства.

Introduction

The early research on professionalization of parliamentary elites begins with Max Weber and his definition of the professional and unprofessional politician. The fleeting nature of the MPs' term in office suggests certain strategies prior and after their election in order to achieve specific goals related to their political development. Successful strategies lead to the

¹ Paper presented at the 2011 Annual Conference of the British Association for Slavonic and East European Studies

institutionalization of professional cores of political elites who, in the terms of Weber live from, but not for politics. The larger are these cores, the greater is the professionalization of representative elites.

Professionalization, however, is not limited to the parliamentary careers of MPs. Their experience is of utmost importance. Experience in political organizations and civic movements provide lawmakers a much broader vision of social realities and expectations. This experience contributes to the organizational skills of the representatives, which are important for their parliamentary work involving active interaction within the institution and outside it with other agents, as well as voters. Experience gained in the executive and the administration, as well as in local government is an important condition for the successful work of legislators. The familiarity with the functioning of these structures provides MPs with a deeper understanding of the issues and technology of government. The educational level of the MPs, their professional orientation and pre-political career is also very important part of their professional qualities as legislators.

There are a number of studies focusing on the personal characteristics of MPs that concentrate on the determinants of the professionalization of representative elites (Putnam 1976; Riddell 1995; Best and Becker 1997). More recently, Heinrich Best and Maurizio Cotta (2000) published an edited volume with a focus on the development of representative elites in eleven European democracies. The study offers a three-dimensional approach where party families, personal characteristics and time are the analytical dimensions. In later work, the authors analyze the dynamics of selection through six background characteristics across Europe (Cotta and Best 2007). The first characteristic is the gradual reduction of the representatives of aristocracy in the legislative assemblies and its role in the process of democratization. The second refers to the role and importance of the experience of MPs in the structures of state administration before being elected. The third focus of the study is the dynamics of women's representation. The other three characteristics relate to the regional origin of MPs, their education, and experience gained party structures.

Political recruitment is central to most of the studies of representative elites. A number of authors define selection as the initial and most important step in the career of professional politicians (Blondel 1973; Mezey 1979; Norris 1997; Norris 1999; Engelstadt 2006). The selection of candidates for parliamentary seats is not only an intermediate level between the party politics and national politics. It is rather a filter that can pave the way of a politician to a higher post, to institutionalize her as a parliamentarian or to reject her. The latter usually means the end of her political career. There are three major players in the process of elite recruitment. These are the candidates seeking parliamentary seats, parties that select and voters who choose.

The forms of interaction between players are interactive and can vary. Following the logic of rational choice we can define the political selection as equilibrium between demand and supply of candidates where players follow successful or unsuccessful strategies to achieve their preferences, depending on their degree of awareness. In this game the selectorates play a key role. These are the political parties, which functionally connect voters and candidates. Following specific recruitment strategies, political parties institutionalize specific patterns of representation. Therefore, describing the representative elite as an aggregate category in an improper concept. It could be specified rather, that types of representative elites exist in parallel within the same polity. In stable West European democracies, these types were historically determined and evolved, following the developments in Western societies mainly related to modernization. In post-communist countries where fragile democratic traditions were interrupted by persistent totalitarian regimes, modernization took place before democratization. This suggests more specific models of representation in these countries. In this paper we will examine the patterns of elite recruitment to the first Bulgarian Parliament after the fall of communism in 1989 in an attempt to identify the initial patterns of political representation in the country.

Selection and professionalization of representative elites

The foregoing shows that selection is crucial to the professionalization of a politician. What are the factors for successful selection? A recent study conducted by Siavelis and Morgenstern (2008) shows that institutional factors are not decisive. This finding supports the theoretical assumption that candidates, selectorates, and electorates adapt their strategies according to the rules of the game, which indeed are the institutional prerequisites. This means that successful recruitment depends on the individual characteristics of candidates, allowing them to build successful strategies and to adapt in a changing institutional conditions and changing demands of the selectorates and the electorate. The existing literature is relatively uniform in terms of these characteristics. The main among them are: gender, ethnicity, age, regional origin and educational qualifications, occupation before the start of political career, experience in political parties, local government, the legislature or the executive. These characteristics determine different models of selection and professionalization of representatives according to their experience and qualifications.

Building on the more general theory of modernization, Cotta and Best examined long-term processes of democratization and professionalization of the representative elites as an explanatory tool for the evolution of representation in its varying forms in different countries (2007, 7-13). To trace these processes, they study the dynamics in the profiles of MPs in time. The authors define three groups of characteristics as relevant for this purpose. The first covers those, which associate the representative with the represented. The second includes the skills and qualifications that allow the representative to be selected and to carry out successfully the duties for which he was elected. The third group consists of characteristics that define the interactions of the “representative with other representatives ... and with the institution of representation” (2007, 16).

Best and Cotta defined three models of representation. The first, designated as “traditional” is a “*representation by peers*” (2007, 17), which defines as key factors the first group of characteristics. According to that model, if a group within the society finds its interests threatened by others, it prefers to be represented by candidates originating from itself believing that they will protect the interests at stake. Such model is well suited to national minorities and is implemented in several countries where members of a given minority sustainably support their ethnic party regardless of competence or experience of its candidates.

The extension of suffrage and the need for effective representation leads to the replacement of the peers by professional politicians. This means that democratization precedes, and somehow provokes professionalization. The latter makes political characteristics more important than social ones. This process increases the distance between voters and their representatives, and gradually allows for the emergence of professional representative elites – politicians, chosen for their narrow political abilities apart from their socio-cultural characteristics. The growing distance between voters and politicians, however, provides grounds for Best and Cotta to write about cycles in the model of representation and to suggest “reversal” of the cycle and return, if not completely, then to some extent, to the traditional model of representation (2007, 18). This idea is consistent with the theory of Pareto for the circulation of elites (Pareto 1935, § 2051 - § 2056; Higley and Pakulski 2007, 12; Marshall 2007, 25-41). Hypothetically we can assume that the process occurs in varying degree and direction across individual parties, given their crucial role for the selection, and consequently for the professionalization of representatives.

Although the theoretical model of Cotta and Best is also applied to the study of representative elites in post-communist countries (Best and Edinger 2003), such extension of the scope of validity of its conceptual framework requires the inclusion of some additional features, as well as setting of the model of representation emergent with the regime change. The specificity of some of these societies requires the inclusion of ethnicity to the cluster of social

characteristics. In the context of the post-communist countries of Central and Eastern Europe, this feature is much more important than religion, which is included in the model of Cotta and Best. These societies are relatively homogeneous in terms of religion. Moreover, the totalitarian state systematically undermined the role of religion for a long time span. Probably for this reason any particular religious cleavages could hardly be found, and with the exception of Poland, religion is not among the main public issues for transforming societies in the region. On the other hand, compact ethnic minorities became a significant political factor just in the onset of transition. Among these are the Hungarian minorities in Romania and Slovakia, the Turkish minority in Bulgaria, the Russian minorities in Baltic States and the German minority in the Czech Republic. In addition, most of these countries have significant Roma minorities.

The other major addition refers to the group of political and professional experience. The nature of the old regime implies the absence of influential classes of managers, entrepreneurs, landowners and priests. However, party functionaries, administrative officials, and directors of state-owned, non-market enterprises, compose a large part of the higher strata, which requires their inclusion in the model.

Having in mind these clarifications and addressing the particular specificity of the post-communist context, we can conclude that the patterns of representation in the beginning of the transition vary greatly. This variation depends on three main factors: the introduction of lustration mechanisms; existence of organized opposition and/or dissident movements at the end of the old regime; and the presence of compact ethnic minority/minorities. In countries where regime change is not accompanied by lustration measures and restrictions, the former communist parties select and nominate candidates, whose professionalization has developed during the old regime. If during the regime there were organized opposition movements, it is very likely that their selection will include professionalized opposition activists. Conversely, if the opposition parties and movements occur in parallel with the regime change, then the selection will be among candidates without previous experience and significant status. In countries with large ethnic minorities, which have felt oppressed or threatened during the old regime in any form and seek representation of their group interests, ethnic parties emerge, following the principle of traditional selection. These different patterns of elite recruitment occur in parallel within the process of liberalization and democratization. This in turn implies that the political parties are becoming determinants of the parallel existence of alternative models of representative elite.

The liberalization of the regime in Bulgaria and the subsequent democratization began late. The lack of lustration mechanisms favored the old elite in the transforming political system and provided an opportunity for its political legitimization. Organized opposition occurred in parallel with the changes, preceded by repressions over the largest minority in the country. These factors suggest a model of representation where the former Communist Party selected professionalized and experienced candidates. Opposition parties could not rely on experienced candidates. They did not have time and sufficient capacity to implement quality selection, which lead to many problems at a later stage. Simultaneously, a party of the Turkish minority appeared which took a traditional model of selection by choosing candidates recognized as exponents of its group interests. To sum up, three distinctive patterns of representation occurred in Bulgaria in 1990, embodying the continuum between traditional and professional representation.

To confirm the empirical validity of the above assumption, we will use the BGMP Dataset V1.2 (Author 2010), containing values of 52 variables relating to personal characteristics of all Bulgarian MPs in the period 1990-2010 split in seven parliamentary terms. In the present paper, only the data for the Seventh Grand National Assembly will be used.

Empirical evidence: the case of the 7th Grand National Assembly in Bulgaria

The elections for a Grand National Assembly on June 10 and 17 1990 were conducted under mixed electoral system, agreed at the “round table”. The country was divided into 200 single-member and 28 multimember districts, for the distribution of 400 seats. Majoritarian candidates were elected through two-round system, while for the multimember districts a proportional system with party lists and 4% threshold was applied (Karasimeonov 2006, 53). The domination of the Bulgarian Socialist Party (BSP) in single-member districts was unchallenged. Its candidates won 114 seats in single-member districts and 97 seats in the multimember districts, thereby forming single-party majority.

The opposition in the face of the Union of Democratic Forces (UDF) won 69 seats in single-member and 75 seats in multimember districts. The newly formed party of Ahmed Dogan – Movement for Rights and Freedoms (MRF) managed to win 12 seats in multimember districts and 11 in single-member districts. From that moment onwards, MRF became an indispensable participant in Bulgarian political life.

The Bulgarian Agrarian National Union (BANU) managed to get 16 seats in the multimember districts. Two independents, two representatives of the Fatherland Union and one of the Social Democratic Party and the Joint Unit of Labour were elected in single-member districts. The election results were not a radical change in terms of power, dislike other post-communist countries (2006, 58). In fact, the old elite was to a large extent replicated in the new institutional environment.

The average age of MPs in the 7th Grand National Assembly was 49.3 years. The distribution of data is normal, and the median is very close to the mean of 50 years. Half of the MPs were aged between 41 and 57 (respectively 25th and 75th percentile). The youngest and the oldest MPs were respectively 24 and 81 years old. In comparison, the average age at first democratically elected Czech Parliament is 43.4 years (Mansfeldová 2003, 48), in the Lithuanian – 45.4 years (Matonytė 2003, 58), and in the Hungarian in – 46 years (Ilonszki 2000, 221).

The relatively high average age of MPs is indicative of the reproduction of the elite of pre-democratic period. Three quarters of the MPs were aged over 41, which means that their primary socialization and professional development have gone through the early years of the regime. The younger and perhaps more reform-minded MPs were only a quarter of the members of parliament – 102 people.

Table 1 shows the distribution of MPs by party lists and age groups. Age groups are defined according to the 25th, 50th and 75th percentile. The purpose of such table is to identify significant patterns of age distribution by parties, while maintaining comparability of age groups. The data show that the Bulgarian Socialist Party relied equally to candidates of all categories except the youngest. These were people aged over 41. It can be assumed that they owed their professional and political careers to the old regime, and remained loyal to the party after the fall of communism. The younger MPs constituted only 18 percent of the representatives of the BSP.

Table 1. Age of MPs in the 7th Grand National Assembly by party

		Age categories				Total	
		< 41	41-49	50-56	> 56		
Party list	BSP	39	64	60	56	219	
		17.8%	29.2%	27.4%	25.6%	100,0%	
	UDF	48	25	29	45	146	
		32.7%	17.0%	19.7%	30.6%	100,0%	
	MRF	11	7	1	4	23	
		47.8%	30.4%	4.3%	17.4%	100,0%	
	BANU	2	3	10	1	16	
		12.5%	18.8%	62.5%	6.3%	100,0%	
	Independent	1	0	0	1	2	
		50.0%	.0%	.0%	50.0%	100,0%	
	Other	1	1	0	2	4	
		25.0%	25.0%	.0%	50.0%	100,0%	
	Total		102	100	100	109	411
			24,8%	24.3%	24.3%	26.5%	100.0%

The age structure of the MPs from the Union of Democratic Forces presents a different model. The main part of the MPs of the union was from the groups below 25th and above 75th percentile. These data indicate that the party relied both on young, reform-minded candidates, and elders whose socialization took place before the communist regime.

The data show that the two main political forces in the first democratically elected parliament after the communist regime relied on two opposing models of selection of candidates for parliamentary seats. These two models are indicative not only of the political vision of the two main political opponents by that time, but also of the potential of functionaries and supporters, which they had. The youngest group of lawmakers in the 7th Grand National Assembly was that of the MRF. Almost half of the representatives of the movement were within the group of MPs below 41 years of age. This shows that the MRF had another model of recruitment – young politicians with no previous experience. This gives us grounds to assume that in the first Legislature of Bulgaria after the regime downfall, the three major parties undertook three different approaches to selection. The age structure of representation of BANU also demonstrated a unique pattern. The main accumulation is in the group 50-56 years, which means that lawmakers selected by that party are by large part of a single generation. These findings give us grounds to assume that the distribution in Table 1 is not accidental. To verify this assumption, we calculated the usual statistics used in the analysis of qualitative data. The Chi-square statistic is significant at the 0.01 level, which means that the correlation between the age group of MPs and their party affiliation is not due to chance. The values of the symmetric coefficients Φ , Kramer's V and the Contingency coefficient also demonstrate highly significant values.

Regarding gender equality, the 7th Grand National Assembly can be defined as extremely conservative. From a total of 412 lawmakers sworn in office during the term, only 34 or just about 8% were women. This trend appears typical for first democratic parliaments in Central and Eastern Europe. In the first democratically elected Czech Parliament women held one-tenth of the seats (Mansfeldová 2003, 49), while in Lithuania the number share was 8.5% (Matonytė 2003, 59).

Table 2. Gender structure of MPs in 7th Grand National Assembly

		Gender		Total	
		Male	Female		
Party list	BSP	195	24	219	
		89.0%	11.0%	100.0%	
	UDF	138	9	146	
		93.9%	6.1%	100.0%	
	MRF	23	0	23	
		100.0%	.0%	100.0%	
	BANU	15	1	16	
		93.8%	6.3%	100.0%	
	Independent	2	0	2	
		100.0%	.0%	100.0%	
	Other	4	0	4	
		100.0%	.0%	100.0%	
	Total		377	34	411
			91.7%	8.3%	100.0%

In Bulgaria, most women were elected with the support of the BSP – 24. Although the UDF and the MRF selected younger candidates, they lagged behind in terms of gender equality. There were no women among the MPs of MRF. Out of the total number of women in the Assembly, 24 or 70.6 percent were elected in multimember districts, indicating that the parties considered the chances of success of female candidates in single-member districts as relatively weak.

Regarding the ethnic composition of the Assembly data show a similar picture (Table 3). MPs with ethnic origin other than Bulgarian are only 29 or 7.1%. 219 MPs entered parliament with the support of the BSP, out of which 214 Bulgarians, four Jews and one Turk. MPs from the UDF were 141 Bulgarians, four Jews and two Roma. From a total of 23 representatives of the MRF, 18 or 78.3 percent were ethnic Turks. Among the other five there was an ethnic Russian and three Bulgarian Muslims. All other MPs were of Bulgarian ethnic origin.

Table 3. Ethnic structure of the 7th Grand National Assembly

		Ethnicity				Total	
		Bulgarian	Jewish	Roma	Turkish		
Party list	BSP	214	4	0	1	219	
		97.7%	1.8%	.0%	.5%	100.0%	
	UDF	141	4	2	0	147	
		95.9%	2.7%	1.4%	.0%	100.0%	
	MRF	5	0	0	18	23	
		21.7%	.0%	.0%	78.3%	100.0%	
	BANU	16	0	0	0	16	
		100.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%	
	Independent	2	0	0	0	2	
		100.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%	
	Other	4	0	0	0	4	
		100.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%	
	Total		382	8	2	19	411
			92.9%	1.9%	.5%	4.6%	100.0%

At the dawn of the new Bulgarian democracy parties proved to be very conservative with regard to ethnic minorities, although they included a small number of representatives of various ethnic groups in their lists. While over one-fifth of the MPs of the MRF were not ethnic Turks, the majority of them were Muslims, which does not make the movement different in this aspect. The conservative approach to the ethnic composition of representation in parliament is confirmed by the statistical analysis. The Chi-square test shows highly significant value. The symmetric coefficients indicate strong correlation between party affiliation and ethnicity as well.

Data in Table 4 present the distribution of MPs through party affiliation and the category of the settlement where they were born. More than a half of the MPs were born in villages and small towns. Out of the remaining, 27.3 percent were born in regional centers and 15.1% in the capital. The distribution by party affiliation shows that most of the MPs born in villages were nominated by MRF and BSP. In the group of MRF the total share of deputies who were born in villages and small towns amounted to 69.5 percent. The figures for BSP are similar – 62.5 percent of its MPs were born in villages and small towns. The data for UDF shows quite different picture. MPs born in small towns account for 16.3 percent of the members of this party and those born in villages, regional centers and the capital were equally represented. Although lawmakers born in the regional centers were fairly distributed among the main party groups, 66 percent of those born in Sofia, were elected with the support of UDF.

Two basic patterns of representation according to the category of the birthplace of MPs and their party affiliation can be derived from the data. The first pattern includes representatives of MRF and the Socialist Party, whose MPs originated mainly from villages and small towns. The second pattern is the one of UDF, where the bulk of the MPs were born in Sofia and the regional centers.

Table 4. Regional origin of the MPs in the 7th Grand National Assembly

	Category of the settlement					Total
	Village	Small town	Regional center	Capital	Abroad	
BSP	87	50	61	16	5	219
	39.7%	22.8%	27.9%	7.3%	2.3%	100.0%
UDF	40	24	40	41	2	146
	27.2%	16.3%	27.2%	27.9%	1.4%	100.0%
MRF	11	5	5	1	1	23
	47.8%	21.7%	21.7%	4.3%	4.3%	100.0%
BANU	4	5	3	4	0	16
	25.0%	31.3%	18.8%	25.0%	.0%	100.0%
Independent	1	0	1	0	0	2
	50.0%	.0%	50.0%	.0%	.0%	100.0%
Other	2	0	2	0	0	4
	50.0%	.0%	50.0%	.0%	.0%	100.0%
Total	145	84	112	62	8	411
	35.3%	20.4%	27.3%	15.1%	1.9%	100.0%

Table 5 shows that the level of education of legislators in the 7th Grand National Assembly was very high – 92.2 per cent had higher education, out of which 32.3% with scientific degree. Only 5.6 percent of the MPs had secondary education, and three MPs had just primary. In comparison, in the first democratically elected Czech parliament MPs with university education were 74.6 percent (Mansfeldová 2003, 50). In Lithuania the share was higher than in Bulgaria – 95.5% (Matonytė 2003, 55), in Estonia – 83.2 (Ruus 2003, 70), and in Hungary – 88.5 (Ilonszki 2000, 221).

