

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 7 / Януари 2016



ДОКТОРАНТСКИ БРОЙ - 2016

Съдържание

ДОКТОРАНТИ

Георги Станков

УНИВЕРСИТЕТ НА ТРЕТАТА ВЪЗРАСТ В БЪЛГАРИЯ: КАКВО, ЗАЩО И КАК ТРЯБВА ДА СЕ СЛУЧИ?

Виктор Михайлов

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ И ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПРИ ОПРЕДЕЛЯНЕТО НА ДНЕВНИЯ РЕД НА ЕС

Мария Попковачева-Терзиева

„ТРЯБВА” ИЛИ „МОЖЕ”: РОЛЯТА НА ИДЕАЛНАТА ТЕОРИЯ ПРИ ПОЛИТИЧЕСКОТО ТЕОРЕТИЗИРАНЕ

Драга Попова

ФАКТОРИ И ФУНКЦИИ НА ЕТНО-РЕЛИГИОЗНИТЕ КОНФЛИКТИ (ПРОБЛЕМИ НА УПРАВЛЕНИЕТО)

Николай Бизев

КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВАТ ГОЛЕМИТЕ ДАННИ?

Искра Милева

СТРАТЕГИЧЕСКИ ПОДХОД КЪМ ВЗАИМООТНОШЕНИЯТА „ДЪРЖАВА - ВИСШЕ ОБРАЗОВАНИЕ - СОЦИАЛНА ПРАКТИКА” (ТЕОРЕТИЧНИ ИЗХОДНИ ПОЗИЦИИ)

Венко Петков

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ ОСНОВИ НА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕТО НА КАПАЦИТЕТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

ДОКТОРАНТИ

УНИВЕРСИТЕТ НА ТРЕТАТА ВЪЗРАСТ В БЪЛГАРИЯ: КАКВО, ЗАЩО И КАК ТРЯБВА ДА СЕ СЛУЧИ?

Георги Станков¹

Резюме

Статията разглежда възможността за развитие на “Университет на третата възраст” в България. Авторът представя основните стратегически документи на страната, които имат пряка връзка с УТВ, и изследва феномена УТВ в световен мащаб. Накрая дискутира важните въпроси, които стоят пред реализацията на тази идея в България.

Ключови думи: учене през целия живот, образование за възрастни, университет на третата възраст, активно стареене, политики за възрастни

UNIVERSITY OF THE THIRD AGE IN BULGARIA: WHAT, WHY AND HOW MUST HAPPEN?

Georgi Stankov

Abstract

The article explores the potential for development of “University of the third age” adult learning institutions in Bulgaria. The author presents the state’s key strategic documents which are directly pertinent to UTA and researches the UTA phenomenon on a worldwide scale. Finally, he discusses the main questions which need to be considered in order to implement the UTA idea in Bulgaria.

Keywords: lifelong learning, adult education, university of the third age, active aging, policy on the elderly

Въведение

На 17 февруари 2015 г. министърът на образованието и науката проф.Тодор Танев за първи път в България изказа идеята за създаването на “Университет на третата възраст” (УТВ).² Като всяка нова идея, която е отвъд кръга на знанието ни и на приетото за естествено, идеята за “Университет на третата възраст” има нужда от време за осмисляне и оценка. В опит да допринесе към дискусиата за политиките на държавата спрямо възрастните хора у нас, ще разгледам следните теми:

- Кои фактори предпоставят необходимостта да се говори за развитието на образователни инициативи за възрастните хора в България?

¹ **Георги Станков** е психолог и психодрама терапевт, докторант в катедра "Публична администрация" на СУ "Св. Климент Охридски." Работи по темите гражданско участие и развитие на общности, лидерство, развитие на човешките ресурси, либертариански патернализъм и качество на живот. Има изследвания и публикации в областта на психодраматичния метод и детското участие.

² Танев, Тодор (2015). “Идеен проект за “Университет на третата възраст”. Достъпен онлайн на адрес: <https://www.facebook.com/todor.tanev.37/posts/10205934539032192>, последно посетен на 21.12.2015.

- Какво представлява УТВ и какви модели на образователни институции за възрастни съществуват в световен мащаб?
- Какъв трябва да е УТВ в български контекст?

Част 1. Необходимостта от нов подход в предлагането на от образователни дейности за възрастните хора в България

Политиките, насочени към социалната включеност и активност на възрастните хора в България, страдат от една основна слабост. През годините държавните институции са положили усилия за теоретичното им развитие чрез стратегии, концепции и планове, но не е направено достатъчно за създаването и имплементирането на работещи практики в реалния живот. Университетът на третата възраст може да компенсира този дефицит, като се превърне в пресечна точка на две досега независимо развиващи се актуални тенденции в България. Първата тенденция е стремежът за създаване на условия за активен живот на възрастните хора (active ageing), които в новите демографски реалности стават все по-голяма част от населението на страната. Втората тенденция е стремежът за развитие на ученето през целия живот (lifelong learning), което утвърждава правото и необходимостта от продължаващо образование и обучителни дейности през целия жизнен път.

1.1. Към по-активен живот на възрастните хора в България.

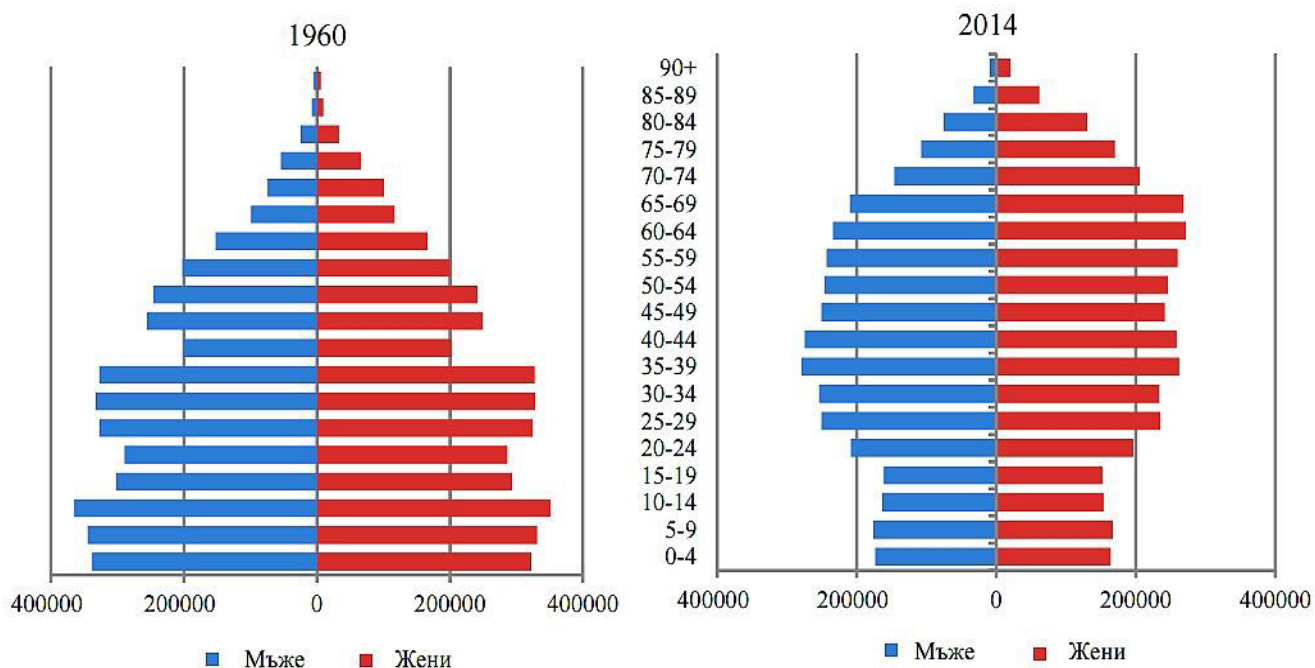
България е сред страните с най-бързо стареещо население в света.³ Основният фактор за това положение е намалената раждаемост. Всички данни за разпределението на населението по възраст сочат, че относителният дял на хората в нетрудоспособна възраст в страната расте за сметка на населението в трудоспособна възраст. Например през 2011г. процентът на жителите между 0 и 14 години у нас е бил 13,8% от общото население на страната, а на жителите на 65 и повече години е бил 17,7%, като е установена тенденция за постоянно нарастване на възрастните спрямо децата.⁴ Негативната демографска тенденция се потвърждава и от докладите на Националния статистически институт за 2013г.⁵ и 2014г.⁶, в които откриваме, че броят на лицата до 19-годишна възраст е намалял почти двойно спрямо 1960г. (вж. фигура 1).

³ Myers, Joe (2015), "These countries are shrinking the fastest", публикация в сайта на Световния икономически форум от 2015.07.28. Източникът е достъпен онлайн на адрес: <https://agenda.weforum.org/2015/07/these-countries-are-shrinking-the-fastest>, последно посетен на 21.12.2015.

⁴ Национален доклад за България за 2011г. (втори преглед и оценка по изпълнението на Международния план за действие по застаряването от Мадрид, 2002г., и на регионалната стратегия за Европа към него), стр.2, достъпен онлайн на адрес: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/country_rpts/BGR_report_rus.pdf, последно посетен на 21.12.2015.

⁵ НСИ (2014). "Население и демографски процеси през 2013г.", стр.1, достъпен онлайн на адрес: http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Population2013_AUIT2RS.pdf, последно посетен на 21.12.2015.

⁶ НСИ (2015). "Население и демографски процеси през 2014г.", стр.1, достъпен онлайн на адрес: http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Population2014_2Y19BGI.pdf, последно посетен на 21.12.2015.



Фигура 1: Възrastова структура на населението на България през 1960г. и 2014г. (Източник: НСИ)

Друг фактор, допринасящ за нарастването на относителния дял на възрастните хора, е увеличената продължителност на живота. В световен мащаб прогнозите за развитите страни и някои от членовете на ОИСР са, че към 2060-2065г. очакваната продължителност на живота за жените и мъжете над 65-годишна възраст ще нараства.⁷ В България средната продължителност на живота е по-ниска от тази в страните от Г-20, но през последните години също се наблюдава тенденция към повишаване: от 72,1г. през 2002г. до 74,9г. през 2013г.⁸

И третият фактор, който оказва влияние на повишаването на средната възраст на населението в България през последните десетилетия, е миграцията на български граждани в други страни. Към 2011г. техният брой е бил над 2 милиона души, като в по-голямата си част те са в трудоспособна възраст, или са били в такава към момента на заминаването си.⁹

Динамиката в разпределението на населението по възрастови групи закономерно води до повишаване на средната възраст в страната. Увеличаващият се дял на възрастното население у нас означава, че се увеличава броят на хора със сходни житейски ситуации, потребности и проблеми. Тези промени изискват сериозен поглед върху бъдещето на пенсионната система и здравните грижи, продължаващото образование и възможностите пред “сребърната икономика”,

⁷ OECD (2015). “Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 indicators”, pp.156–157, достъпен онлайн на адрес: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015_pension_glance-2015-en, последно посетен на 21.12.2015.

⁸ Национален статистически институт, “Очаквана продължителност на живота, по пол”, достъпен онлайн на адрес: <http://goo.gl/UdkKF6>, последно посетен на 21.12.2015.

⁹ Сайтът EuroChicago представи списък с броя на български граждани по страни, с уточнението, че данните са по преценка на българските дипломатически представителства и са получени от МВНР по ЗДОИ. Източникът е достъпен онлайн на адрес: <http://www.eurochicago.com/2012/04/v-tchuzhbina>, последно посетен на 21.12.2015.

но също и предприемането на непопулярни политически решения, които стават наложителни при променената демографска ситуация, например постепенното повишаване на възрастта за пенсиониране.¹⁰ Промененият баланс във възрастовата структура предполага мерки за по-пълноценното и активно включване на възрастните хора в социалния, икономическия и културния живот, което от своя страна ще увеличи възможността им да допринасят за себе си и за обществото и в по-късна възраст. През 2012г. Република България материализира намеренията си в това отношение чрез Националната концепция за насърчаване на активния живот на възрастните хора в България (2012 - 2030).¹¹

Националната концепция за активен живот на възрастните хора поставя стратегическата цел за "...създаване на условия за техния активен и достоен живот чрез осигуряване на равни възможности за пълноценното им участие в икономическия и социален живот на обществото",¹² която трябва да доведе до достоен и пълноценен живот за възрастните хора. Концепцията приема за "възрастен" всяко лице над 55-годишна възраст.

Следните оперативни цели очертават непосредствените приоритети за работа по осъществяване на концепцията:

1. Осигуряване на условия за активен трудов живот на възрастните хора.
2. Осигуряване на финансова стабилност на пенсионната система, условия за активен и достоен живот в пенсионна възраст и за ограничаване на бедността сред пенсионерите.
3. Осигуряване на условия за достъп до здравни услуги и удължаване на живота в добро здраве на възрастните хора.
4. Осигуряване на условия за достъп до образование, за учене през целия живот, за
5. повишаване на квалификацията и за преквалификация на възрастните хора с оглед на
6. Подобряване на мобилността на пазара на труда.
7. Развитие и модернизирание на дългосрочните грижи и осигуряване на условия за достъп до социални услуги. Развитие на т.нар. „сребърна икономика“.
8. Развитие на доброволчеството.
9. Преодоляване на негативни стереотипи и изграждане на позитивен публичен образ на възрастните хора.¹³

Но две години след приемането на концепцията, Индексът на активното стареене на 28-те страни - членки на Европейския съюз през 2014г. постави България на незавидното 22-о място.¹⁴

¹⁰ През 2015г. този процес започна. Подробности в: НОИ (2015). "Пенсии за осигурителен стаж и възраст", достъпен онлайн на адрес: <http://www.noi.bg/pensions/grantpensions/1854-posv13>, последно посетен на 23.12.2015.

¹¹ Министерство на труда и социалната политика (2012). Национална концепция за насърчаване на активния живот на възрастните хора в България (2012 - 2030), достъпен онлайн на адрес: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2463, последно посетен на 21.12.2015.

¹² Пак там, стр. 37.

¹³ Пак там, стр.38.

¹⁴ United Nations Economic Commission for Europe, European Commission (2014), "Active Ageing Index for 28 European Union Countries", достъпен онлайн на адрес: <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/Active+Ageing+Index+Home>, резюме на данните са достъпни онлайн на адрес: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/WG7/Documents/Policy_Brief_AAI_for_EG_v2.pdf, и двата източника са последно посетени на 21.12.2015.

Особено ниски са резултатите по два от четирите области на индекса: “Обществено участие” и “Независим, здравословен и сигурен живот”, съответно 27-о и 26-о място сред 28-те страни от съюза. По-добро е представянето на България в другите две области на индекса - “Заетост” и “Капацитет и благоприятна среда за активно стареене”, където заема съответно 15-а и 17-а позиция. Общото представяне обаче категорично показва дефицита в политиките, насочени към насърчаване на активния живот на възрастните хора у нас. Налага се изводът за необходимост от цялостен подход, който да работи за паралелния напредък по разнообразните индикатори, отчитащи качеството на живот в активна възраст. Сред тях са: включване в доброволчески дейности, полагане на грижи за други хора, социална свързаност, психично благополучие, физическа активност, политическо участие, достъп до здравна и стоматологична грижа, използване на информационни и компютърни технологии, възможности за независим живот, среден разполагаем общ доход, редуциране на риска от материални лишения, физическа сигурност и учене през целия живот.

1.2. Към учене през целия живот в България.

Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014 – 2020 си поставя за цел в края на периода България да се превърне в страна, създаваща необходимите условия за пълноценна творческа и професионална реализация на личността, в която достъпът до разнообразни и качествени форми на учене през целия живот се е превърнал в реалност за всички нейни граждани.¹⁵ Подобряването на знанията и компетентностите вече не се разглежда като право или привилегия само на по-младите; то е право на всички.

Една от конкретните цели на стратегията е да се увеличи делът на участващите граждани на възраст между 25 и 64 навършени години в образователни и обучителни дейности от 1.5% през 2012 г. на повече от 5% през 2020 г. (при 4-седмичен референтен период). Последната декада на трудоспособната възраст попада в категорията “възрастни хора” според Националната концепция за насърчаване на активния живот на възрастните хора в България, която (както споменахме по-горе) включва лицата над 55-годишна възраст.

Сред областите на въздействие в Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014-2020 фигурира развитието на възможности за неформално учене на възрастните хора след приключване на професионалната им кариера. България традиционно създава амбициозни стратегии, но слабото място е липсата на воля и визия за формиране на конкретни политики за осъществяването им. Ще приведа един аргумент в подкрепа на това твърдение: същата цел от 5% включени в учене през целия живот лица на възраст между 25 и 64 навършени години беше заложена в предходната Национална стратегия за учене през целия живот за периода 2008-2013. Поставената цел категорично не беше постигната: данните сочат, че през 2012г. само 1,5% от представителите на целевата група са били включени в учене през целия живот, а през 2014г. те са 1,8%.¹⁶ С тази тенденция на увеличаване на броя на заетите в

¹⁵ Министерство на образованието и науката (2013), Национална стратегия за учене през целия живот за периода 2014 – 2020, достъпен онлайн на адрес: mon.bg/?h=downloadFile&fileId=1972, страница 18, последно посетен на 21.12.2015.

¹⁶ Министерство на образованието и науката (2014) Годишен доклад за изпълнението през 2014г. на Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014 – 2020, стр.26, достъпен онлайн на адрес: mon.bg/?h=downloadFile&fileId=8081, последно посетен на 21.12.2015.

някаква форма на учене през целия живот, поставената цел на стратегията от 5% през 2020г. отново няма да бъде постигната.

Въпреки, че в Годишния доклад за 2014г. липсват данни по възрастови групи, въз основа на лични наблюдения допускам, че лицата в последната декада на трудоспособната възраст (55 - 64г.) и тези в пенсионна възраст са по-пасивни от останалите по отношение на включването си в образователни и обучителни дейности. Без претенция за изчерпателност, откривам следните възможни причини за това състояние:

1. Наличие на “култура на неучастието” в образователни, социални, културни, хуманитарни и т.н. дейности сред доминиращата част от обществото.¹⁷
2. Наличие на особена нагласа относно социалната роля на възрастните хора и тяхното място в обществото.¹⁸
3. Наличие на психологическа бариера у възрастните хора за включване в образователни дейности с по-млади хора, в случаите, когато те са отворени за всички възрасти.
4. Липса на адекватни и съобразени със способностите и потребностите на хората от третата възраст учебни дейности и програми.

В резултат една значима част от населението на страната – хората от третата възраст – де факто остава пренебрегната при развитието на неформалното образование и на други възможности за социално включване. Сред положителните идеи в актуалната Национална стратегия за използване и развиване на потенциала на възрастните хора у нас са: а) стимулиране на инициативата “Учещи региони”, която предвижда пенсионирани педагози да стават наставници на млади работници, б) насърчаване на иновативни форми за учене между поколенията и инициативи за използване на знанията, уменията и компетентностите им в полза на обществото; в) осигуряване на достъп на възрастните хора до информация и консултации за възможностите за включване в учене през целия живот и в общественоползени доброволчески дейности за преодоляване на социалната изолация и активно стареене; г) целенасочени мерки за насърчаване на работата в мрежа на обществените библиотеки на местно и регионално ниво и утвърждаването им като центрове за придобиване на дигитални компетентности; д) подобряване на условията в читалищата, музеите и библиотеките за повишаване на културната

¹⁷ В това отношение ценен източник на информация за неучастието е The World Giving Index, отразяващ степента на участие на гражданите в благотворителни дейности - чрез средства, отделено време или помощ на непознат. Въпреки, че не е научно коректно да се правят обобщения и да се търсят корелации или каузалност единствено на база проучване на даряването, то изглежда симптоматично за състоянието на страната и тенденция българите да се бъдат социално активни. Според индекса за 2015г. България постига най-доброто си представяне, но и то е далеч назад в класацията: 115-о място от 145 изследвани страни. За подробности: The World Giving Index 2015, стр.34, достъпен онлайн на адрес: http://www.cafamerica.org/wp-content/uploads/1755A_WGI2015_Report_WEB_V2_FINAL.pdf, последно посетен на 21.12.2015.