Most of the graduates have been elected with the support of the BSP, while most of the MPs with secondary education were in the group of UDF. Among the MPs of the MRF, the proportion of those with higher education was also very high. 58 percent of the MPs with a scientific degree were in the group of BSP, and 36 percent in the one of the UDF. The allocation of graduates without a degree was similar – 55 percent of them were elected with the support of BSP, and 32.4 with the support of UDF. The advantage of the BSP to the UDF in both categories was about 22 percent.

Table 5. Education of the MPs in the 7th Grand National Assembly

	Education					Total
	Primary	Secondary	College	Higher	Scientific degree	
BSP	2	3	1	142	71	219
	.9%	1.4%	.5%	64.8%	32.4%	100.0%
UDF	0	19	1	82	44	146
	.0%	13.0%	.7%	56.2%	30.1%	100.0%
MRF	1	1	4	14	3	23
	4.3%	4.3%	17.4%	60.9%	13.0%	100.0%
BANU	0	0	0	13	3	16
	.0%	.0%	.0%	81.3%	18.8%	100.0%
Independent	0	0	0	1	1	2
	.0%	.0%	.0%	50.0%	50.0%	100.0%
Other	0	0	0	4	0	4
	.0%	.0%	.0%	100.0%	.0%	100.0%
Total	3	23	6	256	122	410
	.7%	5.6%	1.5%	62.4%	29.8%	100.0%

Most of the graduates at the Assembly were lawyers – 20.9%; engineers – 19.3% and economists – 14.2%. The share of medics and linguists was considerable as well. However, the proportion of specialists in social sciences, whose education Cotta and Best define as particularly relevant to parliamentary work, is only 7 percent (Table 6). In the group of BSP, the specialists in technical sciences were more than the lawyers and economists

The distribution across major and party affiliation demonstrates highly significant relationship. The distribution does not change when controlled for gender, regional origin, or method of election, which means that majors were evenly distributed among these categories and significant differences, can be observed only at the party and ethnicity levels because, as already noted, the party affiliation and ethnicity were strongly correlated.

Table 6. Majors of the graduates in the 7th Grand National Assembly

	Party list						Total
	BSP	UDF	MRF	BANU	Independent	Other	
Agrarian sciences	6	2	0	2	0	0	10
	2.8%	1.6%	.0%	12.5%	.0%	.0%	2.7%
Journalism and philology	12	17	5	1	0	0	35
	5.7%	13.8%	31.3%	6.3%	.0%	.0%	9.4%
Arts	5	9	3	0	0	0	17
	2.4%	7.3%	18.8%	.0%	.0%	.0%	4.6%
Economics	36	11	2	4	0	0	53
	17.0%	8.9%	12.5%	25.0%	.0%	.0%	14.2%
History	9	2	0	0	0	1	12
	4.2%	1.6%	.0%	.0%	.0%	25.0%	3.2%
Mathematics and natural sciences	6	12	0	0	0	0	18
	2.8%	9.8%	.0%	.0%	.0%	.0%	4.8%
Medicine	26	12	0	1	0	0	39
	12.3%	9.8%	.0%	6.3%	.0%	.0%	10.5%
Law	41	25	4	5	1	2	78
	19.3%	20.3%	25.0%	31.3%	50.0%	50.0%	20.9%
Security and military	13	0	0	0	0	0	13
	6.1%	.0%	.0%	.0%	.0%	.0%	3.5%
Engineering	45	24	0	3	0	0	72
	21.2%	19.5%	.0%	18.8%	.0%	.0%	19.3%
Philosophy and social science	13	9	2	0	1	1	26
	6.1%	7.3%	12.5%	.0%	50.0%	25.0%	7.0%
Total	212	123	16	16	2	4	373
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Political experience of MPs before their election can be conceptually divided into three main categories. The first covers political experience as functionaries and party leaders. Such experience is an indicator for the possession of certain organizational and technocratic skills which are vitally important for every professional politician. The second category embraces political experience at the ministerial level, and at senior administrative positions. The third category includes experience in local government as a mayor, deputy mayor or municipal councilor.

Table 7. Previous political experience of MPs in the 7th Grand National Assembly

	Partizan		Ministerial		Municipal	
	N	Column N%	N	Column N%	N	Column N%
BSP	67	55.4%	44	97.8%	15	78.9%
UDF	38	31.4%	0	.0%	1	5.3%
MRF	4	3.3%	0	.0%	0	.0%
BANU	9	7.4%	0	.0%	3	15.8%
Independent	1	.8%	1	2.2%	0	.0%
Other	2	1.7%	0	.0%	0	.0%
Total	121	100.0%	45	100.0%	19	100.0%

Table 7 shows the distribution of MPs by party and the three cumulative variables, representing previous political experience. The data show that most MPs had previous experience

in party structures – 121 or 29.4% of all MPs. Most of them were elected with the support of the BSP – 55.4% and UDF – 31.4%. The difference between the two parties on the other two types of political experience is much bigger.

The vast majority of MPs with experience at ministerial and senior administrative positions were concentrated in the group of the BSP. Among the representatives of the UDF and the MRF there was no former minister or deputy minister. The figures regarding experience in local government are similar. Only one representative of the opposition had previous experience at the municipal level. This confirms the theoretical assumption that the old elite was reproduced in the new legislative term through successor of the communist party.

However, the parliamentary elite of the old regime was not reproduced in the 7th Grand National Assembly. The data in Table 8 indicate that 95.6% of the MPs entered parliament for the first time. The situation was similar to that in Hungary, where the proportion of freshmen in parliament was 94.8% (Ilonszki 2003, 31). The Polish parliament in 1989, also had a similar level of renovation – 91.9% (Wasilewski and Betkiewicz 2003, 42), while in Lithuania 100% of the lawmakers did not have any previous political experience, including parliamentary (Matonytė 2003, 61).

Thirteen MPs in the 7th Grand National Assembly, elected with the support of the BSP, had previous parliamentary experience; ten of them can be defined as institutionalized parliamentarians with four or more mandates. Among the representatives of the BSP was Stanko Todorov, who, with his nine terms in office was constantly present in parliament since 1954 and was member of all the parliaments during the communist regime, except the first one. He was Chairman of the National Assembly in two terms between 1981 and 1990. A similar case was Dobri Dzhurov, who was MP in seven parliamentary terms and minister of defense since 1962. From a total of eighteen MPs with previous parliamentary experience, five were in the group of BSP. Two were elected with the support of UDF. These were the oldest parliamentarians – Petar Dertliev and Ivan Ginchev who were members in the 6th Grand National Assembly. One MP with previous parliamentary experience was elected as an independent candidate, one with the support of the BANU and another one with the support of the Fatherland Union.

Table 8. Parliamentary experience of the MSs in the 7th Grand National Assembly

		Party list						Total
		BSP	UDF	MRF	BANU	Independent	Other	
Total number of parliamentary mandates	1	206	145	23	15	1	3	393
		94.1%	98.6%	100.0%	93.8%	50.0%	75.0%	95,6%
	2	3	2	0	0	0	0	5
		1.4%	1.4%	.0%	.0%	.0%	.0%	1,2%
	3	0	0	0	1	0	0	1
		.0%	.0%	.0%	6.3%	.0%	.0%	,2%
	4	5	0	0	0	1	1	7
		2.3%	.0%	.0%	.0%	50.0%	25.0%	1,7%
	5	3	0	0	0	0	0	3
		1.4%	.0%	.0%	.0%	.0%	.0%	,7%
	7	1	0	0	0	0	0	1
		.5%	.0%	.0%	.0%	.0%	.0%	,2%
9	1	0	0	0	0	0	1	
	.5%	.0%	.0%	.0%	.0%	.0%	,2%	
Total		219	147	23	16	2	4	411
		100,0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

All representatives of the MRF were freshmen in the legislature. The data in Table 8 support out theoretical assumptions. The successor of the Bulgarian Communist Party partially reproduced the old parliamentary elite, while the main opposition parties brought to the parliament new political generation.

Available data on the residence of 80% of the MPs show that more than a half of them (54.1%), at the time of their election lived in Sofia. 9.2% were from the regions of Plovdiv, Varna and Burgas, while the remaining 36.7% represent other regions of the country (Table 9). In terms of proportions, most representatives of Sofia and the three major cities of Bulgaria were among the members of the UDF –61.1% and 14.8% respectively. The representatives of BSP were almost evenly split between the capital and the countryside apart from the three larger cities. The structure of representation of MRF and BANU was similar.

The data in Table 10 suggests that BSP had the most solid basis for selection at the national level. Almost 60% of its MPs were elected in the districts where they have been born and developed their careers. The ratio is much lower for UDF – 36.4% and negligible for the rest of the parties. When controlling for the type of district – single-member or multimember, the picture is different; 46.2% of the UDF MPs elected in single-member districts had been born and lived in the district against 25.5% for those elected in multi-member district. This means that UDF relied on local people in the majoritarian ballots, while promoting party functionaries in the proportional lists. This suggests that the party applied differentiated approach. It strived to ensure the election of key party leaders by placing them on elective positions in the list and is to win as many seats as possible in single-member districts through the nomination of renowned local individuals. The strategy of the BSP was different; 51.9 % of the MPs elected in single-member districts were local residents against 63.8% for those elected in multimember districts. The large number of local persons elected through the proportional lists probably means that BSP relied on them to collect more votes for the party lists and to increase its electoral success.

Table 9. Residence of MPs by the time of election

		Residence			Total	
		Sofia	Cities	Towns		
Party list	BSP	94	13	82	189	
		49.7%	6.9%	43.4%	100.0%	
	UDF	66	16	26	108	
		61.1%	14.8%	24.1%	100.0%	
	MRF	6	1	4	11	
		54.5%	9.1%	36.4%	100.0%	
	BANU	8	0	6	14	
		57.1%	.0%	42.9%	100.0%	
	Independent	1	0	0	1	
		100.0%	.0%	.0%	100.0%	
	Other	2	0	2	4	
		50.0%	.0%	50.0%	100.0%	
	Total		177	30	120	327
			54.1%	9.2%	36.7%	100.0%

Table 10. Regional coherence of representation in 7th Grand National Assembly

	Party list					
	BSP	UDF	MRF	BANU	Independent	Other
District of birth is the same as the district of election	61.2%	31.1%	3.3%	2.9%	1.0%	.5%
District of residence is the same as the district of election	55.3%	38.8%	1.2%	3.5%	.0%	1.2%
Districts of birth, residence and election are the same	57.6%	36.4%	2.0%	3.0%	.0%	1.0%
	51.9%*	46.2%*				1.9%*
	63.8%**	25.5%**	4.3%**	6.4%**		
* Single-member districts						
** Multimember districts						

Conclusion

The empirical data on MPs in the 7th Grand National Assembly show that the main hypothesis of this paper can be considered valid. In the first legislature after the regime change, the three main parties – BSP, UDF and MRF had different and specific patterns of selection of MPs. The MPs from BSP were people with high social status at the time of the old regime, both at the national, the regional and the local level. They were from the generation which was socialized during the construction of the communist regime, thus allowing for the reproduction of the old elite in the new political context.

The UDF recruitment pattern was different. The union selected candidates who did not have substantial ties to the old regime. These were people from the generations preceding and following the one, most represented in the group of the BSP. The pattern of selection of MRF can certainly be defined as traditional. The movement selected candidates close to their electorate, which was easily identified.

References

- Best, Heinrich and Maurizio Cotta, eds. 2000. *Parliamentary representatives in Europe 1848-2000. Legislative recruitment and careers in eleven European countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Best, Heinrich and Michael Edinger, eds. 2003. *Representative elites in post-communist settings*. Sonderforschungsbereich 580 "Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch. Diskontinuität, Tradition und Strukturbildung", Heft 8 (2003). Jena.
- Best, Heinrich and Ulrike Becker, eds. 1997. *Elites in transition: elite research in Central and Eastern Europe*. Berlin: Leske & Budrich.
- Blondel, Jean. 1973. *Comparative legislatures*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Cotta, Maurizio and Heinrich Best, eds. 2007. *Democratic representation in Europe: diversity, change, and convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Engelstadt, Fredrik. 2006. Introduction: Social and Political Elites in Modern Democracies. In Fredrik Engelstadt / Trygve Gulbrandsen (eds.) *Comparative studies of social and political elites*, 23: 1-9. Elsevier.
- Higley, John and Jan Pakulski. 2007. Elite and Leadership Change in Liberal Democracies. *Comparative Sociology* 6: 6-26.
- Ilonzki, Gabriella. 2000. Belated Professionalization of Parliamentary Elites: Hungary 1848-1999. In Heinrich Best and Maurizio Cotta (eds.) *Parliamentary representatives in Europe 1848-2000. Legislative recruitment and careers in eleven European countries*, 196-225. Oxford: Oxford University Press.
- Karasimeonov, Georgi. 2006. *The Party System of Bulgaria*. Sofia: Gorex Press.
- Mansfeldová, Zdenka. 2003. The Czech Parliament: On the Road to Stabilization. In Heinrich Best / Michael Edinger (eds.) *Representative elites in post-communist settings*, 47-54. Sonderforschungsbereich 580 "Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch. Diskontinuität, Tradition und Strukturbildung", Heft 8 (2003). Jena.
- Marshall, Alasdair J. 2007. *Vilfredo Pareto's sociology: a framework for political psychology*. Aldeshot, UK: Ashgate Publishing Ltd.
- Matonytė, Irmina. 2003. The Parliamentary Elite in Post-Communist Lithuania, 1990-2000. In Heinrich Best / Michael Edinger (eds.) *Representative elites in post-communist settings*, 55-67. Sonderforschungsbereich 580 "Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch. Diskontinuität, Tradition und Strukturbildung", Heft 8 (2003). Jena.
- Mezey, Michael L. 1979: *Comparative legislatures*. Durham: Duke University Press.
- Norris, Pippa, ed. 1997. *Passages to power: legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Norris, Pippa. 1999. Recruitment into the European Parliament. In Richard S. Katz / Bernhard Wessels (eds.) *The European Parliament, the national parliaments, and European integration*, 86-104. Oxford: Oxford University Press.
- Pareto, Vilfredo. 1935. *The Mind and society [Trattato di sociologia generale]*. London: Jonathan Cape.
- Putnam, Robert D. 1976. *The Comparative study of political elites*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Riddle, Peter. 1995. The Impact of the Rise of the Career Politician. *The Journal of Legislative Studies* 2:186-91.
- Siavelis, Peter M. and Scott Morgenstern, eds. 2008. *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park, Pa.: Pennsylvania State University Press.
- Stoychev. Stoycho P. 2010. *The Bulgarian Members of Parliament Dataset V1.2*. [URL accessed 27/03/2011]
- Wasilewski, Jacek and Witold Betkiewicz. 2003. Five Terms of the Polish Post-Communist Parliament. In Heinrich Best / Michael Edinger (eds.) Representative elites in post-communist settings, 33-46. Sonderforschungsbereich 580 "Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch. Diskontinuität, Tradition und Strukturbildung", Heft 8 (2003). Jena.

ПОЛИТИКИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА: КАПАНИТЕ НА ОЦЕНКАТА

Татяна Томова

Резюме

Статията анализира възможните подходи и съответните индикатори, които могат да бъдат използвани в оценката на социалната политика. Обосновава се тезата, че зад избора на метод и индикатори за оценка се крият ценности и представи за необходимото развитие на общността. Оценката не е неутрална. Като следствие предназначението на оценката лесно може да се промени и вместо за подобрене на процеса на политиките, тя може да се използва в съревнованието за политическата власт. В този случай оценката губи рационализиращия си характер. Ако приемем, че има политика (politics) чрез оценка за публичните действия, то това означава, че е необходима и политика (policy) на оценката.

Ключови думи: социална политика, въздействия на политиката, оценка, индикатори за оценка, политика на оценка.

SOCIAL POLICY: THE PITFALLS OF EVALUATION

Tatiana Tomova

Abstract

The article analyses the alternative approaches and related indicators, that can be used for social policy evaluation. The thesis is that values and ideas for needed development of community are concealed behind the choice of method and indicators for evaluation. Therefore the evaluation purpose can be easily changed and instead of being used for policy process improvement it could serve the political completion. In this case the policy evaluation loses its rational character. If there is a politics of evaluation, we need a policy of evaluation.

Key words: social policy, policy impact, evaluation, indicators for evaluation, policy of evaluation.

Социалната политика, подобно на всеки процес на формулиране и постигане на публични цели, е арена както на политически, така и на научни спорове. Политическият дебат се оживява основно от проблема за справедливото разпределение на ресурсите и за въздействията на държавната намеса или либералния пазар върху него. Научните изследвания от своя страна в преобладаващата си част са съсредоточени върху определящите фактори на социалната политика, като решението на изследователския въпрос се търси в демографските, икономическите, политическите и познавателните характеристиките на конкретната политическа общност и вероятностните връзки между тях. В последно време интересът на изследователите се премества върху влиянието и значението на държавата за развитието на социалната политика. Като следствие от промяната в гледната точка анализите придобиват повече инструментален, отколкото политологически характер, заменяйки проблема за ценностите с въпроса за ефективността и ефикасността на практиките и конкретните мерки. В тези анализи социалната политика са разбира по-скоро като инструмент в ръцете на административните лидери, който им дава възможност да улесняват икономическото развитие и да отклоняват недоволството на гражданите (Skocpol, Amenta, 1986). Примерите за бюрократичната природа на социалната

политика покриват широк политически и времеви диапазон от социалнополитически мерки – от Бисмаркова Германия и Хабсбургска Австро-Унгария до популистките режими в Латинска Америка през 80-те години на миналия век и са обединени от това, че независимо от политическата си природа държавата обединява и поддържа политическата общност чрез постигането на социални цели. Този преход в изследванията има значение не само за обяснението на социалната политика, но и за преместването на изследователския фокус от „входа“ на публичното действие към „изхода“ от него – към обратната връзка на социалната политика със състоянието на политическата общност и нейните икономически, социални и политически характеристики.

Така стигаме да противоречивия въпрос за оценката на политиката и създаването на обратната връзка. Последната е свързващото звено между два последователни цикъла на публичното действие, но в същото време променя и в този смисъл създава нова среда за следващото разработване на политиките. Настоящата статия поставя въпроса за оценката на социалната политика в контекста на разбирането, че публичното действие не просто удовлетворява договора между политическите представители и определени обществени групи, но и твори обществената среда за следващото разработване на политиките. Затова оценката има значение. В повечето случаи тя се схваща като изследователски проблем и интересът се съсредоточава върху методите за оценка, източниците на информация за нея и достоверността на използваните данни и изводи. Оценката обаче е част от процеса на политиките и в нея има и чисто политически елементи, свързани с интересите и ценностите.

Ще аргументираме тезата, че оценката на социалната политика не е неутрална, а зависи от ценностите, които са заложени в нея. Индикаторите, чрез които се прави оценката са индикатори за постигане на целите, а те зависят от представата за „правилното“ развитие на общността. Така че политическият дебат за целите в търсене на научна аргументация продължава в дебат за оценката на политиката. За да се рационализира процесът на политиките търсенето на съгласие за целите следва да бъде съпроводено от изграждане на съгласие за критериите за оценка. Без това процесът на политиките се приближава до модела на „боклучийското кошче“ (Cohen, March, Olsen, 1972) и губи рационалния си характер дори в случаите, когато в практиките са въведени и се прилагат рационални методи за изработване и осъществяване на политики.

Оценката на политиките като изследователски и като политически проблем

В науката за политиките е прието, че „преувеличавайки съвсем незначително можем да перифразираме сентенцията на Клаузевиц е да кажем, че оценката е продължение на политическото съревнование между груповите интереси с други средства“. Това обикновено се твърди за последващата (ex-post) оценка (Bovens, Hart, Kuipers, 2006, p. 321), но може да е вярно и за предшестващата (ex-ante). Приемането или отхвърлянето на горното твърдение попада в областта на по-общия проблем за рационалния характер на политиките като цяло и в частност на оценката на политиките.

„Рационална политика“ на пръв поглед е оксиморон. Всъщност не е и цялата наука за политиките от Ласуел досега се опитва да разработи рационални методи за управление на политиките, чрез които демократичният политически процес да доведе до ефективни спрямо публичните цели резултатите. В тази връзка въпросът за оценката има особено значение, защото на нея често се гледа като на рационализиращ сам по себе си фактор. В практиките обаче, процесът на оценка на политиката може да бъде толкова ирационален, колкото всеки друг етап от цикъла на политиките.

Оценката на политиките отговаря на въпроса „работят ли политиките, постигат ли те своите цели или не?“. Разбрана като изследователски метод, оценката се осъществява от експерти, независимо вътрешни или външни за организацията, и се прави чрез набор от

индикатори и предварително уточнени или изградени източници на информация за тях. При експертната оценка основният въпрос е за приложимостта на индикаторите и достоверността на информацията. Този спор поне на повърхността е научен и независимо от разделението и дебатите в науката, той протича по-лесно заради общата логика, основана на доказателствата.

Разбрана като етап в реално протичащия процес на политиките (Howlett, Ramesh, 1995), оценката поставя много по-сложни въпроси. Проблемът идва от невъзможността да се изработи набор от индикатори за ефективност на политиките, който общността като цяло приема и определя като приложим. В преобладаващата част от случаите заинтересованите страни дават собствена оценка, която се основава на различни очаквания за въздействието на политиката. Така процесът на оценка се дисперсира – появяват се множество участници като всеки от тях защитава в публичното пространство собствената си оценка, а изработването на оценката се подменя от политически спор за нея. В крайна сметка оценката, мислена като рационализиращ елемент, става фактор за ирационалност, който не само поставя под съмнение ефективността на политиката, но и съдейства за превръщането ѝ в напълно непрогнозируем процес, който има почни незабележима връзка с публичните цели, заради които е предприет.

Възможността за подобна ирационалност е заложена в самия характер и особеностите на въздействието на политиките (policy impact). Поне в три направления оценката на политиките се сблъсква с проблеми, заради нееднозначния, дори противоречив характер на въздействието от тях.

Въздействието на политиките се смесва и се проявява едновременно с въздействието на останалите социални регулатори и преди всичко на пазара в качеството му на естествен разпределител на ресурси и доходи. Не всички, а само една малка част от промените в общностите са резултат от въздействието на политиките. Промените са интегрални и идентификацията на действителният ефект на политиките е сериозно предизвикателство пред оценката и пред методите за оценка. В процеса на експертната оценка стои въпросът: „В каква степен политиките са причина за промяната в показателите за състоянието на засегнатата общност и на отделните групи сред гражданите?“. Разработени и прилагани са множество методи за отделяне на ефекта на различните регулатори (Van Den Bosch K., Cantillon B., 2006). Сред тях най-голямо разпространение имат експерименталните методи, чрез които се оценява развитието на общността без политиките, но при запазването на останалите тенденции, като се обособява контролна група, изключена от въздействието на предприеманите мерки. За политическия процес на оценка обаче, рационалните методи може и да нямат значение, в случай, че влиятелните участници в процеса се опитват да максимализират собствената си полза чрез публично оповестяване на доказателства за създадените ползи.. Така непосредствено свързаните с властта ще се опитват да разширят въздействието на политиките и да обяснят благоприятните промени в състоянието на общността чрез тях. Точно обратното – заинтересованите страни, които се стремят към властта, ще минимизират въздействието на политиките и ще обясняват благоприятните промени чрез влиянието на други регулатори. От гледна точка на политическото съревнование, това изглежда нормално поведение. От гледна точка на ефективното постигане на публичните цели, подобен спор за въздействието на политиката е по-скоро вреден, защото той подменя целите и предназначението на оценката и не позволява обратната връзка да се случи. Ако приемем, че държавата е самостоятелен участник в процеса на политиките, то можем да предположим, че административните лидери като правило са склонни да надценяват и разширяват благоприятното въздействие на политиките, както и да обясняват благоприятните промени като следствие от тях.

Още по-сложен от смесването на въздействието на различните регулатори изглежда въпросът за свързаните въздействия. Мерките се разработват, за да удовлетворят определена обществена цел. Въпреки че въздействието е целенасочено, то предизвиква и странични промени, които не винаги са желани. Така например жилищната политика създава пазарни предимства на определени фирми от съответния сектор и може да доведе до намаляване на търсенето на заетост в други сектори (случаят на Великобритания до началото на 80-те години). Създаването на заетост често води до нарушаване на равнопоставеността на половете и до неравномерното им представяне в различните сектори (случаят на Швеция от същия период). Оценката и управлението на рисковете са методи, които са разработени и се прилагат, за да минимализират съпътстващите публичните политики нежелания въздействия. Независимо от съществуването на непредвидими рискове или на рискове, които не могат да бъдат минимализирани, тези методи, въведени в практиките допринасят за ефективността на политиките. В политическия процес на оценка обаче, заинтересованите страни оценяват ефектите и преувеличават значението на желаните или нежеланите ефекти в зависимост от близостта си до отговорните публични власти.

Най-сложният проблем, свързан с природата на въздействията на политиката, е въпросът за непосредствените и косвените въздействия. Ако директните резултати се създават непосредствено чрез предварително планираните дейности, косвените ефекти зависят от фактори, които не са задължително контролирани от тези, които осъществяват политиките. Рационалните методи за оценка въвеждат критерии както за непосредствените резултати, така и за косвените, по-далечни и затова по-несигурни ефекти. В политическия дебат обаче, напредъкът по отношение на косвените ефекти, който като правило в голяма степен е ограничен, се използва, за да се оспорва ефективността на политиките. Точно обратното – административните лидери са склонни да ограничават оценката до непосредствените ползи. По този начин оценката от рационализиращ фактор отново се превръща в ирационален дебат, който намалява рационалността на процеса като цяло, защото е подчинен повече на интересите отколкото на аргументите и доказателствата.

Всъщност индикаторите за непосредствените ползи само привидно изглеждат неоспорими. Те са обект на дебат, често ожесточен, свързан с разбирането за необходимата, правилната или желаната посока на въздействие – за тази посока в общността няма задължително съгласие. Очевидно е, че данъчната политика води до промяна в доходното неравенство. Съдържанието на тази промяна обаче, отговорът на въпроса „кои групи са засегнати от данъчното преразпределение?“ зависи от ценностите, от начина, по който отделните групи в рамките на общността разбират правилното развитие. За отговора на този въпрос се води спор, публичен дебат, а общите цели са резултатът от този дебат. Това променя разбирането за характера на оценката на политиките: кога данъчните политики са успешни? Когато намаляват доходното неравенство като цяло?; когато запазват доходите от пазарното разпределение на средните слоеве?; или когато запазват доходите на богатите слоеве? Оценката като метод създава доказателства за влиянието на политиките, но не дават отговор на въпроса за желаното влияние.

Тези проблеми, заложи в самата природа на въздействието на публичните политики, се проявяват не само в процеса на последващата оценка, но и при провеждането на предшестващата оценка. Двете оценки се различават както по мястото си в цикъла на политиките, така и по предназначението си. Последващата оценка, която беше взета предвид при горните разсъждения, се провежда след създаването на резултатите и има за цел да оцени действителните ползи от публичното действие и да формулира чрез рационални методи поуки, предназначени за следващото разработване (Rose R., 1993). Подобно предназначение се основава на тезата, че веднъж предприети и осъществени

публичните политики влияят на следващите действия, влияейки както на опита на участниците в политическия процес, така и на нагласите на заинтересованите страни (Neslo H., 1974). Предшестващата оценка от своя страна се прави преди осъществяването на политиките с цел да се сравнят алтернативни подходи и да се създадат доказателства, чрез които да се определи този, който в най-голяма степен съответства на целите. На пръв поглед този вид оценка е рационални по своя характер, защото тя се прави чрез предварително определени индикатори и набиране и анализ на достоверна информация за тях. Проблемът обаче, е в липсата на съгласие за целите на публичното действие, поради което две оценки с добросъвестно приложени методи могат да посочат противоположни политики като необходими. Обяснението не е в компетенциите на експертите, а в разликата в предварителните допускания, свързани с ценностите и разбирането за необходимата посока на публичното действие. Така например, ако сравняваме различни подходи към данъчната децентрализация, изборът между централизацията и децентрализацията на подходящия данък ще зависи от ценността, която придаваме на териториалното равенство в достъпа до услуги. Или ако трябва да се избира между алтернативни начини за финансиране на висшето образование, изборът ще е в зависимост от начина, по който йерархизираме непосредствената полза и разпределението на тази полза. Впрочем това е основната ценностна дилема при всяка предварителна оценка.

Всъщност с горните разсъждения не целим да опровергаем необходимостта от въвеждането на методите за предварителна и за последваща оценка в практиките за изработване и осъществяване на политиките. Напротив – тези методи са надежден начин за въвеждането в публичния дебат за политиките на позитивен подход, основан на доказателствата. Подход, който в условията на десперсирани властови ресурси, няма алтернатива. В същото време обаче, трябва да си даваме сметка, че всеки конкретен инструмент за оценка, освен позитивни методи, носи в себе си ценности, които се съдържат в предварителните допускания за това, кое е правилното развитие. Това би било проблем и много често е проблем заради липсата на съгласие за желаното развитие. В тези случаи оценката като рационален метод не може да компенсира слабостите на политическия процес и неспособността му за създаде съгласие за целите на развитие. В тези случаи оценката се използва като аргумент в защита на интереси, ценности, идеи и позиции и губи ролята си на рационализиращ фактор в процеса на политиките.

Алтернативни и/или допълващи се индикатори за оценка на социалната политика

В научната литература съществуват множество теории за развитието на практиките, обединени под общото наименование „социална политика”. За структуралистите функционалисти социалната политика е инструмент за приспособяване към естествените колебания в развитието на индустриалния капитализъм (Flora P., Heidenheimer A. J., 1981). За нео-марксистите това е отговор на властта на социалните промени и политическата мобилизация (Offe C. 1984). Без да навлизаме в теоретичния спор, за целите на настоящата статия приемаме неутралното към обяснението за развитието социалната политика определение, че това са „дейностите на държавата, които въздействат на социалния статус и жизнените шансове на групите, семействата и индивидите” (Skocpol, Amenta, 1986, p. 132). Заради промяната в следваните в началото на XXI век подходи на публичните политики, горното определение следва да бъде ревизирано и единственият субект на политиките според него да бъде заменен с идеята за публичното управление и наличието на множество публични и частни организации, наред с легитимната политическа власт и структурите на изпълнителната власт, които предлагат социални услуги със същото съдържание. Без да навлизаме в теоретичната обосновка на променената роля на държавата и появата на публично-частните партньорства (в широк смисъл), ще си позволим единствено да споменем, че прехвърлянето на публични функции към частни

или публични организации превръща резултатите от процеса и публичния контрол върху тях в изключително важен въпрос за ефективното публично управление. Дори доверието „на входа” в представителните институции да е факт, доверието на „изхода” и приемането на резултата не е гарантиран. Това е и един от аргументите за необходимостта от въвеждането и използването на рационални методи за оценка на политиките – информацията и доказателствата от оценката се превръщат в основания за политическа легитимност или за нейното отсъствие.

Въпросът обаче е, „в каква степен можем да изградим неутрален към интересите и ценностите инструмент за оценка, който надеждно да стабилизира политическия процес и неговата ефективност?”. И дали в процеса на политическата оценка заинтересованите страни не подбират тези данни, които удовлетворяват собствените им цели?

Съществуват поне няколко равнища от индикатори за оценка на въздействието на социалната политика. Тези равнища отговарят на равнищата в операционализацията на целите. Процесът на формулиране на целите е преход от общите към конкретните, непосредствено постигати цели. Оценката отразява операционализираните цели, като съдържа индикатори за постигане на всички цели, независимо от степента на тяхната абстрактност. За разлика от посоката на операционализация на целите – от общо към конкретно, оценката започва с идентификация на непосредствените резултати. Индикаторите, свързани с постигането на целите от по-високите равнища се постигат по-късно във времето и по-трудно – заради променящата се среда и влиянието на рискови фактори.

Горното твърдение е очевидно, ако говорим за рационални методи в процеса на политиките. В условията на рационален процес има само един инструмент на оценка, защото целите, заради които са предприети публичните действия са вече формулирани. В публичния дебат, в политическия процес, при който етапите в цикъла на политиките текат едновременно, всяка заинтересована страна въвежда собствени индикатори за оценка, които отразяват собствените ѝ ценности и свързаното с тях разбиране за целите на социалната политика.

Публичните власти – държавни и местни, в преобладаващата част от случаите въвеждат индикатори за изпълнение на планираните дейности. Този подход е изключително ограничен, защото той предполага, че предприетите политики са правилни и не ги поставя под съмнение. В този случай индикаторите, за които се набира информация са брой създадени работни места, брой квалифицирани или преквалифицирани лица и т.н. като основното съответствие, което се търси е съответствието между планирани и постигнати резултати. Обикновено не се въвеждат критерии за съотношение между новосъздадена полза и разходите за нейното създаване, тъй като се предполага, че оптималното съотношение е гарантирано в процеса на разработване и че процесът на осъществяване не може да промени плана. Поради особените практики на публичното управление в този тип оценки се въвеждат и индикатори за брой участници в процеса на постигане на целите. Тези индикатори са свързани с разбирането за правилните начини за постигане на планираните резултати. В най-общ план оценката, която правят публичните власти включва индикатори за непосредствените резултати и за начините за постигането им. Зад подобен „отчетен” подход към оценката се крие разбирането, че успешната политика е тази политика, която постига планираните резултати. Той в голяма степен отговаря на интереса на публичните власти да представят в благоприятна светлина действията си.

Този подход може да бъде разширен в две посоки. Подобно разширение може и да не доведе до противоречие с вече формулираните интереси на публичните власти, но задължително ще подобри процеса на публичните политики. От една страна индикаторите за непосредствените резултати могат да бъдат допълнени от индикатори за по-широки

въздействия – върху пазара на труда, върху конкретни сектори на заетост и т. н., както и от индикатори за дългосрочни въздействия – върху качествата на работната сила, миграционните процеси и т.н. Подобно разширения на индикаторите за оценка на политиките съответства на разбирането, че политиките трябва да постигат устойчив ефект и от гледна точка на рационалното публично управление необходимостта от тяхното включване в инструментите за оценка е очевидно. Използването им в оценката обаче, може при това с голяма вероятност да доведе до намаляване на общата оценка за успех на политиките. Широките, както и дългосрочните въздействия на политиките не само са по-ограничени, но са и по-несигурни, заради влиянието на допълнителни рискови фактори. В този смисъл използването на подобни индикатори с голяма вероятност води до създаването на аргументи за критика срещу публичните власти и може да доведе до влошаване на публичния образ и доверието в тях.

Втората линия на разширяване на минималистичния подход към оценката на социалната политика е свързан с въвеждането на индикатори за промяна в нагласите и очакванията на засегнатите от политиките групи, както и на общността като цяло. Използването на подобна група индикатори отговаря на разбирането за въздействията на политиката като обратна връзка със следващия етап на разработване. Следващото целеполагане зависи не само от степента на постигане на планираните резултати, но и от промененото състояние на обществото.

Интересите имат значение не само за определянето на индикаторите, но и за избора на методи за оценка. Публичните власти, които носят публичната отговорност за резултатите от политиките, нямат интерес от въвеждането на методи, които идентифицират действителните резултати от тях, отделяйки ги от въздействията на частните дейности и пазарните отношения. Подобен подход към оценката би намалил резултатът от политиките и тяхната ефикасност, защото в следствие на приложението му нетната полза както и стойността на публичните средства ще бъдат по-малки. За експертите това не би бил проблем, но подобни данни биха могли да бъдат тълкувани в публичното пространство по неблагоприятен за публичния образ на институциите начин.

Използването на „отчета“ като преобладаващ подход в административната оценка на политиките се подкрепя допълнително от преобладаващите практики в публичното управление. Целите на политиките се конкретизират в програмни цели, а те от своя страна в проектни цели и дейности за тяхното постигане. В крайна сметка се осъществяват изключително конкретни дейности, които имат неуловима връзка с целите, заради които са предприети. При този подход се разчита, че правилното разработване гарантира връзката между конкретните дейности и постигането на публичните цели. Не само че се подценява етапът на осъществяване, когато могат да възникнат непредвидени рискове, които да поставят под съмнение връзката на дейностите с целите, но и на формулираните цели се гледа почти като на закон, който не подлежи на промяна, въпреки че преформулирането им не само е възможно, но и наложително, ако има достатъчно основания да се подложи на съмнение вероятността за постигането им. При използваните подходи на публично действие, отчитането на изпълнението на дейностите за постигане на публичните цели е наложително и необходимо, както е било винаги след разделението на политическата от административната функция. Въпросът е, че то вече не е достатъчно – дори публичните цели да са формулирани коректно и в съответствие с политическата и научната логика, възможно е, а и в повечето случаи става така, че в процеса на осъществяване се появят проблеми, които променят очакваното въздействие. Тъй като политиките са ориентирани към резултата, процесът не завършва с взимането на решение, а със създаването на резултатите и оценката на ползата от тях. Така че отчетът за изпълнението на дейности на може да замени идентификацията на действителните ползи, което е целта на методите за оценка на политиките.

Налице е естествено разминаване между интереса на публичните власти и използването на дълбочинни изследователски методи за оценка, които да идентифицират действителните резултати. Решението на тази дилема обикновено се търси в независимата външна оценка, която се провежда от изследователски институти (институти за публични политики). Въпросът не е, дали наистина има независима от публичните власти оценка, при положение, че тя се възлага на външни изследователски организации или екипи чрез механизма на обществената поръчка. В случая същественият въпрос е има ли неутрална оценка, такава която не зависи от ценностите на този, който разработва инструмента за нея и анализира събраната чрез рационални методи данни. Логически погледнато – по-скоро няма.

Социалната политика в голяма степен потвърждава горното твърдение. Въздействията ѝ могат да се търсят в две посоки. Двете групи въздействия са свързани, но от гледна точка на социалната си насоченост са напълно противоположни, защото засягат интересите на различни обществени групи.

От една страна социалната политика влияе на цената на труда, на производителността на труда и на равнището на социални трансфери. От друга страна социалната политика въздейства на достъпа да социални услуги и на потреблението. В първия случай въздействията ѝ са концентрирани върху групата на работодателите, както и върху групите с относително по-високи доходи, формирани в резултат на пазарното разпределение. Във втория въздействията са съсредоточени върху наетите и върху групите с относително по-ниски доходи. Зад първия подход, който наблюдава или мери въздействията върху по-богатите групи, се крие разбирането за разходния характер на социалната политика и по-скоро ценностно обусловените идеи, че пазарът трябва да бъде максимално свободен, доходите да остават в тези, които могат и знаят къде да ги инвестират и т.н. Точно обратното, вторият подход към оценката на социалната политика съдържа разбирането, че социалната политика отговаря на важни обществени нужди и дори, че може да се използва като фактор за икономическо нарастване и развитие.