¹⁸ Една от причините възрастните хора да не учат активно е социокултурна. Старостта не се свързва само с неизбежния физически упадък или по-ниските доходи, но и с новата и незавидна социална роля, която като че ли е присъдена и се очаква от възрастните хора: на ненужни и пасивни хора. Именно тази очаквана по подразбиране пасивност възпрепятства включването на възрастните хора в учебни дейности. Показателни за отношението към остаряването и живота, който обикновено водят възрастните хора, са думите на Дженис Джоплин: “Man, I’d rather have ten years of super-hyper-most than live to be seventy by sitting in some goddamn chair watching TV” (цитирано по DeGroot, Gerard. “The sixties unplugged”, 2009, Pan Books, стр.370).

осведоменост на населението, за предоставяне на възможности за самостоятелно учене и неформално обучение на различни възрастови и целеви групи.

Предвид резултата от изпълнението на целите на предходната Национална стратегия, можем да заключим, че колкото и добре да са разписани, тези намерения няма да бъдат постигнати, ако заинтересованите страни, включително на политическо ниво, не променят подхода си към проблема с неслучващото се учене през целия живот.¹⁹

Част 2. Кратък исторически обзор на възникването и развитието на университетите на третата възраст

Образованието за възрастни се превръща във важна тенденция в реализацията на европейската политика за учене през целия живот. В европейски мащаб има редица примери за успешни национални политики, насърчаващи ученето през целия живот, като датските Folkehøjskole или норвежките Folkeuniversitetet. Такава успешна и утвърдена практика са и Университетите на третата възраст.

2.1. Същност на УТВ

Многообразието от инициативи за образование на възрастни хора в световен мащаб затруднява изработването на прецизна дефиниция на Университета на третата възраст, но формулирано най-общо, това е институция, предлагаща неформално образование за възрастни хора.²⁰ Университетите на третата възраст са едновременно идея и движение, като процесът и формата на реализиране на идеята варира в зависимост от местните условия. УТВ предлагат лекции, курсове, семинари, артистични, спортни и социални дейности за възрастни обучаеми, но може би най-важно е, че предлагат психологическа и физическа среда, в която това е възможно да се случи. Според Формоса “УТВ могат да бъдат свободно определени като социо-културни центрове, където възрастните хора придобиват нови знания по значими въпроси, или валидират знанията, които вече притежават, в одобряваща среда и в съответствие с лесни и приемливи методи.”²¹

Движението на университетите на третата възраст е възприело гъвкаво тълкуване на понятията “трета възраст” и “университет.” Най-често в тази възрастова група се включват хората над 55-годишна възраст. В разбирането за “университет” се наблюдават няколко разлики между класическите университети и УТВ:

1. УТВ не е истинско висше училище, не предлага пълни академични програми по специалност и няма за цел да дава образователна степен.
2. Програмите на УТВ в повечето случаи са съобразени с интересите и нуждите от знания на възрастните хора в широк спектър от области.

¹⁹ При това, поставената цел за Европейския съюз е три пъти по-висока: 15%. Виж: Европейска комисия, Strategic framework – Education & Training 2020, достъпен онлайн на адрес: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index_en.htm, последно посетен на 21.12.2015.

²⁰ “Неформално образование” наричаме всички форми на организирани образователни дейности, които се извън официалната (формална) образователна система (училище, колеж или университет), даваща образователна степен.

²¹ Formosa, M. (2012). “Education and Older Adults at the University of the Third Age”, in: Educational Gerontology, 38:2, p.114, онлайн достъп: <http://dx.doi.org/10.1080/03601277.2010.515910>, , последно посетен на 21.12.2015.

3. Липса формално оценяване на представянето на обучаемите.

Особеност на университетите на третата възраст е, че нямат статут на висши училища, но административно могат да са част от тях. Така е например във Франция, Португалия, Квебек, Полша и други страни, където се е получила симбиоза между неформалното и формалното образование: неформалното учене се осъществява в институции за формално образование.

2.2. Кратка история на УТВ.

Първият Университет на третата възраст е създаден през 1973 година във френския град Тулуза от професора по международно право Пиер Велас.²² Едва ли Велас е първият, забелязал липсата на структурирани и организирани образователни дейности за възрастните хора, създадени с оглед на тяхното физическо, социално, когнитивно и психологическо благополучие, но той е първият, предприел реални стъпки за решаването на този проблем. Като преподавател в Университета на Тулуза, под егидата на университета, Пиер Велас организира първата серия от академични лекции, семинари и други дейности за възрастни в рамките на една цяла учебна година. УТВ в Тулуза постига незабавен успех - сто възрастни студенти се записват още в началото на учебната година, при това без да е провеждана активна информационна кампания.

Университетите на третата възраст не са явление, възникнало изолирано от света и социалните събития. Предходното десетилетие на 20в. остава в историята със силния тласък в движението за човешки права, апогея на движението против расовата сегрегация в САЩ, антивоенните протести, студентските демонстрации в редица западни страни, "Прахката пролет", втората вълна на феминизма и движението за права на жените, хуманистичната психология с нейния фокус върху самоактуализацията на личността. Ето защо имаме основание да търсим духовна близост между тези важни процеси и един малък опит за включване на възрастните хора в неформално образование, предприет от университетски професор от южния френски град Тулуза. Това е време, в което все повече се говори за демократизиране и отваряне на образованието, за общностно развитие, учене през целия живот и междупоколенчески диалог. Говори се и по екзистенциалния въпрос за смисъла на живота, който става все по-важен за хората в напреднала възраст.

Първият УТВ към Университета на Тулуза има четири основни цели: а) повишаване на качеството на живот на възрастните хора, б) осъществяване на постоянна образователна програма за възрастни хора в тясна връзка с по-млади възрастови групи, в) провеждане на геронтологични изследвания и г) осъществяване на обучителни програми по геронтология.²³ Моделът на функциониране на университета е по-скоро академичен - университетски преподаватели дават лекции в най-разнообразни области на знанието, съобразени с интересите

²² Formosa, M. (2009). "Renewing universities of the third age: challenges and visions for the future", in: "Recerca, Revista De Pensament i Anàlisi", vol.9, p. 173, онлайн достъп: <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/recerca/article/view/153/140>, последно посетен на 21.12.2015.

²³ Vellas, P. (1997). "Genesis and aims of the Universities of the third age", in "European Network Bulletin" vol. 1, 1997, pp.9-12, цитирано по Formosa, M. (2014). "Four decades of Universities of the third age: past, present, future", in: "Ageing and society" vol.34, 2014, p.43

на възрастните обучаеми, като наред с това се организират физически упражнения, занимания с изкуство и кратки пътешествия до различни дестинации. Последвалата вълна от новосъздадени УТВ закономерно води и до появата на национална организация - създаденият през 1980 г. Френски съюз на университетите на третата възраст. Впоследствие в редица европейски страни (Полша, Испания, Португалия, Словакия, Италия и др.) се създават университети на третата възраст и съответни национални асоциации. Европейският континентален модел с единични изключения следва основната идея на *френския модел*: независимо от възможните различия в широкия спектър от академични и неакадемични дейности, които се развиват в университетите на третата възраст, в ядрото на образователната дейност стои истинско висше училище.

1981 година бележи възникването на първия УТВ във Великобритания, в гр.Кеймбридж. Въпреки, че и в този случай люлката на движението е университетски град и инициаторът е отново академична фигура - проф. Питър Ласлет,²⁴ - британският модел е коренно различен от френския. Ласлет съзнателно решава, че британските УТВ не трябва да са свързани с университетите и да разчитат на университетски преподаватели.²⁵ Целта на Ласлет била хората да се срещат, да разговарят, да споделят опит в по-неформална обстановка, в която всеки може да преподава на принципа “учителите учат, а учениците преподават”. Британските УТВ съществуват като местни самоорганизирани и самоуправляващи се групи за самопомощ и взаимно учене, формално регистрирани като неправителствени организации. Днес във Великобритания има широка мрежа от няколко хиляди университета на третата възраст, обединени в Тръст на третата възраст. Този модел бързо се разпространява и сред други англоезични страни (Австралия, САЩ, Нова Зеландия, Канада без Квебек), така че днес можем да говорим въобще за *британски модел*, или за модел на англоезичния свят.

Третият модел на УТВ, възникнал както хронологично, така и концептуално, е *китайският модел*. Нещо, което рязко го отличава от двата западни модела, е неговата позиция в обществения живот. За разлика от автономните френски университети и още по-автономните британски групи, в Китай университетите на третата възраст и националната им асоциация се ръководят от правителствените и провинциалните власти. Първият китайски УТВ е създаден през 1983г. Понастоящем съществуват над 40 000 университета на третата възраст, обединени в национална асоциация.²⁶

В 21 век Университетите на третата възраст играят ключова роля в развитието на образованието на възрастните хора в световен мащаб. УТВ са признати като ключов фактор важна роля в демократизирането на ученето през целия живот чрез осигуряване на възможности за образование на този възрастова група, която традиционно остава извън главния

²⁴ Питър Ласлет (Peter Laslett) е историк и политолог и образователен реформатор. Освен че създава първия английски УТВ, той оказва подкрепа на Майкъл Янг при формирането на Отворения университет (Open university).

²⁵ Beckett, Francis (2014). “The U3A Story”, The Third Age Trust, p.1, достъпен онлайн на адрес: <http://www.u3a.org.uk/the-u3a-story/file.html>

²⁶ Zhao, Xinyi and Chui, Ernest (2016). “Mainland China”, in: Findsen, Brian and Formosa, Marvin (eds.), “International Perspectives on Older Adult Education. Research, Policies and Practice”, стр.103 - 104, частично достъпен онлайн на адрес: <https://goo.gl/t9CTNY>, последно посетен на 21.12.2015.

фокус на образованието.²⁷ Международната асоциация на университетите на третата възраст обединява УТВ или национални асоциации на УТВ от десетки страни. На последната по-голяма международна проява на МАУТВ - конференцията “Студентите от третата възраст - ново поколение студенти?”, проведена в полския град Люблин от 16 до 19 септември 2015 година, присъстваха представители на УТВ от четири континента: Европа, Азия, Африка и Латинска Америка.

2.2. Три модела УТВ

Както споменах, Университетите на третата възраст нямат един стандартен профил и една - единствена философия на съществуване. Независимо, че участниците в движението са обединени от общата кауза да предоставят релевантни на потребностите на възрастните хора знания и умения, под името “Университет на третата възраст” функционират три основни модела на образование за възрастни. В голяма степен те отразяват историческото развитие на концепцията за УТВ, но също така отразяват и културните и социалните особености на страните, в които са формирани. Първият модел е създаден през 1970-те години във Франция и е доразвит в Полша в края на 1980-те - началото на 1990-те. Вторият модел е наложен през 1980-те във Великобритания и впоследствие в други англоезични страни. Третият модел се развива в Китайската народна република от 1983г., като бележи особена активност през 21 век. По-долу предлагам сравнителен преглед на особеностите на трите модела, изготвен на база проучени документални източници и проведени разговори с представители на страните, в които са развити:

Модел	Френски	Британски	Китайски
Форма на съществуване	УТВ са звена към истински държавни университети, пряко управлявани от тях. УТВ използват залите на университетите, от които са част.	УТВ са самоорганизирани местни групи, тип “клуб по интереси” или “социален клуб”. По същността си напомнят българските читалища. Не са асоциирани с истински университети. Дейността им се провежда както в публични пространства, така и в частни домове.	УТВ съществуват като централизирана структура (Асоциация на Университетите за третата възраст), под ръководството на правителството на КНР, като преките задължения по администрирането им са делегирани на провинциалните правителства. Не са асоциирани с истински университети.

²⁷ Formosa, M. (2014). “Four decades of Universities of the third age: past, present, future”, in: “Ageing and society” vol.34, p.48, онлайн достъп: <http://dx.doi.org/10.1017/S0144686X12000797>, последно посетен на 21.12.2015.

Форми на финансиране	Има два основни източника на финансиране: 1) държавата чрез университетите, които осигуряват помещения и други средства за учебния процес; 2) такси, събирани от възрастните обучаеми, покриващи хонорарите на преподавателите.	Местните УТВ се самоиздържат чрез членски внос от страна на участниците в тях. В някои случаи местните власти съдействат за осигуряване на помещения в обществени сгради, например в общностни центрове.	Има два източника на подкрепа: 1) УТВ използват финансов ресурс, помещения и средства за обучение, предоставени от провинциалните власти; 2) обучаемите лица /предимно пенсионирани държавни служители/ плащат малки такси.
Преподавател и и програми	Преподавателите са университетски лектори - практики с опит по теми, които интересуват студентите. Фокус върху качеството на програмата и качеството на преподаването. Принцип "отгоре - надолу": програмата се изготвя от академични фигури след проучване на интересите на обучаемите.	Преподавателите са членове на местните УТВ, които имат практически опит в различни области, които интересуват студентите. Преподаването се извършва по взаимоучителния метод: всеки може да бъде учител и ученик. Програмите се създават "отдолу - нагоре."	Преподавателите са главно практики от различни приложни изкуства и занаяти, както и грижа за здравето. Академичните лектори са малобройни, поради спецификите на китайските УТВ. Програмата следва стриктни критерии за преподаване, когато обучаемите искат да получат сертификат за правоспособност по даден занаят.
Области на преподаване и дейности	☐ Основна програма от академични теми, свързани със заявени конкретни интереси и нужди на възрастните обучаеми. Основен метод на учене:	☐ Широк набор от области, по които отделните членове на УТВ са компетентни, в които имат опит и които са готови да споделят с останалите членове. Основен	☐ В ядрото на програмите на китайските УТВ стоят изкуствата. Провеждат се обучения по приложни изкуства, музика и танци.

	<p>лекция с дискусия.</p> <p>☐ Спортни упражнения, гимнастика, разходки сред природата.</p> <p>☐ Кратки специализирани курсове, провеждани в малки групи (ИКТ, приложни изкуства, езиково обучение и др.). Учебният подход е по-интерактивен.</p> <p>☐ Кратки пътешествия и екскурзии всеки месец.</p>	<p>метод на учене е лекция с дискусия.</p> <p>☐ Спортни упражнения, гимнастика, разходки сред природата.</p> <p>☐ Художествени дейности.</p> <p>☐ Кратки пътешествия и екскурзии.</p>	<p>Основен метод е “учене чрез правене.”</p> <p>☐ Академичните лекции са по-слабо застъпени и не са приоритет в обучението.</p> <p>☐ Някои УТВ предлагат форми на гимнастика и други физически упражнения.</p>
Стандарти	<p>Акцентира се върху съдържанието на понятието “университет” в името УТВ. Програмата включва задължително две академични лекции и спортно занятие всяка седмица. Няма изпити. Не се дават кредити и образователни степени.</p>	<p>Няма ясно определени академични стандарти. Всяка от дейностите и областите на преподаване се развива самостоятелно от отделните университети според наличните ресурси и възможности. Няма изпити. Не се дават кредити и образователни степени.</p>	<p>Няма академични стандарти. Има стандарти в преподаването и овладяването на приложни изкуства, защото част от обучаемите искат да използват новите си умения, за да работят и печелят след завършване на обучението.</p>

В някои страни съществуват “хибридни” модели, които заемат елементи от основните три. Университетите на третата възраст - самостоятелно или чрез национални асоциации - са обединени в Международната асоциация на университетите на третата възраст.²⁸

Част 3. УТВ в България. За необходимостта от създаването на национална политика за стимулиране на образованието за възрастни.

3.1. От декларирано право към консумирано право.

Конституцията на Република България гарантира правото на всеки гражданин на образование.²⁹ Възрастта според основния закон на страната не може да бъде препятствие в това отношение. Обучението и образованието не могат да бъдат съотнасяни единствено към младите хора и само към придобиването на базови знания, умения и компетентности или професия. Но правото, което е декларирано, не винаги е право, което може да бъде консумирано. Възрастните хора осъзнават, че когато става дума за получаване на висше образование, предназначено за практикуването тепърва на професия, подобна няколкогодишна инвестиция на време, средства и усилия трудно може да се осъществи, предвид напредналата им възраст, намалената способност за интензивно учене, в сравнена със студенти на 20 - 25 години, и по-краткия житейски хоризонт пред тях. Ето защо образователните институции не отговарят адекватно на потребностите на възрастните хора. Историческата роля на един УТВ в този момент е, че може да инициира, развива и предлага на възрастните хора възможности за учене, съобразени с техните нужди, способности и интереси. Създаването на УТВ съответства на един от принципите в Националната концепция за насърчаване на активния живот: “Следване на целия жизнен цикъл на човешкия живот – да се отчитат особеностите и специфичните потребности, характерни за всяка от трите основни фази на човешкия жизнен цикъл (младост, трудоспособна възраст и пенсионна възраст)”,³⁰ както и на една от оперативните цели на концепцията: “Осигуряване на условия за достъп до образование, за учене през целия живот, за повишаване на квалификацията и за преквалификация на възрастните хора с оглед на подобряване на мобилността на пазара на труда.”³¹

УТВ в България също така може да бъде средство за постигане на целите на Стратегията за учене през целия живот и да промотира Ученето през целия живот като ключов инструмент за личностно, социално и професионално развитие на хората в късна зрялост. Полето на дейност на УТВ има допирни точки с два приоритета от стратегията: № 3 (осигуряване на образователна среда за равнопоставен достъп до учене през целия живот, за активно социално

²⁸ Университети на третата възраст (УТВ) съществуват под различни форми и имена в десетки държави на шестте населени континента на планетата. За по-подробна информация, виж сайта на Международната асоциация на университетите на третата възраст: <http://www.aiu3a.com>

²⁹ Конституция на Република България, чл.53, ал.1, обнародвана в Държавен вестник, бр.56 от 13.07.1991г., достъпен онлайн на адрес: <http://www.parliament.bg/bg/const>, последно посетен на 21.12.2015.

³⁰ Министерство на труда и социалната политика (2012). Национална концепция за насърчаване на активния живот на възрастните хора в България (2012 - 2030), стр. 36, достъпен онлайн на адрес: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2463, последно посетен на 21.12.2015.

³¹ Пак там, стр. 38.

включване и активно гражданско участие) и №4 (Стимулиране на образование и обучение, съобразено с потребностите на икономиката и промените на пазара на труда).³²

3.2. SWOT анализ.

Нека разгледаме идеята за създаване на УТВ в България в по-широк контекст.