Независимите от публичните институции изследователски институти, които се занимават с оценка на социална политика следват в своите изследвания и анализи, собствените си ценности и разбирания за съдържанието на социалната политика. Така анализите на „либерално” мислещите институти въвеждат в анализите си индикатори, свързани с непосредствено създаваната полза и подценяват, дори абсолютно забравят ценността на социалните цели. Тези институти и изследователи надценяват приложимостта на анализа цена-полза (cost-benefit analysis) и са склонни на основата на изводи, направени чрез него да обосновават необходимостта от премахване на разходо-покривните осигурителни стълбове, на добавките към доходите от труд, на схемите за разпределение на печалбата, на нормата на печалбата, дори на автоматично действащите механизми за определяне на минималната работна заплата.

Точно обратното, изследователските институти, които приоритизират социалните цели (към момента техният брой е изключително ограничен), в оценката на социалната политика използват индикатори за социалните показатели: потребление, достъп до услуги, качество на живот. Зад този подход се крие разбирането, че социалната политика не е разход, а приход. В този смисъл, тя по-скоро е инвестиционна, отколкото разходна. Тези институти са склонни чрез данни да обосновават необходимостта от възприемане на тези инструменти, които индивидуалистично мислещите изследователи за склонни да отхвърлят: солидарни осигурителни режими, минимална работна заплата, обвързана с кошница стоки и услуги, инвестиции в квалификация и преквалификация.

Тези изводи обаче, както едните, така и другите, са само привидно научно обосновани, защото формулирането им е следствие от избора на метод за оценка, а той от своя страна приоритизира ценностите. Оценката е точен метод, но заключенията зависят

от предварителните допускания за „правилното“ развитие. В анализа на политиките алтернативните инструменти се оценяват от гледна точка на поне две цели – ефективност, разбрана като създаване на максимална полза и справедливо разпределение на ползата, която се нуждае от допълнително тълкуване, поради съществуването на множество линии на социално разслоение. Социалната политика е въздействие върху разпределението и потреблението и в този смисъл подценяването на справедливостта като цел на политиките, води не до отхвърляне на социалната политика като такава, а до подкрепата за минималистични инструменти, които допринасят за справедливото разпределение, само ако не влизат в противоречие с непосредствено създаваната полза и не оказват натиск върху публичните финанси. Това неби било така, ако справедливостта беше тълкувана поне като равностойна ценност.

Разбирането за социалната политика като въздействие върху разходите на работодателя от една страната и като въздействие върху доходите и потреблението на наетите от друга, въпреки пълната си противоположност се приличат по това, че и в двата случая като необходими се приемат активни политически мерки, които са в състояние да предизвикват промени по отношение на пазарните променливи. В този смисъл те остават „от другата страна“ на тезата за социалната политика като подпомагане, което има по-скоро остатъчен характер, въздейства върху неблагоприятните последици от пазарната саморегулация и по-скоро решава проблеми, отколкото постига цели. При подобно разбиране в оценката на политиката се използват индикатори за относителен дял на бедността в общността, към която мерките са насочени. Така например ЕС в процеса на стратегическо планиране прие три индикатора, които ясно определят общата социална политика като по-скоро остатъчна, въздействаща след пазара. Тези индикатори са следните: дял на хората, живеещи в домакинствата с много ниска интензивност на заетост, дял на хората под линията на бедност след социалните трансфери, дял на хората в крайна мизерия¹. Стратегическите цели включват още цел и съответно индикатор за постигането ѝ, свързани със заетостта. Последната обаче, се тълкува по-скоро като пазарна, отколкото като социална променлива, което само потвърждава горното твърдение за преобладаващото в европейската политика разбиране за социалната политика като остатъчна.

Съществува още едно – четвърто, разбиране за социалната политика, при което въздействията се планират и се търсят по отношение на разпределението на основните доходи – доходите от труд и от печалба. Това е подход, който в условията на дерегулация и децентрализация не се прилага, заради очевидното противоречие с политическите приоритети за икономическа свобода, конкурентоспособност и т.н. Този подход, широко прилаган в периода на западните социални държави е оставил институционални последици в старите членки на ЕС, особено в Германия и Франция. Така че той си стои като алтернатива, независимо от временната му забрава. Разбирането за социалната политика като набор от регулации, въздействащи върху формирането на доходите е свързано с използването на един основен показател за оценка – подоходното неравенство, мерено чрез индикатори като Джини коефициент и Джини индекс.

Всъщност настоящата статия няма за цел да сравнява ценността на ценностите и да защитава либералния срещу колективистичния подход към социалната политика, нито свързаните с тях инструменти за постигане на социалните цели. Напротив, ние ги възприемаме като равностойни, признавайки че подходът, който публичното управление следва е резултат не от някаква научна истина, а от влиянията в общността. Проблемът, който поставяме е, че сблъсъкът на оценки за политиките – предварителни или последващи, не само че не рационализира процеса, но допълнително го обърква. Оценката

¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

не бива да подменя дебата за целите. Дебатът за целите е дебат на ценности. За да има рационализиращ ефект оценката трябва да се провежда в рамките на формулирани цели, след постигнато съгласие за тях. Иначе спорът за индикаторите подменя и дори прикрива спорът за целите.

Досега, за да защитим тезата, че няма неутрална към ценностите оценка на политиката, проследихме две нива в идентификацията на ползата от нея: оценката на изпълнението и оценката на въздействието. Съществува обаче и трето ниво, които особено се подценява в оценката на социалната политика, защото неговото разработване съдържа повече противоречия дори от тези, за които вече стана дума. Това е оценката на политиката чрез обществените нагласи.

Дилемите за включването на обществените нагласи в оценката на политиката са следствие от това, че социалната политика е въздействие върху разпределението и размяната на създавания в икономиката ръст. Поради това тя очертава разделителна линия между тези, които „плащат“ или са губещи от нея и тези, които получават директни плащания или услуги от нея. Този разделителен ефект на социалната политика се засилва в случаите, когато преимуществено се използват инструментите на социалното подпомагане. Когато се разширява използването на универсалните инструменти, най-вече – публичното предлагане на услуги, този ефект на изхода на политиките се намалява, но пък се увеличава неравномерното участие във финансирането на социалната политика на относително богатите слоеве и разделителната линия между гражданите отново е налице. Заради тази разделителна линия вероятността за преобладаваща обществена подкрепа и одобрение за социалната политика е почти минимална. Обичайното състояние на нагласите – тези, които поучават нещо от социалната политика смятат, че то е недостатъчно, а тези, които участват във финансирането на програмите (чрез осигурителни такси или чрез общото данъчно облагане) смятат, че мерките намаляват значително доходите им и затова са неблагоприятни за тях, превръща социалната политика в неефективна по дефиниция. Ако всички са недоволни от нея, как би могло да бъде доказана степен на постигане на целите?!

Всъщност обществените нагласи, дори и в условията на разделителен ефект на социалната политика, имат значение за процеса на политиките и въпреки че съществува опасност от създаване на доказателства за отхвърляне на предприетите мерки, участниците в процеса на политиките и особено публичните институции, трябва да са наясно с тях. Негативната обществена оценка затваря цикъла на политиките най-малко по два начина: като влияе на политическото поведение и чрез изборите променя политическите представители, но и като променя индивидуалното поведение на гражданите по такъв начин, че те престават да участват и да сътрудничат в процеса на постигане на публичните цели. Наличието на доказателства за преобладаваща негативна оценка на социалната политика налага преглед и преформулиране на целите и инструментите ѝ, дори в случаите когато експертните оценки показват приемлива степен на реализацията им.

Негативните обществени нагласи по повод на политиката като цяло или по повод на отделни мерки и програми, могат да бъдат използвани и по друг начин – не като повод за подобряване на процеса, а като част от политическото съревнование. При това, поради съществуващите естествени причини за преобладаващо ниска степен на удовлетвореност от социалната политика, използването ѝ за критика срещу политическия противник изглежда много лесна и удобна. Това подменя предназначението на оценката на политиките и я превръща във фактор, който не подобрява, а напротив – стимулира хаотичността на процеса. Оценката на социалната политика, дори и чрез индикатори и методи за установяване на обществените нагласи е необходима за извличането на поуки и за отчитането им при следващото проектиране. В същото време публичните власти са

склонни да я пропускат поради почти пълната невъзможност да се получат доказателства за одобрение и обществена подкрепа на мерките.

Опитахме се да докажем, че и на трите възможни равнища на оценка: отчет за извършените дейности, идентификация на въздействията, установяване на състоянието на обществените нагласи, съществуват естествени предпоставки, които поставят под съмнение неутралността и в този смисъл ползата от използването на оценката за подобряване на процеса на социалната политика и постигането на максимален ефект от нея на допустима цена. Често дебатът за целите на политиките, се крие зад спор за индикаторите и методите за оценка. Така един политически спор, спор за ценности привидно се превръща в научен спор. Това води до поставяне под съмнение смисъла от въвеждането на експертните методи в процеса на политиките. Всъщност проблемът не е в науката и експертизата, а в неправилното ѝ използване за политически цели.

Това, че няма неутрална към ценностите оценка, както и наличието на политическо съревнование чрез оценки за политиките, не означава, че тя не може да постигне рационалното си предназначение да допринесе за подобряване на процеса на политиките. Решението обаче, не е в разработването на нови методи, а в управлението на процеса на нейното използване. Поне три са необходимите предпоставки, които могат да допринесат за ползата от използването на оценката в процеса на политиките.

1. Индикаторите за оценка трябва да се въвеждат в практиките като част от процеса на разработване и формулиране на целите. Инструментите за оценка, които се състоят от индикатори и източници на информация за тях трябва да се приемат заедно с политическите документи: стратегии, планове, програми. Всъщност не е преувеличено твърдението, че целите не съществуват извън индикаторите за тяхното постигане, защото предполагат допълнително тълкуване и могат да станат повод за публично оспорване и критики.
2. Необходимо е да се създават авторитетни изследователски центрове, които да се занимават с оценка на политиките. Тъй като присъствието на подобни институти е от значение за процеса на политиките те трябва да се създават целенасочено на основата на конкуренция за публично финансиране, предназначено за създаване на институционален и изследователски капацитет за оценка. Не е възможно този процес да прочете чрез конкуренция за получаване на обществени поръчки за оценки на политики – по този начин публичните институции ще създадат по-скоро „свои”, макар и формално независими институти, които ще обслужват техните интереси. Веднъж създадени тези институти ще следват различни ценностни подходи при разработването на инструменти и методи за оценка, но ще се контролират помежду си чрез публичното оповестяване на резултатите от оценките.
3. Публичните институции трябва да подкрепят създаването на компетенции за оценка, работейки заедно с образователните институции и центрове за квалификация.

Заключение

Рационалните политики са въпрос на процес, не на метод. Това е вярно за всички етапи от цикъла на политиките, включително и за оценката, която привидно в най-голяма степен изглежда механизъм за подобряване на публичното действие. Оценките могат да се различават по своята достоверност, но това е проблем за научен дебат. Дори и достоверни обаче, оценките се различават по ценностите, които стоят зад тях. Оценката установява степента на постигане на публичните цели, на предпоставя тези цели като необходими. Всяка оценка следва предпоставен ценностен подход, някакво разбиране за необходимото развитие на общността. Ако в засегнатата общност е постигнато съгласие за целите,

очертаният проблем избледнява. В общностите обаче, се води дебат за целите на публичното действие, в който различни от гледна точка на ценностите оценки се използват за аргументи.

Политическото използване на оценката особено личи в социалната политика, която поради разпределителния си характер създава нови разделителни линии в засегнатите общности. Изборът на индикатори за оценка в този случай много ясно е свързан с разбирането за съдържанието на социалната политика, както и с интересите на участниците в процеса на нейното изработване и осъществяване.

Ако приемем, че има политика (politics) чрез оценка за публичните действия, то това означава, че е необходима и политика (policy) на оценката. Подобна политика трябва да доведе до създаването на независими, авторитетни изследователски институти с капацитет за оценка на публичните действия. Съществуването на множество центрове на оценка естествено ще контролира достоверността на резултатите и ще минимализира влиянието на политическите интереси и ценностните различия върху тях.

ЛИТЕРАТУРА

Bovens Mark, Paul 't Hart, Sanneke Kuipers, 2006, *The Politics of Policy Evaluation*, in: Moran M., Rein M., Goodin R. E, (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, pp. 319-336.

Cohen M. D., J. G. March, J. P. Olsen, 1972, *A garbage can model of organizational choice*, in *Administrative Science Quarterly*, 17, pp. 1-25.

Flora P., A. J. Heidenheimer, (eds.) 1981, *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, NJ: Transaction

Hecló H., 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale Univ. Press

Howlett M., M. Ramesh, 1995, *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press.

Offe C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Rose R., 1993., *Lesson Drawing in Public Policy*, Chatham House.

Skocpol Theda, Edwin Amenta, 1986, *States and Social policies*, *Annual Review of Sociology*, 12:131-57.

Van Den Bosch K., B.Cantillon, 2006, *Policy impact*, in: Moran M., Rein M., Goodin R. E, (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, pp. 296-319.

АДМИНИСТРАТИВНА РЕФОРМА

ВЪВЕЖДАНЕ НА АГЕНЦИЯТА КАТО РЕФОРМА И КАТО ИНСТРУМЕНТ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РЕФОРМИ

Александър Маринов

Резюме

Статията е посветена на въвеждането на агенцията като административен субект, третирана като инструмент на административните реформи. Тази инициатива стъпва на желателността на фундаменталното разграничаване между разработване и прилагане на политиките, т.е. разработването на политиките трябва да бъде осъществявано от висококвалифицирани звена и служители в т.нар. „ядро (център) на правителството” - министерствата, докато прилагането на разработените политики трябва да бъде поверено на професионално и функционално специализирани изпълнителни структури (агенции).

От самото начало на въвеждането на агенциите като най-сложен се очертава въпросът за намирането на оптимален баланс между автономността им и контрола върху тях (респективно, отчетността и отговорността). Този аспект неизменно заема централно място във всички проучвания на хода на реформите, обобщавани с термина „агенцификация”. Някои изследователи смятат, че съществен негативен резултат от агенцификацията е значителното фрагментаризиране на публичното управление, както вертикално, така и хоризонтално. Потвърждава се общият извод, че една от основните дилеми на съвременните административни реформи е „какъв институционален дизайн може да осигури оптимален баланс между автономност и контрол”.

Разгледан е опит на Великобритания и Швеция като два възможни пътя за въвеждане и ръководство на агенциите. В заключение се очертават някои насоки на осмисляне на българските административни реформи.

AGENCIFICATION AS A TOOL FOR ADMINISTRATIVE REFORMS

**Dr. Alexander Marinov,
Assoc. professor,
Department of Public Administration,
Sofia University**

Abstract

The article deals with the introduction of agency as administrative body and tool for administrative reforms. “Agencification” is a process where new agencies are created or where existing agencies are given more autonomy. Agencification is based on the classical distinction between policy formation and policy implementation. The idea is that policy formation should be handled by “core executives”, while policy implementation should be carried out by professional executive agencies with considerable managerial freedom and an extensive duty to report to the core the results of their performances.

However, from the very start of the agencification the problem of balance between agency autonomy on the one hand and steering and control on the other emerged. Many authors claim that the reforms have led to a fragmented state. The agencies have become too autonomous in relation to their political superiors (vertical

fragmentation), and their ability and willingness to work together in order to solve common problems have decreased (horizontal fragmentation). “What is now at the core of the debate is what institutional features give the best balance between autonomy and control”, OECD concludes its discussion about agencification (OECD 2005 p. 117).

Reviewing the agencification practices in Britain and Sweden, some conclusions are drawn, related to the possible rethinking of Bulgarian administrative reforms.

1. Въведение

На 18 февруари 1988 г. Маргарет Тачър, министър-председател на Великобритания, обявява, че правителството е приело доклад (разработен от Звеното по ефективността към администрацията на правителството, предшественик на станалото прочуто по-късно Стратегическо звено), озаглавен „Подобряване на мениджмънта в правителството: предстоящи стъпки”. (Документът е известен също като „Докладът Ибс” – по фамилията на тогавашния ръководител на звеното). Пред парламента Тачър обосновава основната идея на предстоящата реформа, а именно: „функциите на правителството по реализация на политиките, които трябва да бъдат разграничени от съветите по политиките, в максималната практически приемлива степен да бъдат осъществявани от структурни звена, ясно обособени в рамките на министерствата и наричани „агенции”.

Началото на тази инициатива на Тачър се приема като отправна точка за бързо разпространенията се „мода на агенциите”, обхванала още в следващите няколко години твърде различни държави в цял свят, като Канада, Холандия, Япония, Нова Зеландия, Австралия, Корея, Португалия, Танзания и Ямайка.¹ Според проучване на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), в повечето страни, членуващи в нея, към 2009 г. агенциите в централната изпълнителна власт извършват повече от половината публични разходи и в тях е концентрирана повече от 50% от заетостта в публичния сектор. В някои страни, като Обединеното кралство и Нова Зеландия, този дял достига 75-80 на сто.

Идеята за агенцията като административен субект се основава на няколко ясни и логически свързани изходни предпоставки. Подобно на други базисни характеристики на Новия публичен мениджмънт (НПМ), като децентрализацията, възлагането на дейности на външни изпълнители и управлението на изпълнението, тази идея стъпва на **желателността на фундаменталното разграничаване между разработване и прилагане на политиките**. Според този възглед разработването на политиките трябва да бъде осъществявано от висококвалифицирани звена и служители в т.нар. „ядро (център) на правителството” - министерствата (т.е. под прякото ръководство на изборните политически представители), докато прилагането на разработените политики трябва да бъде поверено на професионално и функционално специализирани изпълнителни структури (агенции). Агенциите имат значителна мениджърска автономия, но в същото време дължат интензивна отчетност пред страна на министерствата и техните политически ръководители от гледна точка на постиганите резултати.

Ако обобщим, агенциите се определят като публични организации, нормативно подчинени на правителството (Министерския съвет и/или министрите), но структурно обособени от съответните министерства и разполагащи със значителна

¹ Трябва да се има предвид, че това широко разпространено мнение не е напълно вярно. Така например, в скандинавските страни, като Швеция и Норвегия, структури, подобни на агенциите, съществуват доста преди реформите на Тачър. Едно доказателство е, че при подготовката на реформата „Предстоящите стъпки” М. Тачър изпраща специална група в Швеция, за да проучи опита на шведските агенции и специфичните проблеми на взаимодействията между тях и политическите ръководители.

управленска автономност при реализирането на политиките.² В англоезичната литература е станал популярен трудно преводимият на български термин „*agencification*” (агенцификация), с който се обозначава процеса на въвеждане и разпространение на агенциите в публичното управление.

Към въвеждането на агенциите се адресират няколко основни очаквания (очаквани резултати): повишаване на ефективността и ефикасността, укрепване и изясняване на отговорността и отчетността, подобряване на мотивацията и квалификацията на служителите в публичния сектор, засилване на ориентацията на администрацията към по-добро качество на предоставяните услуги и на тази основа нейното „приближаване” към гражданите.³ Друга важна цел, която нерядко се подминава, е създаването на условия за по-добро политическо ръководство и управление на администрацията. Твърди се, че агенцификацията ще помогне на политиките едновременно да управляват „по-малко и по-добре”. Като прехвърлят конкретните, текущи и технически въпроси на агенциите, политиките ще управляват „по-малко” и така ще имат повече време и ресурси за „по-големите и по-важни” неща, което означава, че ще управляват „по-добре”.

От самото начало на въвеждането на агенциите, обаче, като най-сложен се очертава въпросът за намирането на оптимален баланс между автономността на агенциите, от една страна, и контрола върху тях (респективно, отчетността и отговорността). Този аспект неизменно заема централно място във всички проучвания на хода на реформите, обобщавани с термина „агенцификация”.⁴ Някои автори твърдят, че като цяло тези реформи са постигнали поставените пред тях цели, въпреки че има широки възможности за по-нататъшно подобряване на резултатите. Други изследователи обаче смятат, че съществен негативен резултат от агенцификацията е значителното фрагментизиране на публичното управление. Отбелязват се такива ефекти, като прекомерна автономност на агенциите по отношение на политическите им ръководители (вертикално фрагментизиране) и снижаване на готовността и способността им да партнират с други публични структури при решаването на общи проблеми (хоризонтално фрагментизиране). Конкретният случай потвърждава общия извод, че една от основните теми в дискусиите за съвременните административни реформи е „какъв институционален дизайн може да осигури оптимален баланс между автономност и контрол”.⁵

2. Въвеждането на агенцията: британският опит

Както вече бе посочено, британските реформи за въвеждане на агенциите започват през 1988 г. Двадесет години по-късно количествените данни сочат, че реформата видимо е била осъществена успешно – през 2009 г. 77 на сто от държавните служители във Великобритания са заети в агенции или други структури, съответстващи на модела, представен в „Доклада Ибс”. В същото време трябва да отчита спецификата на динамиката на този процес във времето. Въпреки че след 1995 г. броят на агенциите продължава да нараства, броят на заетите в тях остава на едно ниво, а след 1998 г. започва да спада, главно в резултат на съкращенията в публичната администрация и на приватизацията на някои дейности, дотогава извършвани от публични организации. Процесът на създаване на нови агенции продължава до края на миналото десетилетие, въпреки че по план би трябвало да приключи през 1993 г. Една от причините е разпространението на реформите

² Pollitt et al., 2004, p. 7–11

³ OECD, 2005, p. 108–111

⁴ OECD, 2005, p. 117–120; Christensen and Lægveid, 2006a; Massey and Pyper, 2005, p. 84–91

⁵ OECD 2005 p. 117

в администрацията на Северна Ирландия и в системата на Министерството на отбраната, които първоначално са изключени от техния обхват. Анализът на хода на реформите се усложнява от редица структурно-организационни промени (прекръпяване на дейността поради приватизация, разделяния, сливания и т.н.)

Една от важните особености на британския вариант на агенцификацията е, че заетите в агенциите запазват статута си на държавни служители, заемащи щат в съответното министерство, с изключение на агенциите, които са получили специален автономен статут. Интересното е, че в британската практика създаването на агенциите (и като обща реформа, и като конкретни случаи) не изисква законодателен акт.

„Идеалният” модел на британската агенция

Агенциите (наричани още изпълнителни агенции) се основават върху изричното разграничаване на въпроси на политиките и „оперативни въпроси” в рамките на всяко министерство. Правителството на Тачър приема препоръката на „Доклада Ибс” „агенциите да бъдат създадени със задачата да извършват изпълнителните функции в рамките на политиките и ресурсите, установени от даденото министерство”.⁶ Ясно се предполага, че:

*Основният, стратегически контрол е отговорност на министъра и на постоянния секретар. Но след като веднъж целите на политиката и ресурсното ѝ осигуряване са определени, мениджмънтът на агенцията трябва да има максималната възможна самостоятелност да решава как да бъдат постигнати тези цели ... Презумпцията е, че доколкото мениджърите на агенцията съблюдават стратегическите насоки, зададени от министрите, те трябва да имат максимална свобода на действие в тези рамки.*⁷

Както посочва Питър Кемп, „в основни линии идеята за реформите „Предстоящите стъпки” е много проста, в някои отношения почти наивна”. Още по-картинно се изразява Дерек Луис: „идеята за агенцията не е някаква „висока наука”, а прилагане на твърде прости, базисни принципи на мениджмънта”.⁸ Агенциите представляват административни структури в рамките на министерствата, функциите им се определят от министрите (а не от техните ръководни органи), а разделението на отговорностите между агенциите и министерствата се определя с политическо решение („Документът за политическата рамка” при създаването на дадена агенция), а не със законодателен акт.⁹

Заетите в агенциите продължават да бъдат държавни служители, за тях важат всички разпоредби относно държавната служба; агенциите се финансират с публични средства (от бюджета) и се отчитат – чрез министъра – пред парламента. В същото време трябва да се отчита, че в някои сектори (отбраната) и на някои позиции във всички агенции персоналът на агенциите включва и лица с друг статут, което означава, че дискусиите не могат да се ограничат до тесните рамки на професионалната държавна служба в министерствата. Начинът на възлагане на задачи и степента на мениджърска автономност (деконцентрация на правомощия) са дефинирани в Документа за политическата рамка на министерството. Официално декларираното (при стартирането на реформата) очакване е, че след като са делегирани правомощия, министрите реално ще се „оттеглят” от решаването на оперативни въпроси – всекидневните, рутинни дейности,

⁶ Ibbs Report 1988, p. 9

⁷ Ibid. p. 10

⁸ HC 313-III 1996, 94, q. 606

⁹ HC 313-III 1996, 35

които нямат съществено политическо значение.¹⁰ В този смисъл може да се говори за „деполитизиране“ на оперативните въпроси, но степента на деполитизация е ограничена на практика заради контрола от страна на министрите, които на свой ред се отчитат пред парламента.

Освен чрез първоначалния Документ за политическата рамка, всяка агенция е подложена на т.нар. прегледи „Открити опции“, които се провеждат на всеки пет години. Названието илюстрира добре предназначението на прегледите – да установят, дали дейността на агенцията въобще трябва да продължи, дали съответната дейност не трябва да се приватизира (прехвърли на пазара), или е необходима някаква съществена реорганизация. Ако решението е дейността на агенцията да продължи, се подготвя нов Документ за политическата рамка.

Дейността на агенциите се осъществява въз основа на годишен „бизнес“ планове, които в някои случаи могат да бъдат конфиденциални (по причини, свързани с търговската тайна). Всяка агенция представя годишен отчет пред парламента. Важен елемент на годишното планиране е формулирането на параметрите и индикаторите за очакваните резултати; тези показатели, както и тяхното изпълнение са публични и се оповестяват в консолидирания годишен преглед на програмата „Предстоящи стъпки“.

Както личи от това кратко описание, моделът на агенцията се основава на:

- разделяне на разработването от прилагането на политиките;
- ясно регламентиране на дейността от Документа за политическата рамка, който изяснява ролята на министъра, на министерството и на ръководителя на агенцията;
- годишен отчет за изпълнението на поставените цели.

Предполага се, че в тези параметри ръководителят на агенцията трябва да има оперативна автономност, макар и съобразявана с факта, че окончателната политическа отговорност се носи от министъра. Въпросът е, как този модел работи на практика.

Прилагането на британския модел на агенцията в практиката

Ключовата линия на отговорност и отчетност лежи между министъра и агенцията. Някои анализатори смятат, че един от съществените показатели за такава ефективна връзка е честотата на срещите между министъра и ръководителя на дадена агенция.¹¹ В това отношение британската практика след началото на реформата показва изключително широки вариации – с максимум от 43 срещи за една година (между министъра на вътрешните работи и ръководителя на агенцията за затворите) до нито една среща между ръководителите на редица агенции и техните министри. Има също така големи различия в това дали и как ръководителите на агенции участват в седмичните работни заседания на висшите държавни служители в даденото министерство.

Наблюдават се структурни различия в прилагането на реформата, свързани с различния статут на агенциите. Някои агенции представят доклади за дейността си не пред определени ръководители или звена на министерството, а направо на министъра. Това им дава аналогичен статус, както на някои самостоятелни административни структури, които не са министерства. Други, обикновено големи агенции се отчитат пред постоянния секретар, а повечето по-малки агенции - или пред висш държавен служител с по-нисък ранг, или пред Борда на министерството (колективен орган, включващ ключовите висши държавни служители). Специфично е положението в агенциите, свързани с министерството на отбраната, където функционира специална линия на отчетност, често включваща военни офицери.

¹⁰ Brazier in HC 313-III, 1996, 11

¹¹ Hogwood, Judge and McVicar, 1998

Начинът, по който се отговаря на постъпили запитвания от парламента, отразява друг аспект на разнообразието на отношенията между министерствата и агенциите. Например, някои министри прилагат към отговора си пълния текст на доклада на агенцията, други не. Както вече бе отбелязано, не съществува стандартна конституционна практика на уреждане на отношението между министрите и ръководителите на агенциите по повод отчета на текущата (оперативна) дейност, нито систематични опити за структуриране на тези отношения на основата на специфичните (или чувствителни) характеристики на отделните агенции.

Разнообразните проблеми при дейността на една британска агенция могат да бъдат илюстрирани чрез дейността на Агенцията за затворите. Както вече бе посочено, тази агенция е обект на голям интерес и многобройни запитвания и анкети от страна на парламента, а в също време представлява краен и нетипичен за британската практика пример на намеса от страна на министъра. Очевидно е, че тези две особености са свързани. Статутът на агенцията за затворите предвижда основната отговорност за политиката в тази област да се носи от Министерството на вътрешните работи (Home Office). Мениджмънтът на затворите е отговорност на Главния директор на агенцията, на Борда на затворите и на управителите на отделните затвори. Това разделение на отговорностите на теория отразява общите положения на инициативата „Предстоящи стъпки”, но практиката е такава, че вътрешното министерство винаги е било пряко въввлечено в редица оперативни дейности на агенцията за затворите; иначе казано, изградена е организационна култура, която е превърнала намесата от страна министерството в норма.¹²

Министерството на вътрешните работи няма подробен стратегически план за дейността на затворите, което означава, че на практика ръководителят на агенцията за затворите често се изправя пред необходимостта на конкретизира общата политика в тази област, при това в условия на разнообразен политически и обществен натиск.

Като се има предвид интензитета на интереса от страна на министър-председателя, парламента и обществеността, отговорът на такива запитвания и анкети отнема много време. Както посочва един от ръководителите на тази агенция, „документооборотът в агенцията е достигнал епидемични мащаби”.¹³

Документът за политическата рамка на агенцията за затворите уточнява ролята на министъра на вътрешните работи: «Министърът на вътрешните работи се отчита пред парламента за дейността на агенцията за затворите. Министърът осигурява ресурсите, необходими за дейността на агенцията и одобрява нейните бизнес планове, вкл. основните цели, очаквани резултати и индикатори за измерването им.» В същото време документът е твърде неясен при формулирането на отговорностите: «По правило министърът на вътрешните не се намесва в текущото управление на агенцията за затворите, но ще очаква да бъде консултиран от главния директор на агенцията при решаването на оперативни въпроси, които биха могли да представляват значим интерес за обществото или за парламента.»

Някои автори основателно подчертават, че такава постановка дава на министъра на вътрешните работи възможност да упражнява официално влияние по оперативните въпроси, а не само при формулирането на политиката.¹⁴ Например, практиката показва, че отговорите на главния директор на запитвания на депутати се съгласуват с министъра или членове на неговия екип. Скоро след освобождаването му (определено като типичен пример за «пожертван бушон на отговорността»)¹⁵, бившият директор на агенцията Дерек Луис казва в едно свое интервю: «Статутът на агенцията за затворите бе предназначен да

¹² Talbot, 1995

¹³ Learmont, 1995, p. 166

¹⁴ Talbot, 1995, p. 17

¹⁵ Learmont, 1995, p. 168

осигури по-голяма оперативна свобода при реализирането на политиката в тази област. Това очевидно не се случи. Мнозина наблюдатели са на мнение, че агенцията е по-малко автономна в сравнение със Службата за затворите – структурата, която наследи. Имаше твърде пряка намеса от страна на министъра и постоянен контрол при взимането на оперативни решения.»¹⁶

Не може да се отрече, че става дума за чувствителна политика, която традиционно има голямо значение за Министерството на вътрешните работи. В допълнение, това е структура, в която работят 80% от заетите в системата на това министерство, т.е. тя е „голяма” и „важна” по всички критерии, вкл. численост на персонала и бюджет. И все пак, както гласят и изводите от специалната парламентарна анкета, смисълът на реформата се губи, ако основната част от времето и енергията в новите структури се отделя за комуникация с висшестоящи инстанции.

Ако оставим настрана крайния и нетипичен пример с Агенцията за затворите, може да се направи изводът, че ключовият фактор за степента на намеса на министрите в дейността на агенциите е политическата чувствителност на проблемната област. Където проблематиката и политически деликатна, намесата е почти постоянна. При други тази намеса има по-скоро цикличен характер, а при трети се засилва само в условията на криза и следващия от него ръст на публичен интерес.

Агенциите и политиките

Не по-малко важно е да се проследи дали в практиката е реализирана другата важна страна от замисъла на въвеждането на агенцията според инициативата „Предстоящи стъпки”. А именно – дали разработването на политиките се осъществява единствено на нивото на министерствата. Практиката показва, че преобладаващата част от агенциите, главно тези с технически или поддържащи функции, имат слабо влияние в процеса на разработване на политиките. Някои агенции обаче имат друга роля – както формална, така и неявна.

Пример може да се даде със службата за безопасност на пестицидите, в чийто документ за „политическата рамка” е изрично записано, че „агенцията разработва политиката в областта на пестицидите, планира мерките за безопасност и предоставя съответни съвети на министъра”. Тази уредба изразява обстоятелството, че практически цялата експертиза на министерството в дадената област е концентрирана в агенцията. Основателно може да се постави следващ въпрос: как министрите и висшите държавни служители ще бъдат способни да оценяват подобни съвети по политиките, предоставяни им от структурите, натоварени с прилагането на политиките, особено като се има предвид натиска за съкращения в редица министерства.

Един по-общ начин на включване на агенциите в процеса на разработване на политиките е отразен в Документа за политическата рамка на британската агенция за заетостта: «Изпълнителният директор на агенцията прави предложения до министъра относно промени в политиките и програмите, администрирани от агенцията. Той се консултира с постоянния секретар на министерството на заетостта, за да се увери, че прилагането на програмите и в съответствие с цялостните политически цели на министерството. Изпълнителният директор на агенцията е член на оперативните комитети на министерството и в това си качество участва в дискусиите относно цялостната му политика.» Както се вижда, това е пример за ръководител на агенция, който е пряко включен във висшия ръководен екип на министерството (преминало през редица реорганизации, в момента – Министерство на образованието и заетостта).

¹⁶ Newsnight 16/10/95, quoted in Talbot, 1995, 17

3. Един алтернативен подход към агенцията: скандинавският модел

Както бе посочено, един от основните дискуссионни въпроси на съвременните административни реформи е този за баланса между централизация и децентрализация. Мнозина от авторитетните изследователи на публичния мениджмънт и административните системи са поставили на свои работи «провокативни» заглавия, като: «Ще удържи ли положението централната власт?» (Премфорс), «Преизграждане на държавата – връщане към центъра?» (Питърс), «Реваншът на центъра» (Халигън), «Концентрираното управление» (Богданор) и други от този род. Ясно е, че британският модел на реформата за въвеждане на агенцията нито може, нито претендира да предложи окончателни решения на редица проблеми – как министрите и министерският съвет на практика да ръководят агенциите, каква е ролята на съответната политическа и административна култура и как се променя тя под влияние на новите глобални и локални фактори, какви конкретни механизми на съчетаване на автономността и контрола могат да бъдат въведени.

В това отношение интересен пример може да предложи скандинавският административен модел. В Швеция, например, практически всички публични услуги се предоставят от агенции, които разполагат със значителна автономия. От всичките, около 200 хиляди административни служители, само 4600 (под 2,5%) са заети в „ядрото на правителството” – министерствата. Интересно е, че този модел не е следствие на британските или други съвременни реформи, а е резултат на еволюция на една твърде стара практика – шведските агенции са започнали да се освобождават от пряката намеса на политиките преди повече от 300 години. Разбира се, този шведски модел може да бъде разбран, само ако се отчитат особеностите на скандинавската административна традиция, които ще припомним накратко.

Както останалите скандинавски държави, Швеция се отличава със стара и силна демократична традиция, неразривно свързана с относително непреходна роля на ценностите на колективизма и равенството. Много се спори в какво точно се състои спецификата на шведския административен модел в сравнение с останалите примери на скандинавската традиция. Най-често страничните наблюдатели изтъкват такива особености, като откритост, ориентация към консенсус, разклонена държавна структура с мощна основа, т.е. повечето публични услуги се предоставят от местните власти и техните административни структури.

Има обаче още една важна характеристика на шведския административен модел, т.нар. „дуализъм”. За разлика от повечето западни държави, централната власт в Швеция не е структурирана в определен брой големи министерства. Вместо това, придържайки се от конституционни решения още от XVI в., тя функционира чрез специфична дуалистична „архитектура”. Министерствата в Швеция са малки структури, организирани в една цялостна организация, ръководена от министър-председателя – т.нар. администрация на правителството (Regeringskansliet). Към 2008 г. в тази организация работят общо около 4600 служители, от които около 180 души са политически назначени, останалите са типични държавни служители. Организацията е структурирана в 12 министерства плюс Службата по административни въпроси и Кабинета на министър-председателя. Около една трета от всички държавни служители работят в системата на Министерството на външните работи. Около 100 души е числеността на администрацията в Кабинета на министър-председателя.

Другият основен компонент на «дуалистичната архитектура» на шведския модел обхваща дейности, които в повечето правителства по света се осъществяват от типичните министерства. В Швеция обаче те се извършват от голям брой полу-автономни агенции

(към 2008 г. в страната действат 547 агенции). Тези структури се определят като «полу-автономни» не само защото са организационно отделени от министерствата, но и защото правомощията на правителството и на министрите да се намесват в тяхната работа са конституционно ограничени и уточнени. Тези ограничения имат два компонента. Първо, решенията, касаещи агенциите (с малко на брой изключения), се взимат колективно от правителството, при това със задължителен кворум. Това означава, че министърът, който наблюдава дадена агенция, няма право да издава еднолични задължителни разпореждания на нейния ръководител. Второ, когато в качеството си на публичен орган и при реализация на публичното право дадена агенция решава въпроси, засягащи права или задължения на отделни граждани и организации, тя трябва да се ръководи единствено от закона. В подобни случаи нито правителството, нито парламентът имат право да влияят върху решението на агенцията.¹⁷

По този начин, традиционните шведски агенции се отличават с висока степен на организационна автономия и самостоятелност в процеса на политиките, защитавана от конституцията. Това, разбира се, не означава, че правителството не разполага с инструменти, чрез които да ръководи агенциите. В съответствие с конституцията и правилника за дейността на правителството, то изпълнява задължението си «да управлява кралството» чрез осигурената му принудителна власт, финансова власт, власт да назначава, контролна власт и организационна власт.¹⁸ Независимо от тези властови ресурси, трябва да се има предвид, че по традиция на дуалистичната архитектура на управлението в Швеция се придава известна «свещеност» и едно от най-големите предизвикателства пред политиките е да преценят по какви въпроси и по какъв начин да поддържат контакти с агенциите и техните ръководители. Едва през 80-те години със специално свое решение шведският парламент регламентира като допустими и необходими контактите между министрите и ръководителите на агенциите. Въпреки че границите между двата компонента на дуалистичната структура стават по-меки и проницаеми, в шведското общество е налице силна нагласа, че избраните политически ръководители не бива да се намесват пряко в оперативната дейност на агенциите.