Силни страни	Слаби страни
<ul style="list-style-type: none"> ☐ Заявена политическа воля от министъра на образованието и науката. ☐ Наличие на стратегически държавни документи, с които си кореспондира идеята за УТВ и които са основание инициативата да се развие като държавна политика. 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ България няма опит в създаването на УТВ, на учебни програми и систематизирани обучителни дейности за възрастни. ☐ Липса на капацитет сред част от структурите, които биха имали място в инициативата. Университетите досега не са провеждали систематични дейности от този вид. ☐ Слабо е развита културата на учене през целия живот в България.
Възможности	Опасности
<ul style="list-style-type: none"> ☐ Има богат международен опит, който може да се използва от българска страна. ☐ В България има висок брой възрастни хора, потенциални обучаеми в УТВ. ☐ Има достатъчно на брой университети в цялата страна, което ще позволи да се покрие територията на България. ☐ Налице е широка мрежа от потенциални партньори: читалища, музеи, библиотеки и други институции за 	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Смяна в ръководството на МОН може да доведе до отказ от осъществяване на инициативата като държавна политика. ☐ Целевата група (хората над 55-60-годишна възраст) може да се окаже незаинтересована или да не може да плаща такси за обучение. ☐ Инициативата може да бъде недобре приета от обществото (включително и поради "черен" PR). ☐ Субектите, считани за заинтересовани страни и потенциални

³² Министерство на образованието и науката (2013), Национална стратегия за учене през целия живот за периода 2014 – 2020, достъпен онлайн на адрес: mon.bg/?h=downloadFile&fileId=1972, страници 20 - 21, последно посетен на 21.12.2015.

<p>неформално образование.</p> <p>☐ Няма конкуренция, инициативата може да заеме и развие собствена “ниша”.</p>	<p>партньори (като университети, читалища, държавни и местни власти, пенсионерски организации и т.н.), могат да не приемат идеята.</p>
---	--

3.3. Българският модел.

Създаването на български модел на университет на третата възраст поставя няколко въпроса. Вярвайки във значението на дискусиата по тази тема, ще ги оставя отворени, без да предлагам еднозначни отговори.

1. Какъв ще е моделът? За да се развият като публична политика, Университетите на третата възраст в България трябва да съществуват в ясна рамка, а това изисква отговорните лица и институции, които се ангажират с формирането ѝ, да решат в каква посока да съсредоточат усилията и ресурсите си: дали УТВ ще бъдат част от университетите (Франция) или ще са асоциирани към консорциуми от университети (например УТВ в гр.Люблин, Полша, е съвместен проект на четири местни университета), дали ще са самоорганизирани обединения на граждани, както във Великобритания и Австралия, или може би ще следват китайския модел - централизирана и контролирана от държавата структура. Или може би ще се възприеме смесен модел, със заемки от трите “чисти” модела? Отговорът на този въпрос в голяма степен ще изясни отговорите на следващите въпроси.
2. Как ще се провежда учебната дейност? Необходимо е да се изясни какви стандарти за преподаване ще имат университетите на третата възраст, какъв ще е профилът на лекторите, как ще се избират дисциплините и курсовете, които университетите ще предлагат на обучаемите. В този порядък е важно да се уточни: българските УТВ ще имат ли пълна свобода при организиране на учебната си дейност, подобно на британския модел, или ще се създадат унифицирани критерии, които трябва да се спазват от всички УТВ, подобно на европейския континентален модел?
3. Как ще се издържат УТВ? Ако съществува като съставно звено в рамките на класически университет, УТВ би могъл да използва неговата база и материални ресурси. Ако е организация на общностно ниво, подобно на британските УТВ, има разнообразни начини за самостоятелно обезпечаване на съществуването му: използване на общински сгради, събиране в домове на членовете, събиране на членски внос за наемане на помещения и т.н.
4. Каква ще е организационната структура на УТВ в България и как ще се управляват? Наред с уреждането на съществуването на УТВ в рамките на истинските университети, необходимо е да се мисли и за тяхното позициониране на национално ниво. В страните, в които университетите на третата възраст имат

развити традиции, те са обединени в национални асоциации или федерации (напр. Франция, Полша, Словакия, Италия, Португалия), членуващи в Международната асоциация на университетите на третата възраст. В други държави (напр. Мозамбик) съществува само един университет на третата възраст, който също членува в международната асоциация. България е все още във фаза покълване на идеята за УТВ и бъдещето е трудно да се прогнозира (виж по-горе SWOT анализа, раздел Опасности), но от друга страна е важно да се постави стратегическата цел за растеж и развитие в една посока.

5. Какво образование ще дава УТВ? Има два варианта: а) по-широко разпространеният е възрастните обучаеми да учат за удоволствие, без да се цели получаването на специализирано образование или квалификация. Завършването на всяка учебна година и на всеки специализиран курс се удостоверява със сертификат за присъствие; б) по-рядко срещаният е да се предлагат систематизирани образователни програми, свързани с придобиване на определена професионална квалификация. В първия случай, УТВ може да предлага само това, което класическият френски модел е замислил: разнообразни курсове, които завършват с издаването на документ с повече морална, отколкото практическа стойност, но без квалификация. В този случай учебната програма е близка по дух до т.нар. liberal arts образование - учещите имат възможност да посещават най-разнообразни курсове и предмети и сами избират какво да учат. Особено ако е част от висше училище, УТВ действително би могъл да предлага широк спектър от лекции, защото ще има на разположение голям брой преподаватели. Във втория случай, УТВ би могъл да дава и определена квалификация на своите студенти. Това не е било изначално заложено във философията на УТВ, но ако се констатира необходимост от доквалификация или преквалификация сред значителна част от възрастното население, българските УТВ биха могли да организират квалификационни курсове и програми. В това отношение пионер е Асоциацията на университетите на третата възраст в Словакия, където тригодишни програми предлагат нова квалификация. Този въпрос е важен в контекста на демографските промени, които имат и икономически измерения и водят до необходимостта работодателите да работят с все повече по-възрастни служители и да инвестират в развитието на техните знания и умения. Това би било важно и за хора, които желаят да развият нова кариера след излизане в пенсия, особено ако са от професиите, упражняващи т.нар. "първа категория труд", даваща право на по-ранно пенсиониране. В крайна сметка, УТВ не са длъжни да избират между две алтернативи - при бъдещо разрастване УТВ могат да предлагат и двете форми на обучение.
6. Каква научна дейност може да провежда УТВ? Както е посочил проф.Пиер Велас още при създаването на първия УТВ в Тулуза преди 42 години, УТВ може да се ангажира не само с образовние за възрастни, но и с научно-изследователска и

развойна дейност. Един иновативен български УТВ също може да провежда научна дейност, включително пилотни инициативи като създаването на нова специалност - геронтология, която да привлича учени, студенти и докторанти от страната и чужбина за проучване и развитие на научното познание в тази област.

7. Ще участва ли държавата и под каква форма? След като УТВ отговаря на ключови документи като Националната стратегия за учене през целия живот през периода 2014 - 2020 и Националната концепция за насърчаване на активния живот на възрастните хора в България (2012 - 2030), уместно е държавата, чрез партньорство на Министерството на образованието и науката с Министерството на труда и социалната политика, а защо не и с Министерството на културата, да окаже съдействие за реализацията на тази идея. Участието на държавата не е задължително да се изразява във финансова подкрепа. Информационна, координационна и логистична подкрепа също са важни в един начален етап на структуриране на УТВ.
8. Кои ще са партньорите? В изграждането на УТВ висшите училища биха могли да си сътрудничат с вече утвърдени регионални и местни институции, чийто профил се вписва в широката концепция за разпространяване на знания през целия живот: читалищата, музеите и библиотеките.³³ Особено внимание може да се обърне на читалищата, чиято широка мрежа в цялата страна може да помогне за разпространяването на знания до по-голям брой хора.

Заклучение

В XXI век, като страна - член на Европейския съюз, България не може да изостава във важните тенденции и процеси от страните, развиващи смислени и съобразени с нуждите на възрастните хора образователни, социални и културни политики. На хората от третата възраст не може да се гледа като на растящ проблем. Възрастните хора са капитал и са възможност за България. Техният богат житейски и социален опит, професионалните им умения и развита трудова етика са огромен ресурс за нашата страна. Използването на този ресурс обаче изисква най-напред да бъдат развити и проложени политики, стимулиращи активното стареене и овластяването на хората от третата възраст. Настоящата социална структура им отрежда незаслужена, демотивираща и безрадостна роля: на пасивни получатели на средства от пенсионните фондове или на ползватели на клиничните пътеки на Здравната каса. По този начин те остават negliжирани и пренебрегнати от обществото, което не гледа на тях като на личности, способни да допринасят за развитието му. Концепцията за Университет на третата възраст в България има друг подход: този на овластяването на възрастните хора. Това е подход

³³ Библиотеките са място за информално образование и не случайно девизът на Обществената библиотека на Ню Йорк в социалната мрежа Google+ гласи "Вдъхновява ученето през целия живот, насърчава знанието, укрепва общностите" (Inspire lifelong learning, advance knowledge, strengthen communities), достъпно онлайн на адрес: <https://plus.google.com/u/0/+newyorkpubliclibrary/about>, последно посетен на 21.12.2015. Библиотеките в България също могат да се превърнат в места за неформално учене, а УТВ е едно възможно средство за ускоряването на този процес.

на ученето, израстването и усъвършенстването през целия живот, на гражданското участие и социалната ангажираност, на поддържането и разширяването на социалните взаимодействия, на предаването и споделянето на умения и опит с другите и в крайна сметка - на решаването на важния ретроспективен въпрос за смисъла на живота, който са живели. Реализацията на важния замисъл за включване на нашите по-възрастни съграждани в активно учене през целия живот ще е един от най-сериозните знаци, че страната ни е станала по-социална, по-хуманна и по-отговорна към потребностите на всички групи на обществото.

ИЗТОЧНИЦИ:

Beckett, Francis (2014). "The U3A Story", The Third Age Trust, достъпен онлайн на адрес: <http://www.u3a.org.uk/the-u3a-story/file.html>

DeGroot, Gerard (2009). "The sixties unplugged", Pan Books.

European Commission (2009). "Strategic framework – Education & Training 2020", достъпен онлайн на адрес: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index_en.htm

Formosa, M. (2009). "Renewing universities of the third age: challenges and visions for the future", in: "Recerca, Revista De Pensament i Anàlisi", vol.9, pp. 171-196, достъпен онлайн на адрес: <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/recerca/article/view/153/140>

Formosa, M. (2012). "Education and Older Adults at the University of the Third Age", in: Educational Gerontology, 38:2, 114-126, онлайн достъп: <http://dx.doi.org/10.1080/03601277.2010.515910>

Formosa, M. (2014). "Four decades of Universities of the third age: past, present, future", in: "Ageing and society" vol.34, pp.42-66, онлайн достъп: <http://dx.doi.org/10.1017/S0144686X12000797>

International Association of the Universities of the Third Age (AIUTA), уебсайт: <http://www.aiu3a.com>

Kobylarek, Aleksander (2012). "Aging. Psychological, Biological and Social Dimensions", Argi, достъпен онлайн на адрес: https://ec.europa.eu/epale/sites/epale/files/aging_social_biological_and_psychological_dimensions.pdf

Myers, Joe (2015), "These countries are shrinking the fastest", публикация в сайта на Световния икономически форум от 2015.07.28. Източникът е достъпен онлайн на адрес: <http://agenda.weforum.org/2015/07/these-countries-are-shrinking-the-fastest>

New York Public Library, профил в Google+:
<https://plus.google.com/u/0/+newyorkpubliclibrary/about>

OECD (2015). “Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 indicators”, pp.156–157, достъпен онлайн на адрес: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/pensions-at-a-glance-2015_pension_glance-2015-en

The World Giving Index 2015, достъпен онлайн на адрес: http://www.cafamerica.org/wp-content/uploads/1755A_WGI2015_Report_WEB_V2_FINAL.pdf

United Nations Economic Commission for Europe, European Commission (2014), “Active Ageing Index for 28 European Union Countries”, достъпен онлайн на адрес: <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/Active+Ageing+Index+Home>

Zhao, Xinyi and Chui, Ernest (2016). “Mainland China”, in: Findsen, Brian and Formosa, Marvin (eds.), “International Perspectives on Older Adult Education. Research, Policies and Practice”, стр.103 - 104, частично достъпен онлайн на адрес: <https://goo.gl/t9CTNY>,

ЕвроЧикаго (2012). “Брой на българските граждани в чужбина (2011 г.)”, публикуван на 07.04.2012г. в сайта ЕвроЧикаго, достъпен онлайн на адрес: <http://www.eurochicago.com/2012/04/v-tchuzhbina>

Конституция на Република България, чл.53, ал.1, обнародвана в Държавен вестник, бр.56 от 13.07.1991г., достъпен онлайн на адрес: <http://www.parliament.bg/bg/const>

Министерство на образованието и науката (2013). Национална стратегия за учене през целия живот за периода 2014 – 2020, достъпен онлайн на адрес: mon.bg/?h=downloadFile&fileId=1972

Министерство на образованието и науката (2014) Годишен доклад за изпълнението през 2014г. на Националната стратегия за учене през целия живот за периода 2014 – 2020, стр.26, достъпен онлайн на адрес: mon.bg/?h=downloadFile&fileId=8081

Министерство на труда и социалната политика (2012). Национална концепция за насърчаване на активния живот на възрастните хора в България (2012 - 2030), достъпен онлайн на адрес: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=2463,

Национален доклад за България за 2011г. (втори преглед и оценка по изпълнението на Международния план за действие по застаряването от Мадрид, 2002г., и на регионалната стратегия за Европа към него), достъпен онлайн на адрес: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/country_rpts/BGR_report_rus.pdf

Национален статистически институт (2013). “Очаквана продължителност на живота, по пол”, достъпен онлайн на адрес: <http://goo.gl/UdkKF6>

Национален осигурителен институт (2015). “Пенсии за осигурителен стаж и възраст”, достъпен онлайн на адрес: <http://www.noi.bg/pensions/grantpensions/1854-posv13>

Национален статистически институт (2014). “Население и демографски процеси през 2013г.”, стр.1, достъпен онлайн на адрес:

http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Population2013_AUIT2RS.pdf

Национален статистически институт (2015). “Население и демографски процеси през 2014г.”, стр.1, достъпен онлайн на адрес:

http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Population2014_2Y19BGI.pdf

Танев, Годор (2015). “Идеен проект за “Университет на третата възраст”, публикуван във Фейсбук на 17.02.2015 г., достъпен онлайн на адрес:

<https://www.facebook.com/todor.tanev.37/posts/1020593453903219>

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ И ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ПРИ ОПРЕДЕЛЯНЕТО НА ДНЕВНИЯ РЕД НА ЕС

Виктор Михайлов¹

Резюме

Настоящата статия разглежда ролята и взаимодействието на две от ключовите институции на Европейския съюз в процеса на определяне на дневния ред. Институционалната рамка на ЕС е така изградена, че макар институциите да са самостоятелни, те трябва да работят съвместно, за да създават и прилагат политиките. Ето защо, политическият процес на ЕС е зависим не само от правомощията на отделните институции, но в голяма степен и от отношенията между тях. Разработката цели, от една страна, да представи особеностите на институционалната рамка, предопределяща специфичния начин на формиране на приоритетите на ЕС, а, от друга, да запознае читателя с въздействието, което оказват върху този процес чрез своите правомощия и политическо влияние Европейският съвет и Европейската комисия – водещите институционални актьори при определяне насоките на развитие на Съюза. Анализът на механизмите, по които се определя дневния ред на ЕС, ще спомогне и за по-добро разбиране на развитието и перспективите на европейската интеграция.

Ключови думи: Европейски съюз, политически дневен ред, определяне на дневния ред, Европейски съвет, Европейска комисия

Abstract

The article examines the contribution and the interaction between two key institutions of the European Union in the agenda-setting process. The institutional framework of the EU is constructed in a manner that drives the institutions, even though they are independent, to work together in order to make and implement policies. That is why the EU political process is dependent not only on the powers of all institutions but to a great extent as well on the relationship between them. The aim of this paper is, on one hand, to present the specifics of the institutional framework, defining the way priorities are set in the EU, and, on the other hand, to get the reader acquainted with the impact on this process by the European Council and the European Commission. Analyzing the mechanisms by which the agenda of the EU is set will contribute to a better understanding of the development and the prospects for European integration as a whole.

Key words: European Union, political agenda, agenda-setting, European Council, European Commission

Въведение

Всеки индивид, група или социално образувание е изправено пред проблеми и въпроси, които се нуждаят от решение. Ограничените времеви и материални ресурси принуждават субектите да изградят динамична система от приоритети, подредени в йерархия, съобразно вниманието, което получават от тяхна страна, и съобразно възприятията за тяхната значимост. Тази система от приоритети се определя като „дневен ред“. Процес на определяне на дневния ред се наблюдава във всяка политическа система от най-малката до най-голямата, от най-простата до най-сложната². Европейският съюз не прави изключение от този принцип.

¹ Виктор Михайлов е докторант в Катедра „Европеистика“ на СУ „Св. Климент Охридски“, viktor_mihaylov@mail.bg

² Cobb R., Ross J., Ross M. (1976) Agenda Building as a Comparative Political Process - The American Political Science Review Vol. 70, No. 1: 126-138

Изследванията на същността и процеса на определяне на дневния ред водят началото си от интереса към ролята на масовите медии и тяхното въздействие върху обществото. Първоначалният предмет на изследване се съсредоточава предимно върху процеса на прехвърляне на значимост и разпознаваемост на дадени теми от дневния ред на медиите в дневния ред на обществото³. Постепенно фокусът се разширява и се разпростира и върху дневния ред на политическите институции. Първите изследвания от такъв характер се правят в Съединените щати и отчитат особеностите на местната федерална система, като се фокусират върху дейността на Сената, Президентската институция, Върховния съд и др.⁴

В последствие теорията на дневния ред започва да се прилага и спрямо политическия процес в други държави. Отделно поле на изследване се явява и определянето на политическия дневен ред в международна среда, разработвано през призмата на теорията на международните отношения.

От своя страна, интересът към дневния ред на институциите на Европейския съюз е сравнително ново явление, което предполага и по-ограничен брой трудове, засягащи тази проблематика. В тях обаче се подчертават спецификите на процеса на определяне на дневния ред, дължащи се на уникалната институционална структура, на разпределението на правомощията, както и на особената природа на Съюза. Тези специфики не позволяват спрямо ЕС безкритично да се приложат теоретичните модели, валидни както за националната държава, така и за международните организации, а налагат един специфичен и различен дискурс.

Академичната литература в това поле се обогатява, но остава сравнително ограничена по обем. Цялостен анализ по отношение определянето на дневния ред на ЕС предлагат няколко автори, сред които Peters⁵, Pollack⁶ и Princen⁷. Sebastiaan Princen фокусира научноизследователските си усилия върху изграждането на теоретичен модел, описващ и обясняващ процесите на определяне на дневния ред в Европейския съюз, различните канали на въздействие и прилаганите от участниците в процеса стратегии. Princen е автор и на единствения към този момент монографичен труд, изследващ в цялост определянето на дневния ред на Съюза.⁸

1. Определянето на дневния ред като елемент от политическия процес на ЕС

Разглеждайки определянето на дневния ред като етап от политическия процес, следва да изясним съдържанието на този процес. Най-утвърденият и предпочитан в академичната литература схематичен модел на политическия процес е под формата на опростен цикъл, съставен от пет отделни етапа – определяне на дневния ред, формулиране на политики, вземане

³ McCombs M. (2005) *A Look at Agenda-setting: past, present and future*, *Journalism Studies*, Volume 6, Number 4, 2005, pp. 543-557

⁴ Baumgartner F. (2001) Political Agendas в Smelser N. and Baltes P. (eds.) *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*: 288–291

⁵ Peters, B. G. (1994) Agenda-setting in the European community в *Journal of European Public Policy*, 1:1, 9-26

⁶ Pollack M. (1997). Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*, 51, pp 99-134. doi:10.1162/002081897550311;

⁷ Princen S., Rhinard M. (2006) Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union в *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, Issue 7, 1119-1132; Princen S. (2007) 'Agenda-setting in the European Union: A Theoretical Exploration and Agenda for Research', *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 1, 2007, pp. 21-38; Princen S (2011), 'Agenda-setting Strategies in EU Policy Processes', *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, No. 7, 2011, pp. 927-943; Princen S. (2013) 'Punctuated Equilibrium Theory and the European Union', *Journal of European Public Policy*, 20(6), 2013, pp. 854-870;

⁸ Princen S. (2009) - *Agenda-Setting in the European Union*, *Palgrave Studies in European Union Politics*

на решения, прилагане и оценка.⁹ Така, определянето на дневния ред се явява само един начален етап от по-дълъг и изключително сложен процес.