Посочената особеност на шведския модел и на ролята на агенциите в него се придружава от прецизно разработена и поддържана система от ценности и модели на комуникация между ръководителите и служителите в министерствата и агенциите. Тази система има две опорни точки – лоялност и доверие. Шведските администратори, особено висшите държавни служители, поддържат помежду си много активни неформални контакти за обмяна на мнения и информация.¹⁹ Когато възникне ситуация, налагаща намеса от страна на правителството, агенциите бързо реагират и се стремят да предоставят съдействие на пряко засегнатия министър, най-вече като предлагат на съответното министерство необходимата експертиза. От друга страна, агенциите често са заинтересувани да получат подкрепата на правителството за конкретни мерки, които планират. Широко разпространено практика е предварителното неформално обсъждане на дългосрочните планове и целите (очакваните резултати) на агенциите с ръководни политически и административни представители на министерствата. Основната цел на тези консултации е да се възприеме общ подход към проблемите от съвместен интерес и да се изгради обща система от приоритетни действия. Понякога и министрите използват неформални контакти, за да потикнат ръководителите на агенциите към някои желани от

¹⁷ Член 7 от правилника за дейността на правителството гласи: „Нито един публичен орган, в т.ч. парламентът и органите на местната власт, няма право да определя решението на административната власт по конкретен случай на прилагане на законите спрямо частно лице или местна общност.“

¹⁸ Правителството предлага бюджета за одобрение от парламента, разполага с всички фондове и активи на държавата, извършва назначенията в администрацията.

¹⁹ Jacobsson 1984 p. 161–165

тяхна гледна точка управленски решения, свързани с подредбата на приоритетите, управленските подходи или начина на предоставяне на услуги на гражданите и организациите. На свой ред агенциите в повечето случаи демонстрират готовност за кооперативност и нагласа за адаптация, за осигурят по-добра подкрепа за политиката на правителството.

Ако обобщим тези традиционни особености на агенцификацията по шведски образец, виждаме, че скандинавската административна традиция успява да постигне един сполучлив отговор на въпроса за баланса между автономност и контрол. Три аспекта заслужават особено внимание.

Първо, ориентацията на политиките към използване на „по-меки“ форми на управленска намеса. Опитвайки се да контролират агенциите, шведските министри по правило не се опитват да декретират предприемане на конкретни мерки или възприемане на конкретни цели (въпреки наличните механизми на програмно бюджетиране, въведено в Швеция още в края на 60-те години). Те се интересуват главно от тези свойства, които трябва да бъдат изградени в агенцията, за да се осигури нейната способност да се ориентира в промените в околната среда и да се адаптира към тях. Това се постига реорганизиране на дейностите и действащите лица в проблемните области на агенцията и активен диалог, предназначен да промени определени представи и решения.

Второ, шведските министри се стремят да стоят настрана от текущата дейност на агенциите. Те предпочитат да се намесват само при изрично настояване от страна на заинтересувани страни, граждански организации, медиите или опозицията. Това им създава възможности за значителна гъвкавост, особено когато стана дума за политически чувствителни въпроси, носещи политически риск. В редица случаи министрите оправдават своята ненамеса в работата на агенциите с изричните конституционни ограничения. Това е облекчено от твърде общите и подлежащи на различно тълкуване конституционни разпоредби на тази материя.

Трето, функционирането на системата се отличава с високо ниво на отзивчивост. Агенциите проявяват инициатива, за да подпомагат осъществяването на приоритетите на министрите и на правителството, а министрите на свой ред са отзивчиви към исканията „отдолу“. Налице са интензивни неформални контакти между служителите в министерствата и агенциите, системата разчита в голяма степен на взаимното доверие. И от двете страни съществува добър усет към възникващите „горещи“ политически проблеми, които трябва своевременно да бъдат поставени и решени на политическо равнище.

В този контекст имат основание авторите, които твърдят, че шведските политици действат по-скоро като „мета-управленци“.²⁰

Някои актуални промени в шведския модел на агенцията и последиците от тях

Интересен въпрос е какво се случва с този специфичен и дълго еволюирал шведски модел след бързото разрастване на популярността на Новия публичен мениджмънт (НПМ). Швеция не остава встрани от тази интелектуална и политическа „модна вълна“, нещо повече, поради богатият си опит е сочена като един от световните лидери в някои от направленията на НПМ, като разработване и прилагане на съвременни управленски и оценяващи техники, особено при измерването и оценката на резултатите.²¹ В същото време прави впечатление подчертаната предпазливост на шведите при възприемането на нео-либералните елементи на НПМ-проекта.

²⁰ Вж. Jessop 2002; Sørensen 2006, 2006a; Bell and Park 2006

²¹ Christiansen and Lægred 2007, 2001; Lane 2000; Barzelay 2001)

Две от предпоставките на НПМ имат най-съществено отражение върху шведската теория и практика на агенцификацията. Идеите на НПМ дават нов тласък на постановката, че политиките трябва да се фокусират изключително върху формулирането на общите цели и да оставят държавните служители и другите публични администратори да решават как да ги постигнат. Решенията как да бъдат организирани агенциите, как да бъдат структурирани компетентностите им, как да се ивършва подбора на служителите, с кого да партнират и да се координират, се разглеждат като не-политически, административни решения. Посланието е напълно ясно: „модерният” политик не трябва да се бърка в администрирането. В това отношение няма никакво противоречие със заварената шведска система и през 80-те и 90-те години правителството и министрите делегират на агенциите нови правомощия в тези области.

Вторият основен принцип на НПМ изразява ключовата роля на измерването на изпълнението, респективно, на необходимостта от разработване на надеждни техники за тази цел. Това е обаче само инструмент за реализиране на една по-дълбока идея, а именно, че агенциите трябва да бъдат постоянно и детайлно контролирани чрез инструментите за управление на изпълнението. В противен случай – както твърди един от концептуалните фундаменти на НПМ, теорията на публичния избор – бюрократите са склонни да се „изплъзнат от контрол” и да започнат да правят неща, разминаващи се с желанията и целите на легитимно избраните политици.

Оттук следва, че правителството следва да уточни – като формулира цели и параметри на очакваните резултати – какво точно трябва да постигне всяка агенция (и всяко звено във всяка агенция) през следващия отчетен период. Освен това, като формулира изисквания към начина на отчитане на резултатите, правителството трябва да уточни каква информация относно изпълнението трябва да предоставя всяка агенция на съответното министерство. Следвайки препоръката на НПМ, че агенциите трябва да бъдат контролирани и следени отблизо, през 80-те и 90-те години шведската Сметна палата и шведската Агенция за публичен мениджмънт полагат големи усилия да внедрят такъв тип контролна система. Както и останалите развити страни, Швеция постепенно се превръща в „одитно общество”.²²

Прилагането на тези постулати, и особено тенденцията агенциите в системата на публичното управление да се третират като „нормални” (разбирай „бизнес”) организации, води до някои непредвидени и нежелателни ефекти. Повечето агенции – следвайки „нормалната” логика на бизнес организациите – започват да се фокусират върху това, което е „най-добро” за тях, а не за държавата като цяло. Ако една агенция има своята цялостна, обособена идентичност – свои цели, свое лого, свой дългосрочен план и своя политика на подбор на кадри, става естествено тя да се стреми да максимизира своите резултати. Това е сериозна промяна спрямо доминиралата преди това нагласа в шведската административна система, че агенциите трябва да се стремят да работят заедно, за да решават по-добре проблемите на обществото.

Има и още една, много по-лоша последица. **Упоритите опити за прехвърляне на държавата на релсите на мениджеризма започват да ерозират доверието в системата.** Червената нишка през всички тези усилия е да бъде засилен капацитетът на министрите да контролират агенциите (чрез най-рафинирани управленски и финансово-счетоводни техники), като се предпоставя, че в противен случай държавните служители ще се опитват да реализират свои собствени цели (вместо политическите цели на правителството). Тази логика на мениджеризма явно и неявно изисква министрите като „принципали” да осигурят „правилното” поведение на агенциите като „агенти”, следователно, политиките и държавните служители се разглеждат като опоненти.²³

²² Power, 1997, p. 34

²³ Molander et al. 2002

Подобно разбиране и интерпретиране на реформите отправя към държавните служители едно силно послание – че те не бива да правят нищо, без предварително да са получили от политиките еднозначни указания и ясни цели, и без да са определили точно (чрез различни инструменти и документи за планиране) точно как предвидените дейности ще допринесат за постигането на целите. Не по-малко важно е очакването, че по-късно, след изпълнението на задачата, трябва убедително да се докаже (чрез различни отчети за работата) дали и как извършените дейности са допринесли за постигането на целите.

Ясно е, че цялата тази система не се основава на идеята и ценността на доверието, а върху предпоставеното недоверие. Въпреки прокламираните цели, в такава среда качества като инициативност, творческо мислене, гъвкавост и интегритет трудно се раждат и виреят. Особено сериозни трудности създава подобна философия в съвременния глобализиран свят, където процесът на политиките става все по-сложен и неясен. Интересите и целите се формират и променят в контакти и взаимодействия между различни страни на различни равнища. Това изисква държавните служители да бъдат активни, търсещи, отзивчиви, да реагират бързо и да се учат в хода на тези процеси. А това изисква среда и нагласа на доверие.

Една от основните причини да се търси по-нататъшно развитие на парадигмите на администрацията, като се преодолеят слабостите на НПМ, е именно принципната неспособност на този подход да създаде условия за включване и участие, които на свой ред зависят в решаваща степен от феномени като откритост, прозрачност и доверие.

4. Заключение: проблемът за агенциите в контекста на идеите за ефективността на българските административни реформи

Както лесно може да се забележи, независимо, че в българското законодателство е въведено понятието «агенция», а в управленската ни практика функционират десетки (а може би и стотици, никой не знае точно колко) организации с такова наименование, реално тези административни структури нямат почти нищо общо с очертаните в настоящата статия идеи, намерения и управленски механизми. Една част от българските агенции, известни още като «изпълнителни агенции», поне имитират принципите, заложи в британския модел. Други, т.нар. «държавни агенции» винаги са били «мини-министерства», закодирани под ново име с оглед някакви, много рядко открито обосновани политически съображения. Ръководителите на агенциите (както и висшите държавни служители в тях, въпреки изискванията на Закона за държавния служител) се назначават изцяло на партийно-политически принцип от съответната управляваща партия или коалиция.

Поради посочените обстоятелства е практически невъзможно да се дефинират критерии и измерители на ефективността на «агенцификацията» в българското ѝ превъплъщение. Едно добронамерено политическо и експертно усилие в тази посока (както и по отношение на административните реформи в България като цяло) следва да тръгне от ясно, добре структурирано и научно аргументирано виждане за целите на реформите и критериите за постигането на тези цели. Докато това не бъде направено, ще сме свидетели на поредните «оригинални», а всъщност несъвсем грамотно преписани от някъде практики, налагани чрез аргументите на политическия натиск, а не чрез силата на научните аргументи. В частност, необходима предпоставка е възприемането на държавническа концепция и съответната нормативна уредба на процеса на инициране, разработване, реализиране и оценка на публичните политики, и едва на тази основа – създаване на инструментариум, вкл. организационен капацитет, за реализирането на тази концепция.

ЛИТЕРАТУРА

- Barzelay, M., 2001. *The New Public Management. Improving Research and Political Dialogue*. University of California Press.
- Bell, S. and Park, A., 2006. "The Problematic Metagovernance of Networks: Water Reform in New South Wales", *Journal of Public Policy*, 26(1):63-84.
- Christensen, T. and Lægreid, P., 2006 "Agencification and Regulatory Reforms", in Christensen, T. and Lægreid, P., eds, *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Edward Elgar.
- Christensen, T. and P. Lægreid. 2007. 'The Whole-of-government Approach to Public Sector Reform'. *Public Administration Review*, 67, 6, 1059–66.
- HC 313-III 1996
- Hogwood, B. W., D. Judge and M. McVicar (1998) To much of a good thing?: the pathology of accountability, paper prepared for presentation to the Political Studies Association Annual Conference, University of Keele, 7.9 April 1998.
- Ibbs Report (1988) *Improving Management in Government: The Next Steps: Report to the Prime Minister*. London: HMSO.
- Jacobsson, B., 2006. "Regulated regulators. Global trends of State Transformation", in Djelic, M-L. and Sahlin-Andersson, K., eds, *Transnational Governance. Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge University Press.
- Jessop, B., 2002. *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. On-Line Paper: <http://comp.lancs.ac.uk/sociology/soc108rj.htm>
- Lane, J-E., 2000. *New Public Management*. Sage.
- Learmont Report (Sir John Learmont) (1995) *Review of Prison Service Security in England and Wales and the Escape from Parkhurst Prison on 3rd January 1995*, Cm 3020. London: HMSO.
- Massey, A. and Pyper, R., 2005. *Public Management and Modernisation in Britain*. Palgrave Macmillan.
- Molander, P., Nilsson, J-E. and Schick, A., 2002. *Does Anyone Govern? The Relationship Between the Government Office and the Agencies in Sweden*. SNS Förlag.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd edn. Oxford: Oxford University Press.
- OECD 2005. *Modernizing Government. The Way Forward*. OECD Publishing.
- Power, M. (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*. Oxford. Oxford University Press.

Sørensen, E., 2006. "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance", *The American Review of Public Administration*, 36(1):98–114.

Sørensen, E., 2006a. "Local politicians and administrators as metagovernors", in Markussen, M and Torfing, J., eds., *Democratic Network Governance in Europe*. Palgrave Macmillan.

Talbot, C. (1995) The Prison Service: a framework of irresponsibility? *Public Finance Foundation Review*, No. 8, pp.16-19.

ПРОЕКТИ

CIRCUMVENTING THE EAST-WEST CULTURAL IMPASSE: EXPLORING MEANS OF BOLSTERING GLOBAL DEMOCRATIC DEVELOPMENT BY FOSTERING NORTH-SOUTH COOPERATION ON DEMOCRACY & HUMAN RIGHTS WITHIN TIME ZONES

A Project developed for the National Endowment for Democracy, USA

Todor Tanev

This project builds on the assumption that rivalry between cultures seriously impedes global democratization process. Cultural conflicts are persistent and therefore difficult to manage. Instead of dialogue between civilizations, it is better to look for opportunities to create networks of parties who have an interest in enacting common policies to support democracy. Such linkages may ease cultural rivalry and strengthen global democratic development. The project outlined is a scientific examination of the prospects for cooperation in certain segments of the North-South axis, which are not challenged by cultural rivalry and offer an innovative means to positively impact democratic development. The project aims at the identification of suitable international communities, such as one of the 24 time zones. The GMT +2 time zone should be explored as potentially suitable as it crosses through several very distinct geopolitical subgroups not bound by historical ties.

ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА КУЛТУРНАТА БЕЗИЗХОДИЦА „ИЗТОК-ЗАПАД”: ПРОУЧВАНЕ НА НАЧИНИ ЗА СТИМУЛИРАНЕ НА ГЛОБАЛНОТО ДЕМОКРАТИЧНО РАЗВИТИЕ ЧРЕЗ НАСЪРЧАВАНЕ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО СЕВЕР-ЮГ В ОБЛАСТТА НА ДЕМОКРАЦИЯТА И ПРАВАТА НА ЧОВЕКА В РАМКИТЕ НА ЧАСОВИ ЗОНИ

Проект, създаден за американската организация National Endowment for Democracy

Todor Tanev

Този проект се основава върху предположението, че съперничеството между културите сериозно възпрепятства процеса на демократизация в световен мащаб. Културните конфликти са устойчиви и затова трудни за управление. Вместо „диалог между цивилизациите” е по-добре да се търсят възможности за създаване на международни мрежи, фокусирани върху общи политики за укрепване на демокрацията. Подобни връзки могат да ограничат културното съперничество и да укрепят демократичното развитие в световен мащаб. Проектът е научно изследване на перспективите за сътрудничество в определени сегменти от оста Север-Юг, които не са обременени от културно съперничество и предлагат иновативни средства за положително въздействие на демократичното развитие. Проектът е насочен към идентифициране на подходящи международни общности, каквато е една от 24-те часови зони. Часовата зона +2 може да бъде определена като потенциално подходяща, тъй като се състои от няколко отчетливо различни подгрупи държави, които не са обвързани с исторически връзки.

Preface

This project builds on the assumption that rivalry between cultures (e.g. Muslims/Christians, Europeans/Immigrants, etc.) seriously impedes global democratization process.

Any attempt at cultural hegemony threatens global democratic development. The modern world faces Huntington's apocalyptic prediction that the clashes between cultures will become the future front lines of global politics¹. History is indeed filled with such clashes, while examples of cooperation are few and far between. Intercultural dialogue has always been the primary countermeasure, but it has proven ineffective. Cultural conflicts are persistent and therefore difficult to manage.

It is false that Islam itself is a problem instead of Islamic fundamentalism². It is a mistake not to take into account the internal cultural divisions present in all civilizations³. The problem is not the clash between “our values” and “their values,” but between our declared values and our short-term interests⁴. Sizeable segments of existing cultures can be preserved, however, if they choose the alternative to take part in global cultural development by offering those unique elements, which also represent universal values. Instead of dialogue between civilizations, it is better to look for opportunities to create networks of parties who have an interest in enacting common policies to support democracy. Such linkages may ease cultural rivalry and strengthen global democratic development.

The project is a scientific examination of the prospects for cooperation in certain segments of the North-South axis, which are not challenged by cultural rivalry and offer an innovative means to positively impact democratic development. It does not claim to offer a universal solution. Rather, its aim is to look for opportunities in suitable international communities, such as one of the 24 time zones.

Significance

Dead end needs new ways of restarting and modifying what has been done so far that did not go anywhere.

Civilizational clashes seem to be justified primarily in the context of archaic cultural (not geographical) separation between the individualistic West and the collectivist East. Alleviating the chronic problem of conflicting values by seeking dialogue and preaching tolerance seem ineffective. The approach of seeking “unity in diversity,” which does not work even in Europe⁵, is doomed to fail because it presupposes differences and remains closed in its historically burdened context.

Dialogue should be an important auxiliary tool of democratic development, instead of the primary instrument. It simply does not eliminate the social causes of cultural conflict. Dialogue is an element of negotiation, which encourages each side to protect its interests. Therefore, it does not guarantee that parties will remain vested in their cooperation, as well as in their common policies⁶. Outside factors begin to play the primary role: who, how, for how long and for what

¹ “The Clash of Civilizations”

² Bulliet, R., *The Case for Islamo-Christian civilization*, Columbia University Press, 2004

³ Said, E. W. *The Clash of Ignorance*, <http://www.thenation.com/article/clash-ignorance>

⁴ Loy, D. R. *The West Against the Rest? A Buddhist Response to „The Clash of Civilizations”*, <http://www.inebnetwork.org/thinksangha/tsangha/loy-westrest.html>

⁵ Something that Amartya Sen calls “Pluralistic Monoculturalism”

⁶ Hegel, *Elements of the Philosophy of Right*.

purpose prompts, directs and maintains a dialogue. Ineffective dialogue is more dangerous than the complete lack of dialogue.

Therefore the project should assess (1) the strengths and weaknesses of leading international East-West initiatives, (2) whether the idea of collaboration unbound by historical context can be embedded into one of the major UN initiatives for global democratization, to give it new impetus, or vice versa, whether it can be developed independently as something fundamentally different (3) whether the new approach is realistic and its limitations, (4) the prospect of linking the idea of intra-time-zone North-South cooperation with the existing East-West clashes.

Many initiatives to mitigate the conflict between civilizations exist both within and outside the UN: the Alliance of Civilizations, the UN Year of Dialogue Among Civilizations (2001), UNESCO, the EU, the Anna Lindh Foundation, Cultural Corridors of South East Europe, etc. However, it seems that none go beyond the creation of dialogue between opposing cultures. They do not recognize the limitations of dialogue. Also, because their objectives and activities overlap, they are competitors rather than allies in promoting intercultural dialogue. The idea of strengthening historically unencumbered cooperation should not compete with existing schemes for intercultural reconciliation.

The project particularly focuses on the UN initiative “Alliance of Civilizations” and the extent to which the idea of North-South cooperation can be tied to it.

The Alliance of Civilizations, proposed in 2005 by the prime ministers of Spain and Turkey, was approved by over 70 countries, including the U.S. and Saudi Arabia, both in terms of its structure and its objectives⁷. Its main assumption is that it can reduce the risk of the creation of a “wall of misunderstanding” between the West and the Muslim world by encouraging dialogue surrounding “mutual understanding and respect.” It features measures in four key areas of cultural understanding⁸: education, media, youth and migration. Among its projects is the creation of a UN Institute for the Alliance and a summer school for young people⁹. However, it lacks an established mechanism for decision-making and its source of funding is not secured.

I find that the initiative is reminiscent of a permanent round table between the two worlds under the supervision of Turkey and Spain, led by their national interest to become mediators¹⁰. The initiative has a clear East-West orientation¹¹. “The Alliance” is designed as a partnership between ministries and certain UN departments. Civic and private organizations are included only insofar as implementing centralized government strategies.

More importantly, this initiative is formed by both distant historical elements and more recent chapters in political history including the Cold War. Like most initiatives, this model is based on polarization. The West must cease to be a pole and become assimilated in many key areas, including trade, science and culture. The West should become a partner to the rest of the world rather than attempt to reshape its unique identity and assert its universalism.

Existing initiatives are the works of practicing politicians. In contrast, the scientific analysis of the relatively unexplored prospects for North-South cooperation can provide a basis for innovation and realism.

⁷ information following from interviews with officials at the Bulgarian Ministry of Foreign Affairs

⁸ <http://www.mfa.bg/bg/pages/view/270>

⁹ The Regional Strategy for Intercultural Dialogue and Cooperation in Southeast Europe is the first regional document within the initiative.

¹⁰ Republic of Turkey, Alliance of Civilizations, National Strategy

¹¹ <http://africa.mfa.gov.tr/mopy-sunusu.en.mfa>

Hypothesis

The project is based on a hypothesis resulting from the dramatic changes in the effectiveness of instruments used in the development of democracy in the current era of globalization.

The first aspect of the leading hypothesis is that international East-West relations are jaded by an unproductive cultural and historical context, unlike most North-South relations; therefore, the shift in balance between the two axes, i.e. activation of various North-South interactions, can be used to gradually reduce cultural tensions along the East-West axis. Can the strengthening of beneficial common practices along the North-South “Axis of Cooperation” discourage its participants from continuing to fight their futile cultural battles along the East-West “Axis of Confrontation”? In what areas should we look for such opportunities? Which aspects of the relations along the North-South axis have a realistic potential to turn it into an “Axis of Cooperation”?

Another aspect of the hypothesis is that in a globalized environment intercultural dialogue loses its effectiveness as a tool to strengthen democratic development. Therefore, it is productive to seek alternative means. Globalization, in fact, brings a growing scope of opportunities in this respect. Cooperation within certain organizations involved in the implementation of joint policies becomes essential. Could the creation of dynamic supra-national organizations pave the way for an integrated networking society of the future to replace the current model of isolationist cultures?

The hypothesis has yet another aspect. Intercultural dialogue relies on intellectual tools, such as education. Meanwhile, the relations surrounding history and culture could rest on a wider foundation of interaction amongst the government, private and civil sectors. Is it conceivable to organize joint annual meetings of governments, public and private partnerships or business initiatives, which aim to strengthen democratic development?

Last but not least, instead of pushing dialogue between conflicting parties, in the modern world, it is now possible to engage in active public diplomacy. Is it possible to include international academic and intellectual circles in the propagation of democratic best practices, separately from the routine actions of foreign ministries?

The project involves both scientific and practical research: to ask questions in the context of the issues described and seek their answers.

Limitations

The aim of this project, unlike many existing initiatives, is not to strive for universal applicability. Not all North-South relations are devoid of cultural confrontation (e.g. relations between North and South America, Russia and the Caucasus & Central Asia region, China and South-East Asia contain historical traps). The study is based only on appropriate and relevant exemplary sectors of the North-South axis. In addition it would focus not only on relations between states but also relations between the public, private and civil sectors of unbiased societies.

Thus the constructed model will be limited to examples from the time zone GMT +2. This is one of the largest zones with 29 countries, which is particularly suitable for the conceptual design. This time zone crosses through several very distinct geopolitical subgroups: starting with the Baltic States (Finland, Lithuania, Latvia, Estonia), former European USSR members (Belarus, Ukraine) to the north, through parts of the Balkans (Turkey, Greece, Cyprus, Romania, Bulgaria) and the Middle East (Israel, Egypt, Syria, Lebanon, Libya) and down to a large swath of Sub-Saharan Africa (Rwanda, Burundi, DR Congo; and finally South Africa, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Zimbabwe, Zambia. Each subgroup has historically been affected in its own way by the traditional East-West conflict. But from a North-South perspective, it is hard to

find traces of this conflict between the North and South groups of countries within the zone. Specifically, no group has dominated over the other. This fact contains a significant and still not used potential for the emergence of new practices of reinforcement of global democratic development. This potential exists despite the uneven history of neighboring nations within some groups, the existence of dictatorships, quasi-democracies and different degrees of human rights protections in that zone.

The project does not necessarily place the emphasis on states but rather focuses on the unused capacity of business, scientific and public circles, specifically organized for this purpose. This may be a first step towards common academic programs and even a common elite in the area.

Besides the model of cooperation in the time zone that is supportive to global democratic development the project must define the principles that govern cooperation between public, private, public and international institutions in future initiatives (e.g. interagency cooperation, joint meetings of governments, etc.), as well as the balance between them and the ways in which future initiatives will be generated (e.g. annual international contest).

Main topics in the questionnaire for interviews with experts from U.S. think-tanks, representatives of international organizations and political advisors, organized with the help of NED will be: (1) what are the guiding values, priorities, vision; (2) how to relate the project with existing international initiatives; (3) what should the balance between public, private and civil society initiatives in the north-south cooperation be; (4) priority areas for the development of networks and common policies; (5) influence of North-South cooperation on democratic stability and international security.

Impact

The project has a definite practical character. If it demonstrates satisfactory results following the self-assessment procedure, its findings may be proposed later to politicians and statesmen for debate, modification, planning and implementation.

ПРАКТИКИ

МЕНИДЖМЪНТ НА ТАЛАНТИТЕ – ОТ ТЕОРЕТИЧНА ДИЛЕМА КЪМ ПРАКТИЧЕСКИ ИНСТРУМЕНТ ЗА ЕФЕКТИВНО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В ОРГАНИЗАЦИЯТА

Валентин Василев
Снежана Димитрова

1. За талантите

Професионализацията на държавната администрация и повишените изисквания на обществото към резултатите от нейната дейност ще доведе до нарастване на търсенето на добри и квалифицирани мениджъри в публичния сектор. В съвременният свят мениджмънта се разглежда като начин да сведеш управлението до прости неща с изкуството на здравия разум и логика. В търсене на точните хора за точното място, в държавното управление се проявява все по-голям дефицит на креативни и способни хора. Кризата в управлението на човешките ресурси в организациите е факт. Изпитваме го всички ежедневно и чрез собствения си опит. Нуждата от набиране и задържане на таланти в администрацията ще бъде осезаема през следващите няколко години. Управлението на талантите се отнася към качествата на мениджърите за привличане на висококвалифицирани служители, интегриране на служители, както и развитието и задържане на досегашните служители, за изпълнението на сегашни и бъдещи цели на организацията. Готови ли сме за това?

Талантливият екип от служители е безспорно конкурентно предимство. В държавната администрация конкурентността се изразява в доверие на обществото към институциите. Всеки ръководител, който разбира това и мисли за авторитета на институцията, която представлява иска талантлив екип и креативни служители. Същинското управление на таланта обаче, представлява огромно предизвикателство за управленските умения. Изключително талантливите хора не реагират добре на йерархичните правила за даване на заповеди и контрол. Те не ходят на работа заради заплатата - те имат ценности и мотивация, много различни от тези на повечето хора. Откриването на истинските професионални мотиватори за талантите е пътя към успешното управленско общуване¹.

От талантливите служители се очаква повече и те от своя страна очакват повече. Те много по-лесно се отегчават и демобилизират от рутината на работата. В публичната администрация често господства рутинната работа и ежедневни повтаряеми се операции. За хора, които имат идеи и таланта да ги реализират, липсата на подкрепа за нововъведения е демотивиращ фактор. В същото време в администрацията цари консерватизъм и всяко ново е заплаха за старото, т.е. за служителите, които са свикнали да работят по определен рутинен начин. Нужно е да се намери баланса така, че за талантливите да се създадат предизвикателства. Те са друга „порода“ хора и се нуждаят от

¹ Иванова, С.И., Мотивация на 100%, А где же у него клопка?, Альпина, Москва, 2005, стр. 11-20

различен вид мениджмънт. За тях е нужен „естествен бизнес и управление“.² За да се задържат талантите и насочат към продуктивност е нужно да се осигури организационна среда, която стимулира новаторството.

Мениджърът на талантлив екип трябва да се научи бързо да забелязва и да реагира на таланта, да знае как да му помогне да израсне, като едновременно с това го насочва в правилната посока³. Той трябва да разбира из основи каква роля играят талантите за успеха на екипа и да комуникира това ненаатрапчиво, но ефективно. Да си спечели уважението и да бъде човекът, когото талантът с готовност приема да бъде негов лидер е трудна задача. Тя се постига с уважение и признание, освобождаване на енергията и насърчаване на ентузиазма, за да се създаде креативен продукт. Талантите трябва да имат свое поле на изява и делегиране на отговорности. Ако организацията има потенциала и организационната култура да насърчи изявите и открие талантите тя се превръща постепенно във „фабрика за таланти“.⁴

Как да привлечем и задържим талантите?

Напоследък все по-често могат да се чуят разговори между специалистите по управление на човешки ресурси за „затворен пазар на труда“⁵, за липсата на добри специалисти, за невъзможността да се подберат необходимите добре подготвени, талантливи служители, независимо колко и какви конкурси се правят.

Има ли таланти на българския пазар на труда или всички млади хора с висок потенциал предпочитат да напуснат страната и да се реализират в чужбина? Необходими ли са специални усилия, за да открием и да назначим таланта в нашата организация?

Преди да отговорим на тези въпроси може би трябва да определим какво представляват талантите и защо днес все повече се интересуваме от тях.

Още през 1943 г. в една своя реч пред студенти и преподаватели от Харвард президентът Уинстън Чърчил предсказва, че „империите на бъдещето ще бъдат империи на ума“⁶. Достигане на периода на развитие на икономика, основаваща се на знания, определя пазара за таланти като най-конкурентния пазар в момента.

Не толкова лесно обаче се оказва да се открие талантът в областта на бизнеса, защото онзи, който е талантлив служител в една фирма или организация, може изобщо да не се справи с работата в друга фирма. Този който е управлявал талантливо тридесет служители може да не се справи ефективно с ръководството на сто.

И все пак някои проведени проучвания говорят за качества⁷, които се повтарят и дават възможност да се оцени талантливият специалист:

- притежава **творческо мислене**. Колкото по-сложна и непозната работа му се възлага, толкова повече творчество демонстрира той;
- **инициативен е**. Винаги е в състояние да разработи нови идеи, нови проекти, които са много изгодни за организацията;
- **решава проблеми**. Да анализира възникналия проблем и да предложи бързо и лесно решение е нещо нормално за него;

² Семлер, Р., Маверик, Жанет 45, 2011, стр. 15

³ Byham, W., A.Smith, M. Paese, Grow Your Own Leaders, Prentice Hall, 2002

⁴ Реди, Д, Дж. Конгър, Превърнете вашата компания във „фабрика за таланти“, Харвард Бизнес Ревю, Класика и стил, 2009 стр. 61-81

⁵ Виж повече – Рибарска, Е., В.Василев, „Управление на човешките ресурси в публичната сфера – предизвикателствата на европейските измерения“, Бл., 2009,

⁶ Ле Гранд, Ж., Мотивация, Посредничество и публична политика, Арс Ламина, , Македония, 2010, ст. 166-177

⁷ Кон, Дж., Р.Кхурана, Л.Рийвс, „Отглеждане“ на талантите на вашия бизнес, Харвард Бизнес Ревю, Класика и стил, 2009, стр. 43-61

- **учи лесно и бързо.** Откроява се способността му бързо да придобива нови знания и умения и лесно да ги прилага в реални ситуации в практиката си;
- **проявява емоционална и социална интелигентност** – успява да се „потопи“ в чувствата на хората около себе си и да ги използва в работното ежедневие.
- **развива себе си и работи за развитието на кариерата си.** Разбира отлично необходимостта от непрекъснатото си усъвършенстване и не спира да работи върху себе си;
- **работи добре в екип.** Умее да разпредели равномерно и ефективно работата между членовете на екипа и да им постави правилно цели за постигане;
- **има правилна самооценка.** Самоуверен е и се гордее със способностите си.

2. Управлението на таланти като теоретична дилема

Талантът е способността и потенциалната възможност да се направи нещо добре⁸. Да се търсят и откриват нови таланти, да се назначава, мотивират и задържат - това са безценни инструменти в борбата с конкуренцията. Да се работи с талантите е елемент от стратегическото управление на човешките ресурси⁹.

В литературата са изведени четири основни стъпки за успешно управление на таланти.

• Идентификация на таланта

За да идентифицират истинските таланти, трябва да се контактува редовно със служителите. Чрез провеждането на редовни срещи и брифинги, има възможност за запознаване с трудностите и успехите на екипа, да се проследи неговото развитие и да се опознае всеки поотделно¹⁰. Така няма да се загуби контакт с екипа и винаги съществува яснота за ефективността на работа. Талантът на един човек може да се открие в няколко основни области:

- Стратегически мениджмънт
- Социална компетенция
- Личностно влияние
- Емоционална интелигентност

Много е важно умението да се забелязва и оценява потенциала за развитие на служителите. Трудностите в тази област произлизат оттам, че повечето хора не успяват да покажат истинските си умения от самото начало¹¹. Затова трябва да се развиват умения да се улавя желанието и потенциала за постигане на успехи. В коя от гореспоменатите области ще се прояви таланта на даден човек, зависи от бранша на организацията и от конкретната длъжност. Затова експертите в тази област препоръчват да не се избират вече готови критерии за идентификация, а да вземете предвид спецификите на конкретната организация и длъжност.

• Спечелване на таланта

След като са определени талантливите служители, важно е те да се привлекат на страната на организацията и ръководството. Те трябва да усетят и разберат, че са ценени и важни

⁸ Стюърт-Котце, Р., К.Дън, Кои са вашите най-добри хора? Как да открием и преценим вашите топ таланти, Анхира, С., 2011, стр.29

⁹ Аксенова, Е.А., Стратегическият асесмент, Аспент прес, Москва, 2008, стр.64 и следващи

¹⁰ Гибсън, Р., Преосмисляне на бъдещето, Екслибрис, 2003

¹¹ Виж - Илиев, Й., Управление на човешките ресурси, Абагар, 2006

за организацията. Това може да стане чрез възлагането на по-отговорни задачи и намирането на атрактивни и иновативни начини за мотивиране¹².

В подобни ситуации трябва да се внимава да не се „наранят“ останалите колеги. При поощряване на нечий успех другите не трябва да се чувстват подценени или не добре възнаградени за труда си. Това може да ги демотивира и да повлияе зле на работния процес. Затова трябва да се полагат усилия да осигурите чиста комуникация, прозрачност при взимането на решения и засилена обратна връзка. Също така, разпределянето на работата трябва да е такова, че служителите да работят заедно и да се чувстват като един екип.

• Назначаването и развитието вървят ръка за ръка

При назначаването на нов служител е важно да се спазят следните изисквания:

- ясно описание на длъжността;
- план за обучение и навлизане в работата;
- опитен колега, който да помага на новоназначения в началото.

През първите два месеца е добре да се проведе един неформален разговор с новоназначения служител, чрез който да се получи информация за професионалното му и лично мнение относно позицията, за отношението му с колегите и личната перспектива. След още месец е препоръчително да се проведе формализирана (официална) среща. Подходящи теми за обсъждане са:

- Какво е постигнато до момента?
- Как върви работният процес?
- Какви затруднения са възникнали?
- План за развитие през следващите три месеца.

• Оценка и възнаграждение

При оценката на таланта да даден човек се получава разминаване между реално и очаквано развитие. Това е напълно нормално. Задачата на специалистите по човешки ресурси или ръководителя е не само да оцени конкретните успехи или неуспехи, но да разбере и за причините довели до тях. Така ще се избегнат погрешни решения или възлагане на отговорности на неподходящи за това хора. Назначаването дори и на най-талантливият човек на неправилната позиция, води до демотивация за него и до загуби за организацията. Оценката на талантливите служители често излиза извън рамката на формалните правила и процедури. Тези служители представят на своите ръководители решения, които често са по-иновативни от възможностите за реакция в публичните организации. Те очакват възнаграждаване за своята креативност, като често това не е свързано с материални стимули, а с делегиране на отговорности и известна свобода при вземане на решения. Освобождаването на „духа от бутилката“ може да доведе както до огромна добавена стойност за организацията, така и до разочаровашо и катастрофално реализиране на привидно добрите идеи. Именно за това от съществено значение е управляващият екип да има нужните управленски умения и способност да разпознава и подкрепя само онези идеи, които наистина отговарят на целите на организацията и очакванията на обществото.

¹² Цитиран източник - Рибарска, Е., В.Василев, „Управление на човешките ресурси в публичната сфера – предизвикателствата на европейските измерения”, Бл., 2009

3. Мениджмънта на таланти като практически инструмент

Според експертите от фирма Softscape, признат световен лидер в предлагането на софтуерни решения в областта на управлението на хора и персонал, управлението на таланта е сред топ приоритетите за следващите години. Нещо повече, изнесените резултати от статистическо проучване в областта на човешките ресурси, което провеждат в глобален мащаб за 2009 и 2010 година разкрива, че 3 от 4 компании считат от съществено значение интегрирането на системи за мениджмънта на таланта¹³.

Авторите на анализа намират ирония в това, че в условията на световна икономическа криза, когато се съкращава много персонал, стратегиите за Мениджмънт на Таланта (Talent Management или още Human Capital Management /HСM/) са сред топ приоритетите на компаниите. Според проучването 74% от организациите и 83% от големите корпорации считат, че интегрирането на системи за управление на таланта е от критично значение за тяхното развитие. В тази връзка, съкращения, сливания на компании, разширения, ограничения в работната ръка – това са неща, които винаги оказват влияние в Управлението на човешките ресурси. Дори в условията на криза обаче, специалистите търсят начини за подобрене и усъвършенстване на системите си за управление и задържане на таланти, за да бъдат по-подготвени за предстоящите предизвикателства¹⁴. Ето и най-големите предизвикателства, подредени по приоритети, които са споделили проучваните организации:

- Наемане на обучени и можещи хора и попълване на ключови позиции.
- Подобряване и усъвършенстване на лидерски програми.
- Въвличане и мотивиране на персонала¹⁵.
- Откриване и запазване на хората с високо представяне.
- Изграждане на култура, ориентирана към представянето.

Според доклада целта на всяка организация, в управлението на човешките ресурси, трябва да е насочена към подобряване на ефективността на работната сила, с оглед повишаване на продуктивността на организацията, независимо от непрекъснато променящата се икономическа среда и състоянието на финансово-икономическата криза. Ключа към постигане на тази цел е в наемане, развитие, въвличане, задържане на високо ефективни хора.