Етапи на политическия цикъл и тяхното съдържание¹⁰

Етап от политическия цикъл	Свързани дейности
<i>Определяне на дневния ред</i>	Въвеждане на въпроси, идеи и проблеми до вниманието на политическите актьори
<i>Формулиране на политики</i>	Постигане на съгласие по целите и решенията, определяне на алтернативите
<i>Вземане на решение</i>	Да се приеме или не решение, определяне на инструментите за въздействие
<i>Прилагане</i>	Предприемане на съгласуваните действия, работа в срокове, налагане на санкции
<i>Оценка</i>	Измерване на резултатите, въздействието, ефективността и ефикасността

Класическата постановка, разглеждаща вземането на решения в една политическа система като цикъл от последователни етапи, може да се приложи успешно и спрямо политическия процес на ЕС. Общите принципи на определяне на дневния ред са валидни и за политическата система на Съюза. Въпреки това институционалната рамка съдържа значителни особености, които придават немалко специфики, различаващи го от сродните процеси във вътрешнополитически план.

Стъпвайки на класически за теорията на дневния ред дефиниции, Versluis, Keulen и Stephenson предлагат следното определение по отношение на политическия дневен ред в ЕС: „Наборът от въпроси, които са обект на сериозно разглеждане в институциите на ЕС“.¹¹

Именно институциите на ЕС са основните актьори при определяне на дневния ред. Всяка от тях е със самостоятелно значение в процеса, като има свои приоритети в йерархията на дневния ред и различна възприемчивост по отношение на неговото съдържание. Институционалната рамка на ЕС е така изградена, че макар институциите да са самостоятелни, те трябва да работят съвместно, за да създават и прилагат политиките. Ето защо, политическият процес на ЕС е зависим не само от правомощията на отделните институции, но в голяма степен и от отношенията между тях. Отношения, които често се ръководят от съперничество, но и от желание за сътрудничество.¹² Така, определянето на общия политически дневен ред на Съюза се явява преди всичко резултат от динамичното и сложно взаимодействие между тези институции и в голяма степен изисква постигане на консенсус между тях.

⁹ Така в Versluis E., van Keulen M., Stephenson P. (2010) Analyzing the European Union Policy Process, Palgrave Macmillan: 235-239

Wallace H., Pollack M., Young A. (2010) Policy-Making in the European Union, Oxford University Press: 46-48

¹⁰ По Versluis E., van Keulen M., Stephenson P. (2010) Analyzing the European Union Policy Process, Palgrave Macmillan, стр. 238

¹¹ Пак там: 109

¹² Chalmers D., Davies G., Monti G. (2014) European Union Law (Third Edition), Cambridge University Press: 60

От друга страна, особената природа на Съюза създава политическа система на много нива, в която освен институциите в процеса на формулиране, приемане и изпълнение на политиките активно участват държавите-членки, а в някои случаи и регионалните власти.¹³ Princen приравнява мащабите на европейската интеграция със съдържанието на политическия дневен ред – според него степента на европейска интеграция е еквивалентна на „обхвата на въпросите, с които се занимава Европейският съюз, и на начина по който се подхожда към тях“. Подобно на цялостния ход на европейската интеграция, съдържанието на дневния ред на ЕС също е обвързано с въздействието както на наднационалните фактори, така и на националните правителства. Изследванията на този процес показват, че не може категорично да се изведе доминиращ фактор – важна роля за въвеждането на теми в политическия дневен ред на ЕС играят както наднационалните актьори, така и правителствата на държавите-членки.¹⁴

Всички тези особености предпоставят необходимостта отблизко да се изследват механизмите, които са в основата на определянето на дневния ред на Съюза.

2. Механизми на определяне на дневния ред на ЕС

2.1. Модел на Princen

Съществуващите модели и интерпретации на процесите на определяне на дневния ред на ЕС почиват на класическите постановки, като вземат предвид особеностите на политическата система и се адаптират към тях.

Така, например, Princen предлага модел в три стъпки, които всеки въпрос следва да премине, за да успее да се превърне в част от дневния ред за приемане на решения на ЕС.¹⁵ Първата стъпка от този модел напомня на потока на политиките, описан и в класическия за теорията на дневния ред модел на Kingdon. На този етап даденият въпрос все още не е част от дневния ред на ЕС, но е достигнал до дневния ред на определена транснационална експертна мрежа. Тази мрежа е съставена от експерти в определена област (политици, служители на институции, представители на интереси, изследователи, журналисти), които споделят общи разбирания за политиките и проблемите в тях, както и за възможните алтернативи за справянето с тези проблеми. За да се развие този първи етап, е необходимо да съществува относително широк консенсус между експертите в мрежата кои са важните въпроси в тази сфера. Макар че на този етап дебатът може да се нарече европейски, той все още не е дебат на ЕС.

Вторият етап започва, когато политически актьори от ЕС възприемат този въпрос и развият дебат по него вътре в институциите – така той навлиза в управленския дневен ред на Съюза. Въпросите могат да навлязат в управленския дневен ред по три канала в зависимост от субекта, който ги въвежда. При първия канал това се прави от страна на национални групи, държавни служители и политици. Вторият канал се реализира, когато някоя от институциите на ЕС възприеме въпроса и сама го въведе в управленския дневен ред. Най-често в тази роля влиза Европейската комисия, чиито правомощия ѝ осигуряват добри възможности да инициира въпроси във връзка с дневния ред на Съюза. Третият канал минава през дейността на международни организации, които служат като арени, на които първоначално се повдига

¹³ Lelieveldt H., Princen S. (2011) *The Politics of the European Union*, Cambridge University Press: 180

¹⁴ Princen, S. (2009) *Agenda-Setting in the European Union*: 6, 160-161

¹⁵ Пак там: 151-156

определен въпрос и в следствие прелива и в дневния ред на ЕС. Твърде често тези канали не си противостоят, а се допълват и оказват общо въздействие върху определянето на дневния ред на ЕС.

Третият етап по същество представлява успешното преминаване на въпроса от управленския в дневния ред за приемане на решения, след като политическите актьори, които го подкрепят, успеят да преодолеят потенциалните блокади от страна на противниците му в институциите или на държавите-членки. Навлизането в управленския дневен ред като цяло се осъществява значително по-лесно, отколкото преминаването му в дневния ред за приемане на решения, тъй като предполага единствено поставянето му на дискусия. Навлизането му в дневния ред на ЕС за приемане на решения обаче може да се сблъска със съпротива под формата на хоризонтални и вертикални блокади. Хоризонталните блокади представляват възпиращи действия от страна на политически опоненти вътре в институционалната структура на Съюза, които ограничават достъпа на даден въпрос до дневния ред за приемане на решения. От друга страна, в случая на т. нар. вертикални блокади става дума за съпротива от страна на държавите-членки, които не желаят Съюзът да играе допълнителна роля в дадена сфера и да разполага с повече от вече предоставените с Договорите правомощия.

Тази теза се застъпва и от Peters, който отбелязва, че наличието на множество точки на достъп създава относителна лекота за навлизане на един въпрос в системния дневен ред на (тогавашната) Европейска общност. За сметка на това обаче големият брой потенциално конкурентни актьори в системата води до силна фрагментация на институционалната структура и затруднява неговото последващо придвижване поради опасността от блокиране.¹⁶ Ето защо, за успешно определяне на дневния ред на ЕС е необходимо да се постигне консенсус между водещите институционални актьори по отношение на необходимостта да се отдели внимание на даден въпрос.¹⁷

2.2. Процес на определяне на дневния ред на високо и на ниско равнище

Princen и Rhinard¹⁸ разглеждат още един аспект на тази теоретична рамка, като въвеждат разделение между определянето на дневния ред на ЕС чрез политически процес на високо равнище и чрез политически процес на ниско равнище. От една страна, въпросите достигат дневния ред на ЕС „отгоре“, чрез държавните и правителствени ръководители във формати като срещите на Европейския съвет, а от друга страна, въпросите могат да навлязат в дневния ред и „от долу“, тоест чрез служители и експерти, които формулират нови политически решения на ниско ниво – например в работните групи на Съвета и в експертните групи на Комисията.

За да изградят своя модел, Princen и Rhinard се опират на друга класическа теоретична рамка, предложена от Cobb, Ross и Ross, като заимстват разdelението на четири етапа на развитието на един въпрос от дневния ред и го адаптират спрямо особеностите на Съюза.

¹⁶ Peters, B. G. (1994) Agenda-setting in the European community в *Journal of European Public Policy*, 1:1, 9-26: 11, 17

¹⁷ Princen S. (2009) - *Agenda-Setting in the European Union*, Palgrave Studies in European Union Politics: 41

¹⁸ Princen S., Rhinard M. (2006) *Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union* в *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, Issue 7, 1119-1132

Особености на двата пътя за определяне на дневния ред

Етап от развитието на един въпрос от дневния ред	Чрез политически процес на високо равнище	Чрез политически процес на ниско равнище
<i>Инициране</i>	От страна на политически лидери заради политически значимо събитие	От страна на професионалната общност по експертни съображения
<i>Конкретизиране</i>	Формулиране на политически консенсус в Европейския съвет	Формулиране на конкретни и технически предложения за политики в експертни групи и работни формати
<i>Разширяване</i>	В посока на по-ниски нива на вземане на решения в ЕС	В посока на по-високи нива на вземане на решения в ЕС
<i>Достъп</i>	Чрез създаване на рязък политически импулс	Чрез поетапно надграждане

3. Институционални арени в процеса на определяне на политическия дневен ред на ЕС

Ако Хикс еднозначно посочва, че „правото да определят политическия дневен ред и правоприлагането на политиките на ЕС се поделва между правителствата на ЕС и ЕК“¹⁹, то на базата на богат емпиричен материал Princen представя една по-усложнена картина, достигайки до извода, че „процесът на определяне на дневния ред се простира далеч отвъд дейността на Комисията и ако желаем да установим защо определени въпроси стават значими, а други – не, трябва да погледнем отвъд Комисията като актьор и да се обърнем към процесите и факторите, които оформят политическия дневен ред“²⁰. Според него в баланса между институционалните играчи, националните държави и представителствата на интереси не може еднозначно да се открие водещ актьор, който определя политическия дневен ред на Съюза. Анализът показва, че в огромния брой случаи следва да се говори не за решаващото въздействие на един единствен актьор, а за коалиции от актьори, които определят дали един въпрос ще бъде въведен в дневния ред и колко внимание ще получи. Тези коалиции могат да включват представители на държавите-членки, на Комисията, членове на Европейския парламент, представители на националните парламенти, групи за натиск на национално или европейско равнище, както и изследователи и учени, журналисти и медии и др.

Тази теза може да се интерпретира и като едно от проявленията на сложните взаимодействия, обуславящи управленските процеси в ЕС, често описвани като „управление на много нива“, които се опитват да балансират между множество интереси и съществено различават процесите на създаване на политики в Съюза от тези в националните държави. Тази особеност превръща ЕС в политическа система с много точки на достъп за актьорите, които биха искали да иницират нови или да изменят насоката на съществуващите политики.

¹⁹ Хикс С. (2007) Политическата система на Европейския съюз, Издателство „Парадигма“: стр. 92

²⁰ Princen S. (2007) ‘Agenda-setting in the European Union: A Theoretical Exploration and Agenda for Research’, Journal of European Public Policy, Vol. 14, No. 1, 2007, pp. 21-38: 23

Ето защо, изчерпателното проследяване на генезиса на дневния ред на ЕС, протичащ в не малка степен и по неформални канали, е трудна и обемна задача, граничеща с невъзможното. За да преодолеем това изследователско предизвикателство, можем да разгледаме тезите на Хикс и Принсен като интерпретации на този процес в тесен и в широк смисъл. В тесния смисъл, дефиниран от Хикс, първостепенните актьори, въздействащи върху формирането на политиките и законодателството на Съюза, са държавите-членки (преди всичко в рамките на Европейския съвет) и Европейската комисия.

3.1. Роля на Европейския съвет

Създаден през 1974 година като неофициална платформа, събираща държавните и правителствени ръководители на държавите-членки, Европейският съвет получава формалния статут на институция едва с Договора от Лисабон, който го причислява към една от седемте институции на Съюза. Макар да няма пряко участие в законодателния процес, а формалните му правомощия да са твърде ограничени, Европейският съвет може да се определи като институцията, която в най-голяма степен определя посоката и скоростта на европейската интеграция. Той „дава на Съюза необходимия тласък за неговото развитие и определя неговите общи политически насоки и приоритети“ (чл. 15, параграф 1 от ДЕС). Така, със своя авторитет и политическа тежест Европейският съвет се превръща в основен фактор, насочващ и формиращ политическия дневен ред на Съюза.

Макар заседанията на Европейския съвет да са закрити за обществеността, политическата воля на институцията намира израз в приеманите заключения, които в голяма степен отразяват и обсъжданите теми. В тези заключения се очертават значимите за ЕС цели, действията и средствата за тяхното постигане. По същество си заключенията представляват политически документ, който оказва безспорно, макар и неформално, въздействие върху Европейската комисия като инициатор на законодателството, както и върху останали институции и органи на Съюза.

По отношение на своето въздействие върху дневния ред на Съюза позицията на Европейския съвет в институционалния дизайн на ЕС е сравнявана с позицията на институциите, намиращи се на върха на институционалната пирамида във вътрешнополитически план – министерски съвет в държавите с парламентарна система или президент в държавите с президентски или полупрезидентски режим²¹. До върха на тази политическа пирамида обичайно достигат ограничен брой най-значими въпроси. От друга страна, преобладаващият обем от рутинни и оперативни въпроси остава прерогатив на многобройните органи, намиращи се на по-ниско ниво в политическата система на ЕС.

Тази естествена ограниченост на дневния ред на Европейския съвет до въпроси от жизненоважно значение за дългосрочното развитие на Съюза, както и сравнително малкият брой годишни заседания (за 2014 година, например, Европейският съвет провежда 7 заседания и една неформална среща²²), не позволява институцията да изझे формалната роля на Комисията като основен инициатор на политики, макар да оказва безспорно и определящо въздействие върху нея. Заключенията на Европейския съвет често съдържат призив за приемане на законодателни актове в определени сфери. Макар Комисията да не е длъжна да се

²¹ Carammia M., Timmermans A., Princen S., Alexandrova P. (2012) Analyzing the Policy Agenda of the European Council - Perspectives on Europe, Vol. 42 Issue 2: 41-46

²² European Council, Public Register - <http://register.consilium.europa.eu/>

съобрази с тях, тя ги разглежда като политически обвързващи²³ и рядко могат да се открият случаи, в които категорично да ги е отхвърлила или игнорирала.²⁴

Важен за работата на Европейския съвет е въведеният с договора от Лисабон пост на постоянния председател. Той се избира с квалифицирано мнозинство от Европейския съвет за мандат от две години и половина, който може еднократно да бъде подновен. В своята дейност председателят изпълнява ключови функции както по отношение на дневния ред на институцията, така и по отношение на връзката на Европейския съвет с другите институции на Съюза и постигането на общ политически дневен ред за цялото обединение. Негова задача е да спомага за постигането на консенсус между членовете на Европейския съвет, да насочва дейността на институцията, да гарантира приемственост в работата и да осигурява подготовката и последващите действия след срещите на Европейския съвет. По своя преценка може да свика извънредно заседание на Европейския съвет и така да насочи вниманието към определена тема от дневния ред и въздейства върху йерархията от приоритети на ЕС. Постоянният председател представя доклад пред Парламента след всяка среща и работи за подобряване на сътрудничеството с Комисията – по същество нелека задача, дължаща се на конкурентните отношения между двете институции за водещата роля на първостепенен определител на дневния ред на ЕС.²⁵

В дейността на Европейския съвет в значителна степен е изразено и въздействието на външни фокусиращи събития върху динамичната и често реактивна природа на дневния ред. Така, например, дневният ред на неформалната среща на Европейския съвет, проведена се през февруари 2015 г., изцяло се трансформира под отзвука на терористичните нападения в Париж. Първоначалният замисъл бе срещата на върха да разгледа бъдещето на еврозоната, но въпросът бе изместен от атентатите в редакцията на сатиричното списание Charlie Hebdo, изборите в Гърция и влошаването на ситуацията в Източна Украйна²⁶.

Актуален пример, онагледяващ катализиращата роля, която фокусиращите събития могат да окажат върху политическия дневен ред на ЕС, е миграционната политика на Съюза и по-специално имигрантският поток от Северна Африка през Средиземно море. Непрестанната поредица от инциденти с бежанци, опитващи се да прекосят морската граница на Съюза, често завършват с многобройни жертви. Трагичният характер на тези събития поддържа през годините въпроса като елемент от дневния ред на Съюза, издигайки го и до най-високо политическо ниво²⁷, въпреки нежеланието на част от страните членки да финансират спасителни операции в Средиземноморието заради опасенията си, че така ще се стимулира бежанският поток²⁸.

Потенциалът на подобни инциденти да предизвикат разместване в йерархията на дневния ред пролича особено силно на 19 април 2015 година, когато преобърнал се кораб с бежанци отне живота на над 800 души, превръщайки се в най-смъртоносна катастрофа от подобен тип на външните граници на Съюза. Събитието предизвика незабавна обществена реакция, призоваваща за по-тясно координирана политика на ЕС по въпросите на миграцията,

²³ Ponzano P., Hermanin C., Corona D. (2012) The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?, Studies & research 89 / Notre Europe: 43

²⁴ House of Lords, European Union Committee (2008) Initiation of EU Legislation, 22nd report of Session 2007-08: 26

²⁵ Chalmers D., Davies G., Monti G. (2014) European Union Law (Third Edition), Cambridge University Press:91-92

²⁶ <http://www.euinside.eu/bg/subjects/february-european-council-2015-a-wholemilk-summit>, посетен на 27 март 2015 г.

²⁷ Виж например Заключенията на Европейския съвет от 24/25 октомври 2013 г.

²⁸ Могерини размаха пръст на страните в ЕС заради трагедията с бежанците (19 април 2015) - http://news.ibox.bg/news/id_352817976

която ангажира политически актьори на най-високо ниво²⁹. Европейският комисар по вътрешните работи и миграцията Димитрис Аврамопулос определи случилото се като „брутально напомняне, че са необходими смели мерки за справяне с кризата с имиграцията“³⁰. Ден след инцидента върховният представител на ЕС по външна политика Федерика Могерини обяви, че проблемът ще бъде обсъден на извънредно заседание на Съвета по външни работи³¹. От своя страна, Председателят на Европейския съвет Доналд Туск също оповести, че ще свика извънредна среща на върха на ЕС³². Сякаш най-удачна илюстрация за значението на това фокусиращо събитие е коментарът на телевизионния канал Euronews: „Проблемите са сложни, но, след като още 650 мигранти загинаха в Средиземноморието, имиграционният въпрос не може повече да бъде замитан от дневния ред на ЕС“³³. В крайна сметка, под напора на събитията бежанският въпрос се превръща от елемент, търсещ място в дневния ред, в тема, извън която дневен ред не съществува. Жан-Клод Юнкер обобщава в своето обръщение „За състоянието на Съюза“: „Независимо какво пише в работните програми или законодателния дневен ред: Основният приоритет днес е и трябва да бъде справянето с бежанската криза“³⁴.