В своята книга „Управление на таланта“¹⁶ Алън Робертсън и Аби Греъм свързват таланта с „голям брой очаквания“.

От една страна това са очакванията на мениджъра за високи професионални резултати от талантливия служител, за високи творчески постижения, които се проявяват не само в момента, но се очаква да се проявяват и в бъдеще. Логично е постиженията на таланта да подобрят бизнес-резултатите и цялостната работа на организацията.

От друга страна това са очакванията на самия талант. Той обича да бъде в центъра на събитията, да отговаря на възникнали предизвикателства, да бъде включен в рискови ситуации, да участва в обогатяване и развитие на собствените си качества, да го мотивират и да се грижат добре за него¹⁷.

¹³ По данни от Интернет

¹⁴ Виж повече - Рибарска, Е., В.Василев, Публичен мениджмънт, Бон, Бл, 2009

¹⁵ Виж – Василев, В, Съвременни мотивационни техники и приложението им в публичната администрация, ЮЗУ Н.Рилски, Бл, 2010,

¹⁶ Робъртсън, А., А.Греъм, Управление на таланта, С. 2009

¹⁷ Шиплет, М., Съвременно управление на човешките ресурси, ИПАЕИ,С., 2005

Да се управляват талантлив хора означава да се намери пресечната точка между очакванията на мениджърите и очакванията на талантните, което само по себе си не е лесна задача.

В действителност процесът на управлението на талантлив хора не се различава значително от управлението на обикновените служители на организацията и може да се приеме, че минава през следните етапи:

- **Планиране на работната сила.** Броят и качеството на необходимите служители се определя от бизнес плана или стратегията на организацията. Изпълнението на стратегията определя целите за привличане и назначаване на служители с разнообразни характеристики, бюджета за работна заплата и компенсациите. Това планиране може да включва и задачата да се намерят хора с по-висок потенциал, на които да се осигури както персонално заплащане, така и други условия за развитие на таланта им. От друга страна, специалистите по управление на човешките ресурси разработват системи за запознаване с нуждите и недоволствата на техните служители /социален барометър, анкета за удовлетвореност, групи за изразяване на мнението/¹⁸, като своеобразни форми на по-точно прецизиране на работните места в организацията.
- **Подбор и назначаване.** Развитието изисква вливането на нови хора в организацията чрез интегрираните процеси на набиране и оценяване, чрез сериозна преценка дали качествата на избраните хора съответстват на целите за развитие на организацията. Задача на ефективния подбор е да се намерят онези хора, които да притежават необходимите знания и умения и в същото време да харесат организацията и да кандидатстват за работа в нея.
- **Въвеждане в работата на организацията.** Това са усилията на организацията да помогне на новоназначените да усвоят необходимите за съответната дейност знания и умения, за да могат бързо да се интегрират в организационната култура и да изпълняват ефективно професионалните си задължения.
- **Управление на производствената дейност или на индивидуалния принос на служителите.** Осъществява се с помощта на приетата за организацията стратегия и цели, които помагат за измерване и оценяване на резултатите от участието на служителите в цялостната работа на организацията.
- **Обучение и подкрепа на изпълнението.** Предлага програми за обучение и развитие на служителите на всички нива на организацията, които да осигурят необходимия опит за изпълнение на дейностите и задачите.
- **План за приемственост и развитие на кариерата.** Тъй като организацията непрекъснато се променя и развива, съществува и непрекъсната потребност хората да променят длъжностните си позиции. Планът за развитие на кариерата помага на мениджърите да определят най-подходящите кандидати за разкритата нова длъжност. Тази функция също може да се свърже много тясно със стратегията на организацията и да отговори на изискванията за развитие на длъжностните позиции през следващите няколко години.
- **Компенсации и допълнително заплащане.** Организациите се стараят да свържат заплащането и придобивките на служителите с резултатите от тяхната дейност за изпълнение на заложените цели в стратегията на организацията.

¹⁸ Публичен стратегически мениджмънт, Туининг проект „Укрепване на структурите на българското правителство за мониторинг и анализ на основни политики и разработване на съгласувани стратегически решения, С, 2009, стр.97

- **Анализ на критичните умения.** Този анализ е свързан с уменията, критични за дейността, които притежават служителите с висок потенциал. Организацията стриктно следи кои са напускащите, като се стреми да задържи онези хора, които притежават умения, значими за организацията.

В центъра на този процес са **добре определените условия за работа в организацията**, предпочитани от талантливите хора, а именно:

- създаване на условия за непрекъснато усъвършенстване на служителите¹⁹. За целта е необходимо да се инвестира значително в обучението на персонала, да се работи по проекти, предизвикателни по отношение на развитието на знанията и уменията, да се развиват и усъвършенстват непрекъснато ролята на длъжностите, да се търси компетентностния подход при решаване на проблемите в организацията:

- предпочитаните работодатели работят с много взискателни системи за оценка на работата, като възнаграждават и повишават според постигнатите от служителите резултати;

- в организацията се изгражда култура на поемане на рискове. Възнаграждават се онези, които поемат разумен риск, не се уволняват онези, които са рискували, но по някакви причини са се провалили, а се проучват внимателно причините за провала и се вземат мерки подобно решение да не се повтаря. В тази връзка ролята на лидерството е от огромно значение.

Условията за привличане на таланта са едно, а задържането е съвсем различно нещо. Необходими са допълнителни усилия за да се задържи талантливия служител, като:

- постепенно разширяване отговорностите на длъжностната му позиция;

- осигуряване на все повече автономност и възможност за участие в процеса на вземане на решения както на неговото ниво, така и на по-високи управленски нива, където се търси неговото експертно мнение. Основното, което прави служителите по-резултатни е доверието, което имат в организацията и чувството, че към тях се отнасят по правилен и справедлив начин²⁰.

- повишаване на шансовете за постигане на по-високи цели и за участие в приоритетни за организацията дейности;

- възлагане на ръководство на проект или управление на екип за конкретна дейност;

- осигуряване на възможност да обучава други служители в организацията на по-ниско или на същото управленско ниво;

- подкрепа за личностното развитие и повишаване на професионалната компетентност чрез специализирана литература, участие в обучение и други възможни форми;

- включване в програми за менторство и коучинг в определени етапи от кариерното развитие на служителите.

Когато програмите за управление на талантите не са самоцелни, а пряко обвързани с конкретните цели на организацията, икономическият резултат за организацията има реални измерения и възвръщаемостта от инвестицията е сигурна, като надвишава размера на вложените ресурси няколко пъти. С други думи е необходимо да се идентифицират „островите“²¹ чрез подобни програми за талантливи служители и да се изучават, разгръщат и поддържат във времето.

¹⁹ Виж повече - Харизанова, М., Бояджиев, Др., Миронова, Управление на човешките ресурси – инвестиция в бъдещето, С., 2007

²⁰ Публичен стратегически мениджмънт, Туининг проект „Укрепване на структурите на българското правителство за мониторинг и анализ на основни политики и разработване на съгласувани стратегически решения, С, 2009, стр.65

²¹ Кови, Ст, Б.Уитман, Предвидими резултати в непредвидими времена, Кибиа, 2010, стр.44-46

В жестоката конкуренция между организациите единственият начин за открояване от останалите е чрез фокусиране върху факторите, които са от най-голямо значение за отличните служители, а именно: възможност за професионална кариера и разгръщане на индивидуалните им способности и познания²². Висшият пилотаж в тази област се крие в целенасоченото провеждане на програмата на управление на талантите, така че вложените средства за реализирането ѝ да бъдат съгласувани и да спомагат за постигането на конкретните цели на организацията.

В резултат освен повишеният имидж на организацията като желан работодател, тя ще разполага с подготвени, висококвалифицирани и удовлетворени служители. Нещо повече - планирането на развитието на ключовите служители в най-подходящата за тях и за организацията насока осигурява ефективност и приемственост в дългосрочен аспект²³. Затова подходът на управление на талантите е една добре обоснована инвестиция за осигуряване на квалифицирани и мотивирани служители, които да постигат заложените цели.

Като цяло може да се очаква, че в следващите години значението на приложението на ефективен мениджмънт на талантите ще се разширява и утвърждава, а това ще зависи все повече от лидерството в организациите. Инвестицията в откриване, създаване и развитие на лидери в обществените организации многократно ще се възстанови на данъкоплатците. Само ефективният лидер може да открие, развие и задържи талантливите служители, които да работят в интерес и с висока продуктивност за обществото. Липсата на идеи и можещи хора да ги реализират е заплаха за всяко общество и в противовес на европейските ценности за създаване и развитие на икономика на знанието.

И в заключение можем да се съгласим с думите на Стюърт-Котце: „Няма недостиг на талантлив хора, има недостиг на хора, които знаят как да открият, усъвършенстват, наемат и задържат таланти“²⁴.

²² Харвард бизнес скуул, Оценка на изпълнението, Класика и стил, С., 2007, стр.122-136

²³ Интересни идеи могат да бъдат намерени в – Улрих, Д, Н.Смолуд, Лидерството като бранд, Д.Яков, 2009

²⁴ Стюърт-Котце, Р., К.Дън, цитирано произведение

ЛИТЕРАТУРА

- Иванова, С.И., Мотивация на 100%, А где же у него клопка?, Альпина, Москва, 2005
- Семлер, Р., Маверик, Жанет 45, 2011
- Рибарска, Е., В.Василев, „Управление на човешките ресурси в публичната сфера – предизвикателствата на европейските измерения”, Бл., 2009
- Реди, Д, Дж. Конгър, Превърнете вашата компания във „фабрика за таланти”, Харвард Бизнес Ревю, Класика и стил, 2009
- Ле Гранд, Ж., Мотивация, Посредничество и публична политика, Арс Ламина, , Македония, 2010
- Кон, Дж., Р.Кхурана, Л.Рийвс, „Отглеждане” на талантите на вашия бизнес, Харвард Бизнес Ревю, Класика и стил, 2009
- Аксенова, Е.А., Стратегический ассесмент, Аспент пресс, Москва, 2008
- Гибсън, Р., Преосмисляне на бъдещето, Екслибрис, 2003
- Илиев, Й., Управление на човешките ресурси, Абагар, 2006
- Рибарска, Е., В.Василев, Публичен мениджмънт, Бон, Бл, 2009
- Робъртсън, А., А.Греъм, Управление на таланта, С. 2009
- Шиплет, М., Съвременно управление на човешките ресурси, ИПАЕИ, С., 2005
- Харизанова, М., Бояджиев, Др., Миронова, Управление на човешките ресурси – инвестиция в бъдещето, С., 2007
- Кови, Ст, Б.Уитман, Предвидими резултати в непредвидими времена, Кибеа, 2010
- Василев, В, Съвременни мотивационни техники и приложението им в публичната администрация, ЮЗУ Н.Рилски, Бл, 2010
- Василев, В., Съвременна парадигма на лидерството в организациите от сферата на сигурността, Военен журнал, С., бр.6, 2009, стр.68-76
- Харвард бизнес скуул, Оценка на изпълнението, Класика и стил, С., 2007, стр.122-136
- Публичен стратегически мениджмънт, Туининг проект „Укрепване на структурите на българското правителство за мониторинг и анализ на основни политики и разработване на съгласувани стратегически решения, С, 2009
- Улрих, Д, Н.Смолуд, Лидерството като бранд, Д.Яков, 2009
- Стюърт-Котце, Р., К. Дън, Кои са вашите най-добри хора? Как да открием и прецените вашите топ таланти, Анхира, С., 2011
- Byham, W., A.Smith, M. Paese, Grow Your Own Leaders, Prentice Hall, 2002

НОВИ КНИГИ

ПРЕДСТАВЯНЕ НА КНИГАТА НА ПРОФ. ДАВИДКОВ „ЦЕННОСТИ НА ЗАБОГАТЯВАНЕ: ПРЕДПРИЕМАЧИТЕ В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ ПЕРИОДА 1991–2004 Г.”



За мен е удоволствие да представя мащабния труд на колегата Цветан Давидков²⁵ „Ценности на забогатяване: предприемачите в България през периода 1991–2004 г.” (С., УИ „Св. Климент Охридски”, 2010). Монографичното изследване е резултат от дългогодишни проучвания на предприемачеството и частния бизнес в България с фокус върху личността на предприемача, характеристиките на предприемаческата фирма, динамиката в условията за развитие на бизнеса. Въз основа на представителни данни (във времевите точки 1991, 1997 и 2004 г.) е налице система от индикатори за наблюдение на устойчивостта и динамиката в развитието на съвременното българско предприемачество.

Специален интерес представлява опитът за ценностна идентификация на съвременните български предприемачи.

- Въз основа на значимостта на ключови трудови цели, съвременният български предприемач е представен чрез *йерархичен ценностен модел*. Изследвани са вътрешните зависимости между трудовите ценности („*ценностни ядра*”) – по такъв начин се разкрива значимостта, контекста и отнасянията на всяка конкретна трудова ценност.
- Изключително информативно е сравняването на ценности при предприемачи и не предприемачи – това дава възможност да се очертаят общите места и различията в ценностните модели. Ценностите *самостоятелност* и *сигурност* са много по-важни за предприемачите и това не е случайно. Самостоятелността (свобода, автономия; „сам да си бъдеш господар”) е ключов мотив за предприемаческа дейност. В условията на динамика и несигурност, за предприемача *сигурността* означава стабилни ориентири за вземане на работещи (печеливши) решения
- Изследвано е влиянието на трудови ценности върху предприемаческия успех – въз основа на очертаните зависимости добре се очертава ценностният модел на успяващия предприемач.

²⁵ Цветан Давидков (професор, д.с.н.) е преподавател в Софийския университет „Св. Климент Охридски”, катедра „Стопанско управление”.

Споменатото по-горе е безспорен принос към очертаване на предприемаческия етос.

Тъй като проектът е отворен и с планирано продължение, пожелавам на автора успех за по-нататъшно реализиране на избраната изследователска линия.

Професор д.и.н. Желю Владимиров



ЗА АВТОРИТЕ

Тодор Танев – Доктор на политологическите науки, професор в катедра „Публична администрация“ на Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Основни публикации: *“Анализ на публичните политики (Policy Analysis): науката за създаване на конкретни политики”*, Военно издателство, ISBN 978-954-509-408-8, София 2008; *“Стратегическо управление на публичната сфера”*, Военно издателство, ISBN 978-954-509-398-2, София 2008; *“Политическите стратегии”*, Университетско издателство “Св. Кл. Охридски”, ISBN 954-07-1775-2, София, 2003; *“Политическата култура”*, Университетско издателство “Св. Кл. Охридски”, Университетска библиотека № 408, ISBN 954-07-1615-2, София, 2001; *“Принципи на контентанализа на документи”*. Университетско издателство “Св. Кл. Охридски”, София, 1990.

Николай Найденов е доктор на политологическите науки и доцент по политология в катедра "Политология" на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Неговата преподавателска практика включва лекционните курсове: "Антропология на публичното пространство", "Политическо представителство и публична власт", "Непублична политика", "Анатомия на корупцията" и "Корупция и противодействие на корупцията". Той е автор на монографиите: "Феодализъм и патриархалност: по материали от българските земи 15-19 век" (1993), "Антропология на патриархалния език" (2001) и "Публика и политика: въведение в политическата антропология на модерността" (2008). Изследователските му интереси са фокусирани върху (а) прехода от публично към политическо и (б) ерозията на модерните публични/политически институции. Специализирал е в Италия, Великобритания и САЩ.

Стойчо П. Стойчев е доктор по политология, асистент в катедра Политология на СУ „Св. Климент Охридски“ където води курсовете „Увод в количествените изследвания“ и „Информационни ресурси и специализиран софтуер в политологията“. Завършил е политология и европейска интеграция в СУ „Св. Климент охридски“ и политически науки в Централноевропейския университет в Будапеща със специализации по сравнителна политология и външна политика. Основните му интереси са в областта на количествените методи, парламентарната политика и представителството на интереси. Публикувал е по въпросите на парламентарната трансформация в България и парламентарния контрол.

Татяна Томова е доктор по политически науки, доцент в катедра „Публична администрация“ на СУ „Св. Климент Охридски“, хоноруван преподавател в Департамента по политически науки и Центъра по публична администрация на НБУ. Преподавателската ѝ дейност включва дисциплини като „Формиране и осъществяване на публични политики“, „Проектиране и управление на социални програми“, „Европейска социална политика“, „Сравнителни публични политики“. Участва в поредица проекти като консултант на държавни и местни институции, като експерт на Институт „Отворено общество“, като преподавател в обучения, организирани от Българско училище за политика, Институт за социална интеграция и др. Основни публикации: Изработване на политики, програми, проекти, 2008, ISBN 978-954-9338-05-8; Публичните политики.

Подходи и методология на изследването и анализа, 2003, ISBN 954-07-1892-X; Теория на социалната политика, 2000, ISBN 954-9536-22-X; Модерните социални държави. Политиката на САЩ, Великобритания, Германия и Швеция, 1998, ISBN 957-324-948-12.

Александър Маринов – Доктор по социология, доцент в катедра „Публична администрация“, Философски факултет, Софийски Университет „Св. Климент Охридски“. Автор на монографиите „Административният елит на XXI в.“ С., СиБи, 2010, ISBN 978-954-730-652-3 и „Обществени елити и лидерство в страните в преход“ С., СиБи, 2004, ISBN 978-954-730-204-3. Основни области на научен интерес – административен капацитет, административен елит, модели на административно развитие и реформи.

Валентин Василев – доцент, преподавател и заместник-декан в Правно-историческия факултет на ЮЗУ „Н.Рилски“ в Благоевград. Хабилиран в областта на организацията и управлението в публичната администрация. Научните му интереси са в сферата на управлението на човешките ресурси, организационното поведение, мотивацията на персонала и др. Има публикувани седем учебници и учебни пособия и над двадесет статии в различни научни списания. Специализирал е във Франция, Гърция, Полша, Македония. От края на 2007 до средата на 2010 г. е заместник-кмет на Община Благоевград. Участва в голям брой проекти в сферата на управлението на човешките ресурси по различни европейски програми.

Снежана Димитрова е главен секретар на Комисията за финансов надзор и преподавател по публична администрация в ЮЗУ „Н.Рилски“ – Благоевград и ТУ – София. Специалист в областта на организацията и управлението на публичната администрация и държавното управление, стратегическото планиране и управлението на човешките ресурси. Ръководител на ключови проекти, финансирани от международни донорски организации и ЕС в областта на държавното управление и държавната администрация. Има редица публикации по темата и е съавтор на изданието „Управление на държавната администрация“, изд. ИПА и „Органи на държавна власт“, изд. ИПАЕИ. Специализирала е в ENA (Висша школа по администрация на Република Франция“, Париж и Страсбург), IBM -Централа, Виена, Австрия, Висшата школа по публична администрация към министерството на вътрешните работи, Рим, Италия и др.

Цветан Давидков – Доктор на социологическите науки, професор в Катедра Стопанско управление, Стопанския факултет на Софийския Университет „Св. Климент Охридски“. Области на преподаване: управление, предприемачество, организационно поведение, национална и организационна култура. Significant publications during the period 2009-2010: *Values of Accumulating Wealth: entrepreneurs in Bulgaria during the period 1991–2004*. S., University Publishing „St. Kliment Ohridski“, 2010 // *National and organizational cultures*. S., Sofia University–FEBA, 2009 // *Power and trust*. In: „Wellbeing and trust: Bulgaria in Europe? (comparative analysis on the European Social Survey (ESS) 2006/2009). Collectors: N. Tilkidziev, L. Dimova. S., East-West Publishing, 2010.