Представените примери илюстрират високата чувствителност, която Европейският съвет демонстрира по отношение на външни за институционалните актьори фокусиращи събития. Тази чувствителност се дължи преди всичко на политическия характер на институцията, която е предопределена да бъде фактор, задаващ импулсите на развитие на Съюза. В този смисъл, при настоящата институционална архитектура на ЕС, Европейският съвет е и ще бъде логичната арена, на която ключовите представители на държавите-членки могат да съгласуват своята реакция и да достигнат до съвместни решения по въпроси от дневния ред, които не търпят отлагане.

3.2. Роля на Европейската комисия

Способността на Комисията да определя насоките на европейската интеграция е обект на горещи спорове в академичната литература. Привържениците на междуправителствената теория разглеждат ЕК единствено като представител на интересите на големите държави-членки, чиято ограничена роля се състои в изготвянето на технически издържани предложения за политики и посредничество между членките на ЕС за по-ефективни преговори, като институцията обаче няма пряко и независимо въздействие върху резултатите от тези преговори. От своя страна, неофункционалистите смятат, че наднационалните институции имат значително самостоятелно въздействие върху политическия процес на ЕС, като правото на законодателна инициатива на ЕК и значителният ѝ експертен потенциал позволяват на институцията да защитава собствени интереси и да предопределя в значителна степен общите

²⁹ Urgent meeting of EU ministers called after tragic new turn in migrant crisis (19 април 2015) - <http://www.euronews.com/2015/04/19/urgent-meeting-of-eu-ministers-called-after-tragic-new-turn-in-migrant-crisis/>

³⁰ ЕС обсъжда поредната трагедия с бежанци в Средиземно море (20 април 2015) - <http://glasove.com/svqt/50581-vynshnite-ministri-ot-es-shte-obsydt-porednata-tragediq-s-bejanci-v-sredizemno-more>

³¹ Могерини размаха пръст на страните в ЕС заради трагедията с бежанците (19 април 2015) - http://news.ibox.bg/news/id_352817976

³² Туск обмисля извънредна среща на върха на ЕС заради кризата с имигрантите (20 април 2015) - http://news.ibox.bg/news/id_749444266

³³ Фейсбук страница на телевизионния канал Euronews, 19 април 2015 г., <https://www.facebook.com/euronews/photos/a.234076628109.138056.101402598109/10153004109728110/?type=1&theater>

³⁴ State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity - http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm

рамки на последващия дебат по политиките. Една трета гледна точка се опитва да помири двете крайни твърдения, като посочва, че влиянието на Комисията и на другите наднационални актьори зависи от институционалната среда и предпочитанията на всички въздействащи страни. В този смисъл актьорите, които имат правомощия да изменят или отхвърлят предложенията на Комисията (например държавите-членки и ЕП), могат да действат като въздържащ фактор по отношение на възможностите на Комисията да задава дневния ред на Съюза.³⁵

Безспорно Комисията следва да се разглежда като ключов фактор в политическия процес на ЕС, който присъства и въздейства във всеки един негов етап, в това число и в стадия на определяне на дневния ред. Тази важна роля е резултат от предвидените в Договорите правомощия на институцията. Договорите постановяват, че Комисията „допринася за общия интерес на Съюза и приема подходящи инициативи в тази насока“ и „поема инициативите за годишно и многогодишното планиране на съюза“ (чл. 17 от ДЕС). Комисията има правомощия да инициира политическия процес по няколко различни начина – изготвя предложения за законодателство, изготвя проекта за бюджет на ЕС и може да стимулира общия политически диалог чрез инструменти като белите и зелени книги.³⁶

За разлика от вътрешнополитическата уредба на държавите-членки, където законодателната инициатива обичайно принадлежи на парламента, в законодателния процес на ЕС Комисията разполага с почти пълен монопол върху нея. Според тълкуването на Съда на ЕС правото на инициатива включва определянето на предмета, целите и съдържанието на законодателното предложение.³⁷ В общия случай законодателният процес на ЕС може да бъде стартиран единствено по предложение на Комисията, тя изготвя проектите за законодателни актове и при определени условия има право да ги оттегля и изменя. Тази важна роля на институцията е поверена от държавите-членки с разбирането, че един неутрален наднационален орган по-добре би представлявал общия интерес, а по-малките държави-членки виждат в законодателния монопол на Комисията своеобразен гарант срещу влиянието на големите държави върху политическия процес и налагането на тяхното разбиране за съдържанието на дневния ред на Съюза.³⁸

Монополът върху законодателната инициатива е най-силният инструмент на Комисията, който я превръща в мощен актьор по отношение на политиките на ЕС и в първостепенен определител на дневния ред. Разполагайки с правото на законодателна инициатива, Комисията следователно разполага и с правото на политическа инициатива.³⁹ В крайна сметка, именно това нейно правомощие ѝ дава властта „да подбира измежду многото идеи за законодателство, които постъпват от другите дялове на системата и извън нея, и да определя приоритетите“.⁴⁰ Въпреки това самата Комисия не отъждествява монопола си върху законодателната инициатива с монопол върху идеите, които задвижват процеса. Тя разглежда своята роля като актьор, който „пресява идеите, отсъжда измежду конкуриращи се интереси и прави преценка с оглед на

³⁵ Häge F., Toshkov D. (2011): Anticipating Resistance: The Effect of Member State Preferences on the European Commission's Agenda-Setting Activity. Limerick Papers in Politics and Public Administration 11, 1, University of Limerick: 1-2

³⁶ Chalmers D., Davies G., Monti G. (2014) European Union Law (Third Edition), Cambridge University Press: 72-73

³⁷ European Parliamentary Research Service (2015) At a glance – The European Commission's right to withdraw a legislative proposal

³⁸ House of Lords, European Union Committee (2008) Initiation of EU Legislation, 22nd report of Session 2007-08: 44

³⁹ Allerkamp D. (2010) Who Sets the Agenda? How the European Council and the Team Presidencies Are Undermining the Commission's Prerogative, ECRP SG EU –Porto, Portugal, June 24-26: 2

⁴⁰ House of Lords, European Union Committee (2008) Initiation of EU Legislation, 22nd report of Session 2007-08: 46

общия европейски интерес“. На тази база тя има отговорността да „направи финалния избор дали да инициира законодателство и, ако да, то в какъв момент и с какво съдържание“.⁴¹

Все пак, следва да се отчете, че макар ЕК да упражнява правото си на законодателна инициатива автономно, то през последните години този монопол ерозира, тъй като други институции (Европейският парламент и Съвета), а вече и гражданите на ЕС чрез Европейската гражданска инициатива, имат правото да приканят Комисията да упражни своето правомощие. Тези искания не са правно обвързващи, но поставят Комисията под „значителен натиск“⁴² и обикновено в духа на сътрудничество, характерен за взаимоотношенията между институции на ЕС, Комисията се съобразява с тях.⁴³

Внимание заслужава бележката на Чернева-Моллова, че „въз основа на неформалното влияние, оказвано от тези институции, може да се изведе заключението, че монополът върху законодателната инициатива не е равносилен на монопол върху идеите“.⁴⁴ Данни на самата Комисия показват, че в едва 5% от случаите, в които институцията е използвала правото си на законодателна инициатива, това са били нови автономни инициативи, идващи от самата Комисия.⁴⁵ Така, твърде често подборът и оформянето на идеите се състоят с помощта и дори натиска от страна на редица други институционални и извънинституционални фактори.

В противовес на тази теза е застъпеното от Хикс мнение. Той също приема, че Комисията няма монопол върху информацията и експертните знания, но посочва, че при подходящи условия тя може да формира политическия дневен ред като „манипулира асиметриите между държавите членки“ и „като поставя на масата нови политически идеи“⁴⁶. Според Хикс ЕК има свободата да формулира политическите въпроси по начин, чрез който смята за най-вероятно да получи подкрепа в законодателния процес. Така той приравнява ЕК към въведените от Kingdon „политически предприемачи“, тъй като тя подбира политиките, които отговарят на интересите ѝ и ограничава възможните варианти за избор за правителствата.⁴⁷

Именно тези възможности на Комисията да ограничава и подбира, да формулира и преформулира предложенията за политики е запазена и при прилагането на Европейската гражданска инициатива. В този смисъл, дори гражданите да имат възможност да предложат и рамкират дадена идея за политика, Комисията запазва своето правомощие да я отхвърли или преформулира по удобен за нея начин.

Най-важният документ, който съдържа дневния ред на Комисията и предопределя в значителна степен и дневния ред на Съюза, е нейната годишна работна програма, съставена въз основа на диалога между Комисията, Европейския парламент и държавите-членки. Така институцията се стреми да получи предварителна подкрепа за планираните от нея инициативи и политики. Чрез своята работна програма Комисията подготвя прилагането на практика на политическите приоритети, определени от нейния председател.⁴⁸

⁴¹ Пак там: 87

⁴² Vogiatzis N. (2013) Is the European Citizens' Initiative a Serious Threat for the Community Method? в *European Journal of Legal Studies*, Vol. 6, Issue 1, p. 91-107

⁴³ Попова Ж. (2011) Право на Европейския съюз, издателство Ciela, стр. 250

⁴⁴ Чернева-Моллова Д. (2014) Тенденции в упражняването на правото на законодателна инициатива на Европейската комисия в Докторантски сборник 2014, т. 1. София: издателство „Изток-Запад“: 130

⁴⁵ Ponzano P., Hermanin C., Corona D. (2012) The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion?, *Studies & research* 89 / Notre Europe: 2

⁴⁶ Хикс С. (2007) Политическата система на Европейския съюз, Издателство „Парадигма“: 91

⁴⁷ Пак там: 304

⁴⁸ http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/work-programme/index_bg.htm

3.3. Взаимодействие между Европейския съвет и Европейската комисия при определяне на дневния ред на ЕС

Договорът от Лисабон не предвижда правомощия на Европейския съвет в законодателната сфера, като в общия случай формално оставя почти пълен монопол върху законодателната инициатива в ръцете на Комисията. Също така, съгласно чл. 17, ал. 3 от ДЕС, Комисията следва да „изпълнява своите задължения при пълна независимост“, като „членовете на Комисията не могат да искат, нито да приемат инструкции от никое правителство, институция, орган, служба или агенция“. Според някои изследователи обаче съществува сериозна разлика между разпоредбите на Договорите и ролята на Европейския съвет *de facto*, която замъглява баланса на правомощията между двете институции при инициране на законодателство. Взаимоотношенията на двете институции често се определят от неформални правила и практики, които са превърнали Комисията от независим инициатор на законодателство в реактивен такъв.⁴⁹ Това особено ясно пролича по време на кризата в Евроразоната и се потвърждава с емпирични данни, които сочат, че нормите на първичното право на практика не са пречка Европейският съвет да въздейства върху определянето на законодателния дневен ред на Съюза.⁵⁰

Vocquillon и Dobbels предлагат два теоретични подхода, които целят да обяснят същността на отношенията между Европейския съвет и Комисията в тази сфера – подход принципал-агент и подход на съвместното определяне на дневния ред. Те разглеждат тези идеални модели като две крайни точки, между които на практика, в зависимост от конкретния казус, се позиционира взаимодействието между двете институции.

От една страна, те прилагат теорията за връзката между принципал и агент, която поставя двете институции в йерархическа зависимост – Европейският съвет действа в ролята на принципал, който делегира правомощия на Комисията да ръководи законодателния процес и да следи за прилагането на неговите решения. Според авторите обаче този подход не е способен достатъчно пълноценно да опише сложната връзка между двете институции по отношение на определянето на дневния ред, която често е двупосочна и не се характеризира единствено с движение отгоре-надолу. Затова те предлагат и втори подход, който отчита, че позициите на двете институции се влияят взаимно, а отношенията им приемат формата на взаимноизгодно сътрудничество, което води до съвместно определяне на дневния ред. Двете институции се нуждаят една от друга, за да могат да осъществят идеите си. За разлика от Европейския съвет Комисията разполага със значителен експертен и административен капацитет, което ѝ позволява ефективно да трансформира общите политически насоки в конкретни законодателни предложения. От своя страна, Комисията се нуждае от подкрепа на най-високо политическо ниво за собствените си инициативи, което е важен източник на легитимност в последващите преговори със законодателите.⁵¹

В своето изследване Vocquillon и Dobbels доказват, че когато определянето на дневния ред е в следствие на мащабни криза или извънредни ситуации (фокусиращи събития) отношенията между Европейския съвет и Комисията протичат предимно в съответствие с

⁴⁹ Чернева-Моллова Д. (2014) Тенденции в упражняването на правото на законодателна инициатива на Европейската комисия в Докторантски сборник 2014, т. 1. София: издателство „Изток-Запад“: 138-139

⁵⁰ Vocquillon P., Dobbels M. (2013) An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting в Journal of European Public Policy, DOI:10.1080/13501763.2013.834548

⁵¹ Пак там: 5-9

подхода принципал-агент. Когато обаче определянето на дневния ред протича чрез политически процес на ниско ниво, съществуват повече възможности да се приложи подходът на съвместното определяне на дневния ред.⁵²

Заклучение

Определянето на политическия дневен ред е сложен и често неформален процес, в който се сблъскват очакванията на множество актьори. В многопластовия контекст на политическата система на Европейския съюз този процес е допълнително усложнен и зависим от фактори на национално и наднационално равнище, както и от многобройните интереси, представени в институциите на Съюза. Въпреки това могат да се открият водещи актьори, които имат ключово значение за насоките на развитие на европейското обединение. От една страна, основен импулс за дългосрочното развитие на Съюза оказва преди всичко Европейският съвет. От друга страна, почти пълният монопол върху законодателната инициатива, с който разполага Европейската комисия, я превръща в друг значим фактор, въздействащ върху определянето на дневния ред. Основният извод на настоящата статия е, че макар неизбежно да съществуват случаи на напрежение и съревнование в сложните взаимоотношения между двете институции, като цяло между тях доминира сътрудничеството, предопределено в значителна степен от високото ниво на взаимна зависимост.

⁵² Пак там: 14-15

„ТРЯБВА” ИЛИ „МОЖЕ”: РОЛЯТА НА ИДЕАЛНАТА ТЕОРИЯ ПРИ ПОЛИТИЧЕСКОТО ТЕОРЕТИЗИРАНЕ

Мария Попковачева-Терзиева¹

1. Нормативно и дескриптивно теоретизиране

Още от времето на европейското Просвещение учените застъпват различни възгледи по отношение на въпросите свързани с ролята и естеството на политическото теоретизиране.² Две основни и диаметрално противоположни линии на теоретизиране са се наложили в научния дебат: *нормативна* и *дескриптивна* теория, а сивото пространство между тях е заето от така наречената *неидеална* теория. Основният конфликт между нормативната и дескриптивната теория се отнася до степента, в която политическото теоретизиране трябва да има реализуемост и да се съобразява с наличните условия в дадено общество. В рамките на нормативната теория с най-голяма степен на изчистеност от дескриптивно съдържание е идеалната теория, която изгражда идеализирани модели на обществено устройство. Тя не се стреми да включи в теоретизирането си всички налични факти за дадено общество, а обобщава чертите на характера и мотивацията на членовете му и така създава модели, към чиято имплементация гражданите трябва да се стремят. Неидеалната теория задава модели за дадено общество донякъде съобразени със състоянието, в което то се намира, докато дескриптивната изцяло се ръководи от реалното му състояние. Най-известният съвременен пример за идеална теория е Джон Ролсовата „справедливост като равнопоставеност” изложена в „Теория на справедливостта” (1971г.)³ и „Политически либерализъм” (1993г.)⁴. Въпреки ползата от съществуването на такива идеални модели на обществено устройство, често неидеални и дескриптивни теоретици критикуват идеалното теоретизиране. Първо, идеалното теоретизиране е оприличавано на форма на схоластика, поради факта, че то предоставя своите политически модели на недостъпен език. Също така, неидеалните и дескриптивните теоретици критикуват идеалната теория, поради това, че предписанията ѝ често (1) се самоосуещават (теорията задава противоречащи си принципи), (2) са непълни (теорията не може да обясни всички налични обстоятелства) и (3) не се съобразяват с високите разходи по имплементация (бюджетът за реализиране на теорията е крайно недостатъчен). Един от най-изявените критици

¹ Мария Попковачева-Терзиева е редовен докторант в катедра "Политология" към Софийския университет.

² Понятието 'политическо теоретизиране' включва най-различни дейности извършвани от учени, като например: конструиране на набор от твърдения, предназначени за обяснение на специфична група от факти; изграждане на хипотези, насочени към улавяне на ключови аспекти от причинно-следствен механизъм; създаване на прогнози на базата на комбинация от известни факти и идеи; намиране на доказателство на дадена теорема от изрично посочени аксиоми; всякакви абстрактни твърдения; и много други форми на аргументация (Хамлин & Стемповска, стр.2).

Хамлин, А. и Зофия Стемповска. „Теория, идеална теория и теория на идеалите.”

<<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/Hamlin%20and%20Stemplowska.pdf>>. Посетен – 23.04.2014г.

³ Ролс, Джон. „Теория на справедливостта”. Кембридж, МА: Издание Белкнап на Харвардския университет, 1971г. Без страници. Ipad File.

⁴ Ролс, Джон. „Политически либерализъм”. Ню Йорк, НЙ: Колумбия класикс, 1992. Без страници. Ipad file.

на идеалната теория е Амартия Сен с книгата си „Идеята за справедливостта”⁵, в която той предлага своята неидеална теория. Сен твърди, че вместо да се концентрират върху неизпълнимите идеални условия, политическите теоретици трябва да сравняват степента на справедливост и несправедливост в осъществими общества, за да могат да получат реална представа за необходимата посока на развитие за достигане на по-високо ниво на справедливост. В най-общи линии това е естеството и аргументите ‘против’ идеалното политическото теоретизиране, постулиращо принципите, които „трябва” да бъдат изпълнени от дадено общество.

Тази разработка твърди че, въпреки дистанцията на идеалното политическо теоретизиране от реалността и истиността на част от критиките, отправени от неидеалните и дескриптивни теоретици, идеалното теоретизиране остава необходимо и полезно средство за изграждане на справедливи общества и намаляване на несправедливостите. Наличните условия в дадено общество, върху които неидеалните и дескриптивни теоретици се основават, не дават ясен ориентир в името на какво трябва да се правят промените в обществото и каква е общата посока, която те трябва да следват. Възникването на непредвидени промени в такива случаи може да бъде опасно, защото може да доведе до пожертване на дългосрочни цели и приоритети в името на решаването на конкретен проблем. Зададената от идеалната теория формулировка „трябва” насочва зададената от неидеалната и дескриптивна теория „може” при избор и мотивиране на съдържанието и посоката на преход на дадено общество към по-справедлива негова версия. Тоест, твърденията на критиците за ненужността на идеалната теория не са верни – идеалната теория е недостатъчна за изграждане на идеални общества и решаването на всички съществуващи несправедливости, но остава необходим и жизненоважен компонент за това усилие.

Друг важен въпрос относно характеризиранието на политическото теоретизиране е свързан с вида аргументация, която трябва да се отчита при оценяването на предлаганите идеални, неидеални и дескриптивни концепции за справедливост. Трябва ли непременно диагнозата за несправедливост или идентифицирането на това, което ще я намали или премахне, да бъде обективна и безпристрастна или може да бъде включена и някаква степен на субективност? Сред редица съвременни учени съществува консенсус, че непосредствена емоционална оценка, осъзната или неосъзната, съпътства всички взети решения и действия на индивидите. Първоначалното емоционално възприятие може да бъде променено впоследствие, но това става трудно и в резултат на висока степен на интроспекция и умение за преодоляване на вкоренени навици и оценки.⁶ Затова осъзнаването и откритото включване на възникнали емоции в политическата аргументация увеличава прозрачността при обосноваването на даден аргумент и следователно неговата разбираемост. Например, изпитване на отвращение от дадена постъпка би могло да послужи като сигнал, който да мотивира и определи действията на даден индивид. Признавайки съществуването на такива емоционални сигнали спомага за по-доброто разбиране на изложените аргументи в политическата аргументация и тяхното охарактеризиране като валидни и не-валидни. Също така то спомага и за избора на аргумент, когато два или повече такива са в конфликт. Повечето идеални теории, и Ролсовата не прави

⁵ Сен, Амартия. „Идеята за справедливостта”. Кеймбридж, МА: Издателство Белкнап на Харвардското университетско издателство, 2009г.

⁶ Някои от най-известните автори, които защитават тези възгледи са: Джонатан Хайдт с „Емоционалното куче и неговата рационална опашка”; Даниел Канеман с „Мислене, бързо и бавно”; Майкъл Фреизър с „Просвещение при съчувствието. Справедливостта и моралните чувства през осемнадесети век и днес.”; Кристин М. Коорсгард „Източници на нормативността”; и Джон Елстър „Алхимия на съзнанието: рационалност и емоциите”.

изключение тук, не взимат предвид емоциите като валидни аргументи. Отчитането на ролята им обаче може да се окаже съществен ключ към определянето на подходящите и неподходящи аргументи при изграждането на публични политики.

2. Какво представлява идеалната теория?

Не е постигнат консенсус сред учените относно точното естество и характеристики на идеалната теория. Като цяло, обаче, съществува съгласието, че идеалната теория постулира идеалните обществени, институционални и политически договорености за създаване на справедливо общество в условия, в които гражданите съблюдават зададените предписания. Идеалната теория представя посоката и съдържанието на идеалната обществена договореност, която да бъде постигната от даденото общество; един ориентир, с помощта на който се измерва валидността на предложените мерки за промяна. В този смисъл, тя постулира „трябва” и „не трябва” по отношение на необходимите промени за осъществяване на прехода към по-справедливо общество. Разбира се, идеалните теоретици съзнават, че съществуват редица ограничения пред постижимостта на техните предписания поради „естествени ограничения и нещастни случаи в човешкия живот, или от непредвидени исторически и природни явления”⁷ - обстоятелства, които правят постигането на добре подредено общество трудно, ако не и невъзможно, независимо от политическата воля или мотивация на гражданите (Ролс, „Теория на справедливостта”). В такива случаи, теоретиците вземат предвид в най-общи линии съществуващите неидеални условия, но отговорността за промяна на спецификациите с оглед на конкретната ситуация остава за гражданите. Идеалните теоретици смятат, че наличието на модел на напълно справедливо общество е достатъчен показател за намиране на начините, чрез които неидеалните общества могат да достигнат предлагания идеал. Следователно, целта на идеалната теория не е да наложи на гражданите „какво да правя тук и сега”, а да им зададе посоката и нормативното съдържание, което да ги насочва при извършването на необходимите промени за тяхното реализиране (Хамлин & Стемповска, стр.25).

И все пак е трудно да се направи лесно и ясно разграничение между идеална, неидеална и дескриптивна теория. В своята статия „Теория, идеална теория и теория на идеалите” А. Хамлин и З. Стемповска обобщават наличните научни изследвания, които посочват три основни категории за отличаване на идеалната теория от другите два вида политическо теоретизиране. Категориите не очертават точна граница, от едната страна на която се намира идеалната теория, а от другата неидеалната и дескриптивната, но обрисуват сложен и неясен спектър, който в общи линии показва разликите между трите. Първото разграничение е между пълно спазване и непълно спазване на предписанията на теорията. Идеална теория означава, че гражданите почти изцяло спазват нейните предписания. А. Хамлин и З. Стемповска твърдят, че има няколко различни степени на несъблюдаване, които не пречат една теория да се характеризира като идеална (Хамлин & Стемповска, стр.4-5). Няма консенсус сред теоретиците, обаче, коя е най-ниската числена стойност, под която една идеална теория става неидеална и дескриптивна. Обратно на идеалната теория, неидеалната и дескриптивна теория означава някаква степен на неспазване на предписанията, защото вторите теоретици осъзнават невъзможността на пълно съблюдаване и променят съдържанието и амбициите на своето теоретизиране. Предвид наличието на най-малко две променливи - „броят на спазващите предписанията и степента на спазване от страна на всеки индивид”⁸ - непълното спазване на

⁷ “natural limitations and accidents of human life, or from historical and natural contingencies”

(Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University, 1971. N. pag. Ipad file.)

⁸ “the number of compliers and the extent of compliance by each person”

изискванията на дадена теория може да приеме много стойности (Хамлин & Стемповска, стр.4). Като цяло, няма консенсус върху това, къде точно лежи разликата между пълно и непълно съблюдаване на предписанията на една теория – учените приемат, че идеалната теория предполага по-голяма степен на спазване на зададените предписания от неидеалната и дескриптивна теория.

Втората разлика се отнася до средствата за политическо теоретизиране, които идеалната и дескриптивната теория използват: средството на идеалната теория е идеализация, а на дескриптивната теория - абстракция. Идеализацията „се състои в приемането на неверни допускания относно някакъв значим аспект на проблема” в процес на разглеждане, докато под абстракция се разбира „игнориране или negliжиране на усложненията на даден проблем, но без неверни допускания”⁹ (Хамлин & Стемповска, стр.5). А. Хамлин и З. Стемповска дават пример, за да илюстрират разликата между двете понятия: съществува идеализация, когато теоретиците препоръчват членовете на дадено общество да бъдат държани отговорни за своите решения въз основа на предположението, че всички те могат да избират разумно. Тук твърдението се основава на невярно предположение за голям брой хора. Налична е абстракция, когато теоретиците препоръчват индивидите да бъдат държани отговорни за своите избори и действия, независимо дали те могат да избират разумно, поради това, че такава отговорност създава позитивни поведенчески стимули. Сложната реалност, в която някои индивиди могат, а други не могат да избират разумно, е опростена за нуждите на теорията. Въпреки това, често е трудно да се направи разграничение между двете понятия. Например, допускането, че действията на гражданите в публичното пространство са резултат на една и съща мотивация може да се охарактеризира и като идеализация и като абстракция. Твърдението е невярно предположение, т.е. пример за идеализация, но може да се защити и мнението, че твърдението е използвано, за да се опрости моделът на теоретизиране, т.е. то представлява абстракция (Хамлин & Стемповска, стр.5-6). Този пример илюстрира тезата на А. Хамлин и З. Стемповска, че не съществува ясно разграничение между абстракция и идеализация: двете се намират в един размит спектър и често значенията им се преплитат.

Третият признак, приет от учените, за разграничаване между идеалната, неидеалната и дескриптивната теория, е определяне на начина, по който дадена теория се отнася към фактите. Една теория е толкова по-чувствителна към фактите, колкото повече факти признава и включва като елементи в или като огречения върху своя модел. Прието е, че като цяло идеалната теория е по-нечувствителна към фактите в сравнение с дескриптивната теория. Разбира се, много зависи от това какво се разбира под „факти” в даден контекст. Може да съществува разлика между *непредвидени* и *необходими* факти: например, нечувствителността към някои непредвидени факти може да се определи като абстракция, докато нечувствителността към всякакви необходими факти може да се определи като грешка в политическото теоретизиране. Тази дискусия измества въпроса от не-/ чувствителността към фактите и води към въпроса за значението или целесъобразността на конкретните факти. Според А. Хамлин и З. Стемповска

(Alan Hamlin and Zofia Stemplowska. “Theory, Ideal Theory and the Theory of Ideals”, p.4
<<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/Hamlin%20and%20Stemplowska.pdf>>.

Accessed on April 23d, 2014.)

⁹ “consists in making false assumptions about some significant aspect of the problem” under consideration, while abstraction is understood “to consist in ignoring or bracketing off some complexities of a given problem, but without assuming any falsehoods about them”

(Alan Hamlin and Zofia Stemplowska. “Theory, Ideal Theory and the Theory of Ideals”, p.5
<<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/Hamlin%20and%20Stemplowska.pdf>>.

Accessed on April 23d, 2014.)

това демонстрира, че не-/чувствителността към фактите е свързана с различията между идеализация и абстракция, без понятията да бъдат напълно еквивалентни (Хамлин & Стемповска, стр.7). Следователно, подобно на предходните два случая, се потвърждава разбирането на авторите, че при идеалната и дескриптивната теория, е „много по-подходящо да се говори за променливи, разположени по континуум”¹⁰, отколкото за ясно различни и контрастни термини (Хамлин & Стемповска, стр.3). Както се посочва от А. Хамлин и З. Стемповска, трите различия на пълно/непълно съблюдаване на предписанията на дадена теория, идеализация/абстракция и не-/чувствителност към фактите помагат за категоризация на дадена теория като идеална и неидеална и дескриптивна, но не определят изцяло под коя категория попада всеки опит за политическо теоретизиране.

2.1. Идеалната теория на Джон Ролс – „справедливостта като равнопоставеност”

Един от най-известните и широко признати примери за идеална теория е Джон Ролсовата справедливост като равнопоставеност (*justice-as-fairness*). Справедливостта като равнопоставеност илюстрира определението за идеална теория и вече изброените три критерии: пълно съблюдаване на предписанията на теорията, идеализация и нечувствителност към реалните факти. Чрез обрисуване на напълно справедливо общество, Ролс - водещият политически теоретик от втората половина на двайсети век - задава целта, която дадено общество трябва да достигне. Той не конкретизира социалните, икономически и политически реформи, които обществото трябва да предприеме, не взема предвид наличните условия, а само описва идеалната подредба, която да ръководи действията на членовете на обществото. Както казва самият Ролс: „[н]еидеалната теория предполага, че идеалната теория вече съществува. Защото докато идеалът не е идентифициран, поне в общи линии ... на неидеалната теория липсва предназначение, цел, с оглед на която може да се отговори на нейните питання”¹¹ (Ролс, „Законът на народите”, стр.89-90)¹².

Какво включва Ролсовата идеална теория накратко? Както вече бе споменато за основополагащо понятие в Ролсовата теория се приема справедливостта като равнопоставеност, която предхожда установяване на принципите на социална справедливост. Справедливостта като равнопоставеност е договорена в *първоначалната ситуация* - една хипотетична ситуация, в която се състои идеален публичен дебат от всички граждани с цел определяне на принципите, които ще ръководят обществения ред. В първоначалната ситуация, гражданите не знаят последващата им социална, политическа или икономическа позиция в обществото или последващите им предпочитания. И поради това незнание, според Ролс, те избират най-широкия общ знаменател. Ако един индивид не знае как ще се развие житейският му път, вероятно е да одобри ред, справедлив за всички, и благоприятен особено за тези, които ще са в най-затруднено положение. В духа на идеализацията, Ролс приписва тази мотивация на всички граждани в първоначалната ситуация. Единодушно, те избират два принципа, които да ръководят социалните, икономически и политически институции. Първият принцип гарантира основните права и свободи, а вторият насърчава уреждане на неравенствата, така че те да са от

¹⁰ “much more appropriate to speak in terms of continuous variables”

(Alan Hamlin and Zofia Stemplowska. “Theory, Ideal Theory and the Theory of Ideals”, p.3 <<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/Hamlin%20and%20Stemplowska.pdf>>.

Accessed on April 23d, 2014.)

¹¹ “Non-ideal theory presupposes that ideal theory is already on hand. For until the ideal is identified, at least in outline ... non-ideal theory lacks an objective, an aim, by reference to which its queries can be answered”

(Rawls, John. *The Law of Peoples*. (Boston, CA: Harvard University Press, 2001, pp.89-90).

¹² Ролс, Джон. „Законът на народите”. Бостън, МА: Харвардско университетско издание, 2001. 1^{во} издание.

най-голяма полза за най-слабо облагодетелстваните членове на обществото при равни възможности за всички. Изборът на двата основни принципа на справедливост в първоначалната ситуация е първият акт от Ролсовото многоетапно установяване на справедливостта. В следващия етап се изграждат институциите в съответствие с избраните принципи. Работата на тези институции, от своя страна, определя по-нататъшните социални, политически и икономически решения, които обуславят и законодателството на дадена общност. Въобразеното разгръщане на справедливостта като равнопоставеност се случва стъпка по стъпка без възникване на отклонения или трудности. Настоявайки че всички тези обобщения за характера на гражданите и развитието на обществото са верни, Ролс се опитва да убеди в реализуемостта на своята идеална теория.

Един от проблемите, които Ролс избягва с помощта на първоначалната ситуация, е липсата на сътрудничество в общество, в което гражданите изповядват „много различни, макар и разумни, обхватни доктрини“¹³ (Ролс, „Политически либерализъм“)¹⁴. В основата на идеята на Ролс гражданите да загърбят всички свои интереси, приоритети, ексцентричности и предразсъдъци в първоначалната ситуация е желанието на автора те да избегнат пристрастността на изборите си, произтичаща от последващото им положение в обществото. Това изискване може да бъде най-общо характеризирано като изискване за безпристрастност, като изискване за обективността на практическия разум. По собствените думи на Ролс: „... идеята за обективността трябва да създаде обществена рамка на мисълта достатъчна за това всички заключения да бъдат постигнати на базата на причини и доказателства, и след разумно обсъждане“¹⁵ (Ролс, „Политически либерализъм“). Това става възможно, когато гражданите се съгласят върху разумна политическа концепция за справедливостта, която им дава „основа, върху която публичното обсъждане на главните политически въпроси може да продължи и с основание да се стигне до решение, не, разбира се, във всички случаи, но надяваме се, в повечето случаи свързани с конституционализма и базисната справедливост“¹⁶ (Ролс, „Политически либерализъм“). Гражданите могат да споделят различни мнения за добрия и полезен живот, но в резултат на разумна публична дискусия те вземат под внимание съществуващите различия в позициите си и достигат до справедливи принципи валидни за цялата група. Тоест, от една страна, Ролс идеализира, а от друга, пренебрегва факти за използваната от гражданите аргументация при постигане на консенсусни решения. Авторът изключва аргументация, основаваща се на емоциите, която оказва силно влияние на процеса и на самите решения.

Въпреки че Ролсовата теория за справедливостта е универсално призната за пример в политическото теоретизиране, тя е критикувана многократно през годините. Много теоретици атакуват различни нейни аспекти, като възможността за постигане на единодушно съгласие в първоначалната ситуация; наличието на чувство за справедливост и чувство за доброта у всички граждани; рационалната публична дискусия, която налага изключването на

¹³ “deeply opposed though reasonable comprehensive doctrines”

(Rawls, John. *Political Liberalism*, exp. ed. New York, NY: Columbia Classics: 1992. N. pag. Ipad file.)

¹⁴ Преводът на понятията давам по „Политическият либерализъм“, превод Кольо Коев, издателство Обсидиан, 1999.

¹⁵ “The first essential is that a conception of objectivity must establish a public framework of thought sufficient for the concept of judgment to apply and for conclusions to be reached on the basis of reasons and evidence after discussion and due reflection” (Rawls, John. *Political Liberalism*, exp. ed. New York, NY: Columbia Classics: 1992. N. pag. Ipad file.)

¹⁶ “a basis on which public discussion of fundamental political questions can proceed and be reasonably decided, not of course in all cases but we hope in most cases of constitutional essentials and matters of basic justice”

(Rawls, John. *Political Liberalism*, exp. ed. New York, NY: Columbia Classics: 1992. N. pag. Ipad file.)

нерационални видове аргументация. Последното е това, което е от интерес за тази разработка и ще бъде разгледано по-надолу.

3. Критика срещу идеалната теория

Една от основните критики срещу идеалната теория произлиза от факта, че тя не предоставя решения на неотложните проблеми пред които са изправени гражданите „тук и сега” (Хамлин & Стемповска, стр.1). Като типичен пример за идеална теория, Ролсовата справедливост като равнопоставеност не отговаря на непосредствените и неотложни нужди на гражданите. Нещо повече, самият Ролс не отчита многобройните пречки пред изпълнението на предписанията на своята идеална теория. Сред тези пречки се открояват две особено ярко: имплементирането на справедливостта като равнопоставеност може и да не е технически възможно, имайки предвид историята и избрания път за развитие на даденото общество. На второ място, приписването на универсални черти на характера и действията на всички граждани остава проблемно, защото все още не е постигнат консенсус сред теоретичите по отношение на двете. Освен това неспособността на идеалните теории да предложат решения на неотложните проблеми пред гражданите произлиза от факта, че теориите не предоставят поэтапно практическо ръководство за прилагането си. Ролсовата справедливост като честност е пример в това отношение, защото не дава указания как на практика да се имплементират предписанията ѝ, започвайки от въобразената първоначална ситуация (Хамлин & Стемповска, стр.16). Напрежението между представяния от идеалните теории свят и реалността е в основата на критиките срещу осъществимостта и приложимостта им.

Със статията си „Справедливостта в неидеалната теория”, Майкъл Кейтс засилва критиките срещу идеалната теория като идентифицира три допълнителни нейни слабости: 1) самоусетяване (self-defeatingness); 2) непълнота (incompleteness); и 3) невъзможност за покриване на разходите по имплементирането (cost blindness). Според автора, характеризирането на една идеална теория X като самоосуеяваща се означава, че последиците от успешното съблюдаване на X ще бъдат по-лоши, съдейки по нейните собствени морални стандарти и цели, отколкото ако X не е успешно съблюдавана. Причината за това е, че реализирането на идеала може да бъде осуетено, ако принципите, постановени от идеалната теория, се прилагат извън контекста на пълното и стриктно съблюдаване на нейните предписания (Кейтс, стр.9). Решението затова дали една демокрация трябва да толерира тези, които се стремят да компрометират или разрушат демократичните принципи, илюстрира това противоборство. Правителството трябва да защитава основните права и свободи на гражданите, но ефективната защита може да попречи на превантивната реакция срещу унищожаване или отменяне на същите права и свободи. Парадоксът е в това, че превантивната реакция разчита на използването на антидемократични нелиберални методи (Кейтс, стр.10-11). В този смисъл, дори Ролс твърди, че нетолерантните не трябва да бъдат оставени да действат и комуникират свободно, ако не спазват правилата на обществото. Както показват примерите, съществуват случаи, в които е противоположно да се действа в съответствие с идеална концепция за справедливост, дори ако се приеме, че въпросният идеал е най-подходящият за дадено общество.

Вторият недостатък на идеалните теории е тяхната непълнота като ръководство за практически действия. В условията на частично съблюдаване на предписанията на дадена теория, идеалното теоретизиране не предоставя адекватни насоки за сравняване кое от няколко

състояния на обществото, *ceteris paribus*, е по-справедливо от другите (Кейтс, стр.11).¹⁷ Например, ако едно напълно справедливото общество, трябва да отговаря на принципите X и Y, и ако двата принципа са в конфликт и не могат да бъдат реализирани по едно и също време, гражданите трябва да решат относно приоритетността им. Проблемът е, че идеалните теории, които определят едно общество като справедливо само когато то отговаря едновременно и на двата принципа, не посочват кой принцип трябва да бъде избран в случай на конфликт. Ако пък разглежданата теория съдържа правила за приоритетност, възниква допълнителният въпрос дали тя предвижда как да се избере, когато съществува противоречие. За пример служи първият Ролсов принцип на справедливостта, който гласи, че всеки гражданин има равни претенции към основните права и свободи. Какво се случва, обаче, ако гражданите трябва да избират между пожертване на религиозните си свободи или на политическите си свободи? Как трябва да се отсъди приоритетност в рамките на Ролсовия първи принцип на справедливостта? И двете свободи са основни, в смисъл че и двете са по-важни от неосновените права и свободи и други политически ценности, и като такива заслужават специално внимание. И двете са неотменяеми, в смисъл, че не могат да бъдат прехвърлени чрез договор или доброволно. Ролс, обаче, не дава критерий за отсъждане на приоритетност в подобни случаи. Като цяло, Ролсовата теория илюстрира как идеалните теории се затрудняват при решаването на въпроси свързани с ценностни и емоционални конфликти, които неизбежно възникват в неидеалните общества.

Последната трудност пред идеалните теории е, че тяхното реализиране изисква високи разходи, непосилни за правителствата на което и да е общество. Едно е, да се твърди, че гражданите трябва да защитават равенството на основните права и свободи, когато никой не се стреми да ги наруши или престъпи. Друго е, обаче, да се отдава приоритетност на тези права и свободи пред други политически нужди, когато отсъства пълно съблюдаване на предписанията на идеалните теории и значителна част от средствата на правителството трябва да се инвестират в опазването на същите права и свободи. Липсата на средства показва нуждата от компромиси по отношение защитата на всички човешки права и свободи. При наличието на ограничени финанси, нито една държава не е в състояние да отдаде приоритетност, така както Ролсовата теория предполага. Без признаване на това ограничение и намиране на начини за адаптиране на теорията към него, удовлетворяването на първия принцип на справедливостта като равнопоставеност може да се превърне в невъзможна за реализиране цел (Кейтс, стр.13 - 14). Идеалните теории, от които Ролсовата не прави изключение, пренебрегват проблемите, произлизащи от наличието на ограничени правителствени ресурси, и така не дават насоки за нужните компромиси по отношение защитата на правата и свободите на гражданите на дадено общество.

3.1. Критиката на Амартия Сен срещу идеалната теория

В „Идеята за справедливостта” Сен доразвива горепосочените критики срещу идеалните теории като представя своята собствена неидеална теория.¹⁸ За да дискредитира идеалните

¹⁷ Както беше споменато по-горе, тези опасения са най-ясно изразени от Амартия Сен.

¹⁸ В момента няма консенсус относно точната дефиниция за неидеална теория. Въпреки това, в една от своите статии Елизабет Андерсън дава следната дефиниция, която е полезна за разбиране на този междинен вид теоретизиране. Неидеалната теория „представя идеалите като хипотезирани решения на идентифицираните проблеми. Като която и да е хипотеза, идеалите могат да бъдат тествани в практиката, могат да генерират нови, неочаквани проблеми, при имплементация, и затова могат да бъдат ревизирани. Следователно, вместо да установят стандарти извън практиката, според които практиката да бъде оценена, както при идеалната теория,

теории, авторът ги контрастира с предпочитания от него *сравнителен подход*. Според Сен, идеалната теория определя абсолютно правата и свободите на гражданите в условията на най-добро институционално устройство и задава уникални принципи на справедливостта, които разумните граждани биха предпочели. Само че, при съществуващата неразумност не е необходим цялостен модел на поведение, а по-скоро отделни идеали, които да насочват гражданите в конкретните ситуации, в които се намират. Според Сен, практиките и принципите на справедливостта трябва да действат като светофари: да регулират правилата за движение на дадена пресечка или кръстовище, а не да определят най-добрите пътеки и най-добрите дестинации за движещите се. Ако са добре поставени светофарите създават добри взаимни очаквания и движението върви гладко, така че почти всички достигат своята дестинация по-ефикасно. Според автора, идеалната теория не дава възможност за класиране на различните подредби според близостта им до идеала „отчасти, защото има различни измерения, по които обектите се различават ... а също и защото описателната близост не винаги е индикация за стойностна близост”¹⁹ (Сен, стр.16). Подходът на Сен, напротив, е адекватен за сравняване на две или повече реални пътеки за движение, или на две или повече ситуации, защото се опира на конкретни параметри. Както Сен твърди: не е нужно да се знае колко е висок Еверест, за да се сравни височината на две по-ниски планини - има конкретен параметър, с който двете могат да се измерят (Сен, стр.1). Само че идеалните теоретици биха контрирали този аргумент, твърдейки че сляпото търсене на по-високата планина може да води както „към”, така и „надалеч” от Еверест. И ако правилата на движение се сведат до поставянето на светофари, Ролс би твърдял че има най-добра дестинация, пътека за нейното достигане и най-оптимален начин за поставяне на светофарите, така че да бъде постигната най-висока справедливост за всички движещи се. С оглед на тези съображения, критиките на Сен, че идеалната теория не е нито необходима, нито достатъчна за установяване на справедливо общество, не звучат убедително.

Сен твърди, че липсата на краен стандарт не е препятствие за една теория на справедливостта, защото във всеки един модел има непълноти поради несъгласието по отношение на принципите за управление на дадената общност и тяхната актуализация. Авторът илюстрира невъзможността за изграждане на идеална теория с един пример. Съществуват три деца и една флейта, за чиято собственост децата спорят. Ани предевява собственост върху флейтата, защото тя може да свири на нея. Боб я иска, защото е беден и няма никакви собствени играчки. Карла е отделила много месеци, за да изработи флейтата, и смята, че флейтата трябва да бъде нейна. Кой принцип е валиден за присъждане на собственост? Отговорът на Сен е, че няма решение кое твърдение и коя ценност са най-значими. Според автора, дори и всички членове на журито да бяха мотивирани от едно и също разбиране за справедливостта, те биха вложили различен смисъл в него. Дори и всички членове да бяха одобрили еднакви изрази, за да изкажат решението си, те биха ги разбрали по различен начин. Поради неизбежния плурализъм на валидни принципи и разбирания, винаги ще съществуват различни концепции за справедливостта (Сен, стр.106-111). И тъй като принципите и

самите идеали стават обект на тестване в практиката”.

Андерсън, Елизабет. „Към неидеална, релационна методология за политическата философия: коментари върху предизвикателствата на Шварцман към либерализма”, *Хипатия* 24 (2009), стр. 135.

Elizabeth Anderson, “Toward a Non-Ideal, Relational Methodology for Political Philosophy: Comments on Schwartzman’s Challenging Liberalism”, *Hyapatia* 24 (2009), p.135.

¹⁹ “partly because there are different dimensions in which objects differ ... and also because descriptive closeness is not necessarily a guide to valuational proximity”

(Сен, Amartya. *The Idea of Justice*. (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, p.16).

разбиранията често са с неясни и конфликтни значения, гражданите трябва да се примирят с частични решения и безизходни положения, които също често се ревизират впоследствие. С други думи, гражданите трябва да приемат неидеалната теория като управляващ модел, която не винаги предоставя реализуеми реформи и не винаги дава сигурност за правотата на реформите. Както Сен пише, намиране на „[ф]инална развръзка не е нито изискване наложено от собствената рационалност на даден индивид, нито пък е условие за разумен рационален избор” (Сен, стр. 392)²⁰. Според автора, признавайки, че различни идеали имат значение за решаването на даден случай, без те непременно да водят до едно и също решение, не е грешка. Сложността и неяснотата при взимане на решение не са теоретични артефакти, а иманентни качества на самия процес и гражданите трябва да се примирят с тях.

Както при Ролс, обективността при Сен, която възниква от разумното отчитане на различни гледни точки в публичния дебат е от решаващо значение за изграждане на справедливо управление. Сен смята, че не е необходим фиксиран стандарт, за да се направи избор между конкуриращи се твърдения. Според автора, за да се избере между Пикасо и Дали, не помага това, че Мона Лиза е приета за идеалната картина (Сен, стр.16). В публичния дебат „емоции или психология или инстинкти” не се явяват като „независими източници за оценка” на аргументите (Сен, стр.xvii)²¹. Те трябва да бъдат подложени на „разумна оценка”²², за да се оцени релевантността им към разглеждания въпрос (Сен, стр.xvii). Ако гражданите са силно мотивирани да предприемат действия от някаква определена емоция, „съществува добра причина да се запитаме какво ни казва това, но винаги значението на емоциите трябва да се разглежда в обсега на разумността (Сен, стр.39). В теорията на Сен разумът играе основната роля при оценяване на справедливостта на социалните, политически и икономически договорености. И все пак, както Сен признава, поради присъщата им субективност и неопределеност, сравненията на справедливите устройства могат да се окажат трудни и непосилни, дори когато разсъжденията не са погрешни. Трудно е да се каже „коя е перфектната картина?” или „в какво се състои съвършено справедливото действие?”. В много случаи, рационалните аргументи се оказват недостатъчни за намирането на решение на даден проблем и тъй като емоциите играят ключова роля при определяне на действията на гражданите, би трябвало да се определи и тяхната точна роля в публичния дебат за изграждане на политики.

Неубедителността на аргументите на Сен се подсилва и от факта, че въпреки че „Идеята за справедливостта” твърди, че е възможно класиране на алтернативните социални, политически и икономически подредби без въвеждане на идеал, книгата не представя такова класиране. „Идеята за справедливостта” остава повърхностна по отношение на конкретни предписания за имплементиране на политики и реформи или по отношение на реалната практика. Авторът не дава никаква индикация за това как може да се постигне справедливостта, той просто твърди, че намаляването на несправедливостта е вследствие на упражняването на разумен публичен дебат. Една от основните цели на Сен в книгата е да се признае, че съществуват различни подходи за осъществяването на справедливо общество, не всички от които е необходимо да използват понятието за взаимно-изгодното сътрудничество като базисна своя теза, ключово и за Ролсовата теория (Сен, стр.206).

²⁰ “Complete resolution is neither a requirement of a person’s own rationality, nor is it a condition of reasonable rational choice”

(Sen, Amartya. *The Idea of Justice*. (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, p.392).

²¹ “emotions or psychology or instincts” do not act as “independent sources of valuation” (Sen, Amartya. *The Idea of Justice*. (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, p.xvii).

²² “reasoned appraisal”

(Sen, Amartya. *The Idea of Justice*. (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, p.xvii).

Според Сен, не само Ролсовата, но нито една идеална теория не успява да предложи валиден подход за установяване на справедлив институционален ред. Но, теорията на Сен не предоставя алтернатива: тя остава безнадеждно неясна, въпреки че авторът я характеризира като ръководство за справяне с несправедливостите. От една страна, сравнителният подход на Сен не предоставя идеал, според който могат да се класират алтернативните обществени устройства и не включва всички налични видове аргументация, от друга страна, той не съдържа практически предписания и казва малко за съществуващите несправедливости и начините за тяхното отстраняване.

4. Емоции и идеална теория

Както бе казано, критиката към идеалната теория на неидеалните и дескриптивните теоретици, към които се причислява и Сен, не успява да докаже ненужността на идеалните теоретически модели. Във връзка с притесненията относно реализуемостта на идеалната теория може да се отговори, че във всички случаи поставянето на цел пред обществото, чието реализиране си струва да се опита, дори при липсата на гаранции за успех, не е грешка. Обрисуването на идеален обект, към който гражданите да се стремят, ги мотивира да надмогнат сегашното им положение и да достигнат по-висока степен на справедливост. Идеалната справедливост не е непременно установяване на посоченото крайно състояние, а маркер, който показва несправедливости. Разглеждана в този смисъл, идеалната теория отговаря и на критиките относно невъзможността за пълно съблюдаване на нейните предписания от всички граждани. Факт е, че съблюдаването на дадена теория е винаги частично, условно и променливо. Идеалните теоретици са наясно, че моделите им никога няма да бъдат напълно имплементирани, но те конструират самите модели, заради горепосочените положителни ефекти: а именно, мотивацията на гражданите да достигнат по-висока степен на справедливост. Относно критиките отправени към подхода на идеализация и пренебрегване на някои факти, характерни за идеалната теория, може да се отговори, че като цяло пренебрегването на променлива, която не се отразява на заключенията на теорията, дори и тя да се вземе предвид, е правилно. От друга страна, оставяйки на страна променлива, която променя всичко, когато отново се вземе предвид от теоретичния модел, демонстрира значението и значимостта на променливата. Колкото по-висока е промяната, толкова по-голяма е необходимостта идеалната теория да даде обяснение за влиянието на променливата върху теорията или за нуждата от оставянето ѝ настрана. По този начин идеалната теория може да се защити от критиките отправени срещу нея от неидеални и дескриптивни теоретици във връзка с възможността за реализуемост на нейните подходи.

Един начин идеалната теория да се защити и от трите критики, обобщени по-горе, за самоосуеяване, непълнота и липса на достатъчен бюджет, е тя да се разглежда като карта, описваща даден терен. Като картите, теориите са функционални артефакти, инструменти създадени за конкретна цел. На първо място, теориите представляват дистилирана картина на съответната информация, която изолира общите характериски от значение за гражданите в нормални случаи и им дава насоки за достигане на най-висока степен справедливост. В този смисъл, не е необходимо теориите да са пълни и да предвиждат всички обстоятелства; напротив, те трябва да се абстрахират от несъществени подробности. При такава обобщена картина е възможно възникването на конфликт на принципи, който да доведе до самоосуеяване на теорията, но дори и в този случай идеалните теории предоставят най-добрите предписания за излизане от ситуацията, защото предоставят краен стандарт. На

втората критика, че идеалните теории са непълни, може да се отговори, че както при картите, съзнателното negliжиране на части от терена е необходимо за конструиране на теорията. Местоположението на конкретно спряна кола или задръстен мост значително повлиява на курса на шофьора, но дори и така, тези подробности не се изобразяват върху картата. Теориите и картите са неизбежно датирани, непълни изображения на общество и терен, предоставящи полезни, но понякога и погрешими, насоки за навигация. Като трето, критиките за липса на достатъчен бюджет за изпълнение на всички предписания на идеалната теория звучат вярно, защото в свят на ограничени ресурси никога не би имало достатъчно финанси за осъществяване на всички предписания. И картите нямат възможност в реално време да дават пълна и навременна информация за пътната обстановка, защото има прекалено много елементи, които трябва да се вземат предвид. Но дори и в тези случаи, картите остават необходими като изображения на цялостния терен и предоставят ценна информация с оглед на успешното пътуване. Както бе обобщено, критиките отправени към идеалната теория, не успяват да докажат нейната безполезнаост. Напротив, в диалог с критиците, се показва нуждата от идеалната теория; както при картите, винаги е полезно да има една в жабката.

Но има елемент, който липсва в теориите и на привържениците и на критиците на идеалната теория, и който би направил и двата вида теоретизиране по-пълни и би засилил тяхната обяснителна сила – а именно, определяне на ролята на емоциите при публичното аргументиране на всякакви обществени политики. И идеалните и неидеалните теоретици издигат рационалността като предпочитан начин на аргументация при определяне характера и актуализацията на едно справедливо общество; емоциите се възприемат като теоретична област само от дескриптивната теория. Например, Ролсовата теория за справедливостта зависи от разумния дебат в рамките на първоначалната ситуация, докато установяването на справедливост в теорията на Сен разчита на разумните причини, издигнати по време на дебата в публичното пространство. Рационалистите смятат, че всички решения на гражданите относно публичния им живот трябва да са подчинени на разума, който за тях олицетворява истинската, автономна личност. Само че, техният модел е непълен, защото не взема предвид ролята на емоциите при изграждането на публични политики. Както теоретиците на рационалността, така и теоретиците на емоциите водят началото си от Просвещението. Така нареченото от Майкъл Фрейзър „сентиментално Просвещение” включва автори като Третият граф на Шафтсбъри, Джоузеф Бътлър, Франсис Хътчесън, Дейвид Хюм и Адам Смит²³. Техните възгледи са доразвити и обогатени от съвременни автори като Майкъл Л. Фрейзър, Кристин М. Коорсгард, Джон Елстър и други. Всички те отхвърлят рационалистката парадигма и се обединяват около мнението, че изключването на емоционалните нагласи и привързаности, общо за идеалните и неидеалните теоретици, довежда до пропуски както при обяснението, така и при конструирането на политики, които имат за цел да установят справедливост и намалят несправедливостите. Емоциите представляват неизкоренима част от всяко морално съждение издигнато в публичния дебат, а съзнателното им изолиране от или negliжиране в аргументацията може да попречи на гражданите да достигат правилните решения или да повлияе на подсъзнателно ниво за постигането на несправедливи резултати.

²³ Майкъл Л. Фрейзър. „Просвещение при съчувствието. Справедливостта и моралните чувства през осемнадесети век и днес.” (UK: Oxford University Press, 2010).

Michael L. Frazer. *The Enlightenment of Sympathy: Justice and the Moral Sentiments in the Eighteenth Century and Today*. (OK: Оксфордското университетско издание, 2010г.)

Привържениците на тези възгледи не утвърждават известната максима на Хюм, че „разумът трябва да е роб на емоциите“²⁴, а по-скоро търсят постигане на хармония и стабилност между всички черти и способности на индивидите що се отнася до тяхната обществена дейност за установяване на справедливо общество. Според учените, които се опитват да обяснят ролята и значението на емоциите в публичния живот, изграждането на теории на справедливостта базирани в емоциите е не само възможно, но и силно желателно. Например, сантименталната теория на Майкъл Л. Фрейзър твърди, че е възможно установяването на справедливо общество на основата на всеобща симпатия, която е иманентна за всички граждани и която може да се прояви при правилно култивиране. При правилно култивиране моралността на емоциите се увеличава, което пък води до това гражданите да изпитват все по-голяма симпатия към все по-широк кръг от техни съграждани. Тази по-широка симпатия пряко се транслира в изискванията към конструирането на публични политики, в смисъл, че гражданите настояват за реформи, които са по-справедливи за всички членове на обществото и не непременно от полза само за техните лични интереси. Наистина, някои емоции водят до ходове в публичното пространство, които са изключително в защита на определени лица или групи. Други, обаче, водят до съпричастие, което дава основание за изграждане на стабилна теоретична рамка за установяване на справедливо общество. Базирайки се на една широка общочовешка съпричастност, теориите основаващи се и на разум и на емоции позволяват да се приеме, вместо да се отхвърли, плурализма от човешки възгледи и разбираня и помагат за включването им в един припокриващ се консенсус от основни принципи на справедливост и реципрочност. Поради тези причини, този вид теории, било то идеални или не, са особено полезни за различните съвременни демокрации.

5. Нуждата от адаптация при идеалната теория

Какво би трябвало да предприемат гражданите при наличието на несправедливости? От къде да извлекат практически насоки за своите действия? Как да се съчетаят „трябва/не трябва“ от идеалната теория с „мога/не мога“ от неидеалната и дескриптивната теория? Политическото теоретизиране в континуума на нормативна/дескриптивна теория има за своя основна цел идентифицирането на политически, икономически и социални договорености, които насърчават идеалите необходими за създаването на справедлив обществен ред. Както бе обяснено съществуват четири основни критики срещу идеалната теория: практическата ѝ неосъществимост, самоосуеяване, непълнота и невъзможност за покриване на всички разходи. Силата на тези аргументи значително намалява, ако идеалните теории се разглеждат като карти, изобразяващи даден терен, но дори тогава остават пропуски, които показват, че идеалната теория не е достатъчна за определянето и конструирането на едно напълно справедливо общество. И все пак, идеалната теория остава необходима за прехода към такова общество, защото предоставя целта, към чието изпълнение трябва да са насочени реформите. За да стане идеалната теория и необходима и достатъчна е нужно тя да се адаптира към съществуващите неидеални условия, в които нейните предписания се съблюдават само частично. Нужно е също идеалната теория да разшири набора от аргументи, допустими в публичния дебат при конструирането на публични политики, като включи емоционално-мотивирана аргументация. При съвременната широко разпространена политическа апатия, провеждането на политика, основаваща се и на разумна и на емоционална аргументация, е

²⁴ Хюм, Дейвид. „Трактат за човешката природа“. Препечатан от оригиналното издание в три тома и редактиран от Л.А. Селби-Биги, М.А. Великобритания, Оксфорд: Издание Кларендон, 1896г, стр. 217. Посетено на 01.07.2014г. <http://michaeljohnsonphilosophy.com/wp-content/uploads/2012/01/5010_Hume_Treatise_Human_Nature.pdf>

сигурен начин за постигане на консенсус относно основните принципи на справедливостта без да има нужда да се изкореняват различията на гражданите. Тази разработка предприема първата стъпка към алармиране за необходимостта от преразглеждане на идеалната теория и засилване на информираността за нейните граници. Или идеалната теория трябва да се промени, за да стане и необходима, и достатъчна за изграждането на идеален обществен ред, или идеалните теоретици ще трябва да живеят със своята недостатъчност и да адаптират теоретизирането си към нея.

ФАКТОРИ И ФУНКЦИИ НА ЕТНО-РЕЛИГИОЗНИТЕ КОНФЛИКТИ (ПРОБЛЕМИ НА УПРАВЛЕНИЕТО)

Драга Попова¹

Резюме

Религията притежава възможности за премахване на конфликта, хармонизиране на междуетническите отношения, намаляване на психологически стрес по време на периоди на социални обостряния, за стабилизиране на политическата ситуация в страната и др. Като признава този факт, авторът, обаче, фокусира вниманието си върху възможността и чрез тази функция на религията да се управляват етно-религиозните конфликти като феномен.

Значимостта на научните изследвания в областта е обоснована от това, че религията никога не е участвала в обществения живот в „чиста“ форма. Това е особено актуално днес. Религията е дълбоко интегрирана в много сфери на обществения живот - култура, образование, живот и въпреки твърденията на някои религиозни и политически лидери, тя дори служи и за етноопределящ фактор.

Ключови думи: ислям, радикален, джихад, война, религия, бог, алах, , терор, етническо напрежение, Етно-религиозните конфликти, ислямски екстремизъм, Ислямска революция;

ISLAMIC FUNDAMENTALISM AS PART OF THE SOCIAL DEVELOPMENT OF ETHNO-RELIGIOUS CONFLICTS

Draga Georgieva Popova
PhD Student at the Academy of the Ministry of Interior

Abstract

Religion has the capacity to eliminate the conflict, harmonization of interethnic relations, reducing psychological stress during periods of social exacerbations, to stabilize the political situation in the country and others. Recognising this fact, the author, however, focused on enabling and using this function of religion to manage ethno-religious conflict as a phenomenon.

The significance of the research is justified by the fact that religion has never participated in public life in "pure" form. This is particularly relevant today. Religion is deeply integrated into many areas of public life - culture, education, life and despite the claims of some religious and political leaders, it even serves as ethno-defining factor.

Keywords: Islam, radical jihad, war, religion, god, Allah,, terror, ethnic tensions, ethno-religious conflicts, Islamic extremism, Islamic Revolution;

Въведение: работни определения

В настоящата работа приемаме следното работно определение на понятието „фактор“: „сили, които определят развитието на даден обект, които в определени конкретни условия, имат за изследването на този обект особено значение”².

¹ Драга Попова - докторант на самостоятелна подготовка в АМВР

² Религиозный фактор в системе угроз национальной безопасности Российской Федерации// Итоговый отчет НИР «Религия». М., 2000, с. 44.

Социологът С.А. Войтович развива следната концепция: „социален фактор, това е движещата сила на социалното развитие, явление или процес, който причинява различни социални промени. В основата на определянето на фактора е тази връзка между социалните обекти, при която някои от тях (причината) в дадени условия по необходимост поражда други социални обекти или техни свойства (следствия). Като социален фактор обикновено се явява дейността на човека, която обуславя, в крайна сметка, цялото разнообразие на социалния живот”.³

Социалните фактори могат да бъдат класифицирани според сферите (аспектите) на обществения живот, в които те се проявяват. Например, в икономиката се говори за „икономически фактори“, „фактори на рецесията“, „фактор на безработицата“ и др., а в политическите науки за „фактори за стабилността на политическата система“, „дестабилизиращи фактори“, „фактори на международните конфликти“ и т.н.

Съдържанието на всеки конкретен социален процес е специфично, но във всеки случай той има три групи елементи:

- социалните действия и взаимодействия, осъществявани в социалния процес;
- предмет на социалните действия и взаимодействия, т.е. защо или поради какво те се случват;
- промени, причинени от социалните действия и взаимодействия.

Е.В. Крицкий определя в структурата на конфликта два вида явления:

- фокални, които са непосредствено генерирани от сблъскващите се ценности и интереси на неговите участници;
- периферийни, породени от катализиращото влияние на конфликтната ситуация на политическите, социалните и идеологическите процеси в обществата, свързани с конфликта.⁴

Съдържание и динамика на етно-религиозния конфликт

Съдържанието на етно-религиозния конфликт се характеризира с неговия предмет, т.е., това, заради което се случва сблъсък на противоборстващите си страни.

Съдържателния анализ на конфликтите от тази гледна точка позволява те да бъдат групирани в *шест основни типа*:

I тип – конфликти, в които, доминираща роля играят териториални претенции.

II тип – сецесион тип конфликти, при които се поставя въпроса за отделяне от държавата и пълна държавна самостоятелност.

III тип – статусни конфликти, в основата на които лежат искания за разширяване на административни и управленски пълномощия на в съответния регион.

IV тип - социално-политически конфликт, в основата, на които лежат искания за социално-политическо равноправие на етническите и религиозните общности.

V тип – социо-културни конфликти, в основата на които лежат искания за социо-културно равноправие на етническите и религиозните общности.

VI тип - социално-битови конфликти, в основата, на които лежат искания за социално-битово равноправие на етническите и религиозните общности.

Участник в етно-религиозния конфликт може да бъде всяка група от хора, която взема участие в конфликта, но може да не е наясно с целите на конфликтното противоречие.

³ Войтович С.А. Фактор социальный// Социологический справочник. Киев, 1990. с. 117.

⁴ Крицкий, Е.В. Восприятие конфликта как индикатор межэтнической напряженности (на примере Северной Осетии), М., 1996, с. 33

Участниците могат да бъдат и странични лица, които случайно са се оказали в зоната на конфликта и нямат свой собствен интерес в него .

Субект на етническия конфликт е етническа група, която може да създава конфликтна ситуация, т.е. трайно и относително самостоятелно да влияе на хода на конфликта в съответствие със собствените си интереси, за да се оказва въздействие на поведението и положението на други групи, и да предизвика различни промени.

Ралф Дарендорф, един от най-авторитетните изследователи на социалните конфликти, смята, че субекти на конфликтите са три вида социални групи:

- първични групи - преки участници в конфликта, които са в състояние на субективно несъвместими цели;

- вторични групи - тези, които се стремят да не се намесват пряко в конфликта, но допринасят за неговото разпалване;

- трети групи - сили, които са заинтересовани от разрешаването на конфликта.

При изследването на етно-религиозния конфликт като обект за регулиране, най-важно значение имат неговите *стадии (фази) на развитие*, продължителност и състояние.

Стадиите (фазите) на етно-религиозния конфликт изразяват неговата промяна във времето. Обикновено се наблюдават начална фаза, междинен етап и краен (заклучителен) етап. Според В.А. Михайлов, „етническият конфликт, независимо от мястото и времето – има един и същ характер, демонстрира един и същ механизъм и преминава през няколко етапа”⁵.

На първия етап, се формира на „фуния“, на конфронтация. Появяват се претенции, призови за радикална промяна на статуквото по националния въпрос. Започна натрупване на обиди. Формира се образа на „врага“. Във втората фаза се проявява, така да се каже, закона за „заразната“ причина: Няма нещо в едната страна, което рано или късно да не се появява и при другата. Настъпва времето на „едномерния човек“. Задействаната с пълна сила „психологическа война“ в определени места бива придружена със спорадични въоръжени сблъсъци. В третия на противоречията нараства антагонизма. Няма връщане назад, и от двете страни стоят идентично настроени лидери, доминирани от един и същи тип - макар и с обратен знак, използват се подобни методи. Събитията, които вече се развиват по принципа на „огледалото“. Тази динамична статика, тоест борбата на двете идентични противоположности може да продължи дълго, и като цяло с военни средства .

Етно-религиозните конфликти, както и всеки социален конфликт, изпълняват няколко *функции*, които често са взаимно изключващи се. Те могат да имат негативен, разрушителен, дестабилизиращ отношенията в социалните системи характер, да разрушават социални общности и сътрудничеството между групите. Етно-религиозните конфликти предизвикват:

- натрупване на негативни емоции у враждуващите страни;

- създаване на стереотипи и образи на „враговете“, като по този начин се формират предпоставки за бъдещи конфликти;

- намаляване на степента на сътрудничество между страните в конфликта или дори отказ от него;

- прекъсване на комуникационните взаимоотношения;

- отслабване на единството на ценностите и ориентациите на взаимодействието между групите;

- нарастваща враждебност между страните;

- неоправдано разхищение на ресурси (материални, интелектуални и т.н.);

⁵ Михайлов, В.А. Принцип воронки, или механизъм развертвания межетническия конфликт. Социологическите изследвания, 1993, № 5, с. 57

- човешки загуби и влошаване на условията за живот;
- разрушаване на социалната система.

Едновременно с това, етническите конфликти имат и *положителни функции*. Конструктивните функции на социалния конфликт за първи път са изолирани и проучени от Люис Коузър в неговата книга „Функции на социалния конфликт“. Той определя тринадесет функции.⁶ Предложеният от него функционален модел е в основата на класификациите, разработени от други изследователи на този проблем. Като се съобразяваме с тези класификации, можем да приемем наличието на следните функции на етно-религиозния конфликт:

- социална функция - конфликт допринася за формиране на групи, за създаването и поддържането на нормативни и физически граници на групата;
- структурираща функция - конфликтът допринася за създаването и поддържането на относително стабилна структура на вътрешногруповите отношения, насърчаване на интеграцията и идентичността, социализация и адаптация на отделните лица и групи;
- комуникативно-информационна функция - конфликтът помага на членовете на екипа да разберат правилно същността на проблемите, които имат нужда да бъдат разрешени, и възможно най-добрия за това път;
- предпазваща функция - конфликтът играе ролята на „предпазен клапан“, като насърчава освобождаването на отрицателните емоции и напрежението в отношенията между страните;
- свързваща функция – по време на конфликта страните се „проверяват“, „опознават“, „сондират“ помежду си, така че „предишно враждебно взаимодействие, често води до приятелско такова“;
- адаптивно-стимулираща функция - конфликтът освобождава социалното напрежение, подобрява способността на групата да се променя, стимулира креативността;
- мобилизираща функция - конфликтът мобилизира всички налични ресурси на страните;
- стабилизираща функция – конфликтът спомага за създаване и поддържане на баланса на силите, и по-специално на властта;
- институционална функция - благодарение на конфликта се създават нови социални институции и организации, които защитават интересите на воюващите страни или изпълняват посреднически мисии;
- креативна функция - конфликтите правят живота по-интересен. Попадането в конфликт често предизвиква любознателност и стимулира интереса. Конфликтът нарушава обичайния ход на нещата, отвлече вниманието от рутината;
- диагностична функция – възникналият конфликт показва, че социалната система са възникнали дисфункции;
- перспективна функция – конфликтът позволява да вижда бъдещето, което очаква организацията, ако не се направи нещо, и това, което може да се случи, ако се намеси в конфликт.

Такова разделение на функциите на конфликта (на положителни и отрицателни) е донякъде условно. Всички функции са свързани помежду си и си влияят една на друга, произтичат една от друга.

⁶ Вж. Coser, L. The Functions of Social Conflict, N.Y., 1956, p.p. 28-32.

Значение на факторите и функциите на етно-религиозния конфликт за неговото управление

Познаването и съобразяването с функциите на етно-религиозния конфликт е от решаващо значение за ефективността на неговото регулиране. Смисълът на регулирането му, а от там и на управлението му се заключава в три свързани дейности:

1. Ограничаване и блокиране на деструктивните функции на етно-религиозния конфликт;
2. Насърчаване на конструктивните (положителните) функции на конфликта;
3. Намиране и използване на алтернативни механизми за реализиране на функциите на конфликтното взаимодействие. Например диагностичната функция може да се замени с функция за ранна диагностика на етнически напрежения, адаптивно-стимулиращата функция, с функцията на етническа конкуренция и др.

Функционалните променливи на етно-религиозния конфликт са пряко свързани с целите на регулирането и с очакваните резултати. Т.е. ние оказваме въздействие върху структурните и динамичните променливи на конфликта с цел получаване на желаните резултати в неговите функционални променливи. Но между целенасочените действия, структурните динамични променливи и функционалните променливи е необходимо още едно звено – факторните променливи на конфликта.

Управлението на конфликти образува структура от четири елемента: целенасочени действия - факторни променливи - структурни и динамични променливи - функционални променливи. Субекта на управлението на конфликтите оказва пряко е целенасочено въздействие върху неговите факторни променливи, като променят чрез тях структурните и динамичните променливи, които на свой ред предизвикват функционална промяна на конфликта, водеща до неговото прекратяване.

Анализирайки етно-религиозния конфликт като обект за управление, можем да направим следните *изводи*:

1. Обосноваването на ясни методологични позиции по отношение на етническите конфликти и тяхното управление се усложнява от противоречивостта на подходите при тълкуването на етническата или религиозната група като определена социална група. Освен това, основните „вододели“ на методологичното тълкуване минава по линиите на „обективно и субективно“, „статично и динамично“ и „социално или държавно-правово“. Анализът на различните концепции за етничността и религиозността позволява да направим извода, че всяка една от тях разкрива някои аспекти, които са важни за да бъдат разбрани: при неомарксизма – обективните основи на етническите и религиозните отношения; в теорията за ресурсната конкуренция - условията и факторите на тяхната актуализация, появата на етническо напрежение; символичния интеракционизъм - субективното тълкуване на тези отношения; при теорията на рационалния избор - мотивацията на поведението на физическите лица в областта на междуетническите отношения.

2. В етно-религиозните конфликти се откриват редица специфични и повтарящи се функции, като например: „първичност“ на етническия конфликт по отношение на другите видове на социални конфликти, историческа „константност“ на етническия и религиозния конфликт, функционална изостреност, емоционален заряд, способността за бързо и мащабно разпространяване.

3. Разрушителните последици на етно-религиозния конфликт правят актуален проблема за техния контрол, който включва идентифициране на онези признаци, които могат и

трябва да бъдат обект на промяна. Съвкупността от тези признаци включва структурните, динамичните, функционалните и факторните променливи.

4. Задачата за управление на етно-религиозните конфликти е свързана с тяхната функционална промяна, което се постига чрез въздействие на структурните и динамичните променливи, което от своя страна са в резултат на промяната на факторите на конфликта. Ние оказваме пряко влияние върху факторните променливи, което се постига чрез структурните и динамичните променливи. Техните изменения са придружени, както вече беше отбелязано, от функционални промени на конфликта и до неговото прекратяване.

Прилагане на факторния подход за анализа на съвременните етно-религиозни конфликти

Безспорно едно от най-забележителната негативни събития на миналия век е появата на ислямското фундаменталистко политическо движение. Екстремизмът в исляма е мощно течение в рамките на съвременния ислям, разбирано като политическо движение, което има за цел да повлияе на процеса на социалното развитие, изхождайки от гледната точка на религиозните норми. Като разшири дейността си по целия свят, това движение фактически се превърна в глобално противопоставяне на силите на исляма срещу останалата част от света.

Войниците на исляма вече в продължение на много години, водят непрекъсната война в много части на света (Алжир, Египет, Индонезия, Филипините и много други страни). Целта на агресивните атаки на религиозните екстремисти са съвременните политически институции и властови структури, контролирани от „неверниците“, тъй като те са основна пречка за поставяне на основите на ислямския ред. Практиката на ислямските радикали се заключава в активни и незабавни, и затова обикновено агресивни действия за установяване на ислямска държава и идването на власт на истинските мюсюлмани.

Движещи сили на съвременния ислямския екстремизъм са предимно студенти, работници, дребни търговци, инженери, лекари. Разширяването на редиците на религиозните екстремисти се подпомага в съвременния мюсюлмански свят, от процеса на агресивна експанзия на неприемливата за исляма западна култура и лумпенизацията на населението. Към днешна дата е изчислено, че под знамената на различни екстремистки групировки, изповядващи исляма, има около шейсет милиона души.

Анализът на ролята на радикалния ислям в социалното развитие на етно-религиозните конфликти може да се изгради на базата на съпоставянето на няколко примера, включително отразяващи спецификата на различни религии.

Религиозното противопоставяне в Ирландия

Конфронтацията, често случаи, и въоръжена, между католици и протестанти в Северна Ирландия се усложнява от нежеланието на първите да останат в състава на Великобритания, е много полезно за целите на изследването, макар и носещо друга специфика явление. То показва възможността за възникване и наличие на сериозен етно-религиозен конфликт в доста проспериращите региони на Западна Европа и за пореден път опровергава мита за „хармонията“, приписвана като универсално състояние на западните демокрации.

В този случай религиозните противоречия са тясно свързани с както с етнически, така и с идеологически фактори. Идеино-теоретичната база на Ирландската републиканска армия (ИРА), която стоеше в челните редици на съпротивата, може да бъде описана като радикално-

социалистическа. Твърде показателно е, че социалистическите и дори комунистическите идеи активно се приемат от повечето европейски „сепаратисти“. Така например, терористичната организация ЕТА, която се бори за независимост на баските и излизане от състава на Испания, изповядват марксизъм (колкото и парадоксално за изглежда това на пръв поглед), свързан с радикален национализъм. Вътре в известната АОК („Армия за освобождение на Косово“) са много силни радикално-социалистическите настроения, сложно вплетени с национализма и ислямизма.

В настоящия момент ирландската съпротива се намира във фазата на затихване, въоръжена борба продължава да води само малка част от ИРА - така наречените „истинска“ ИРА. Въпреки това, самият проблем остава, и в обозримо бъдеще можем да очакваме появата на нови радикални движения, и то най-вече с религиозно-фундаменталистка окраска.

Ислямската революция в Иран

Революцията, която се състоя в Иран, е един от най-неочакваните победи на ислямския фундаментализъм, разтресла обичайния ход на човешката история. За много хора тази революция през 1979 г. дойде изненадващо, включително и по отношение на това, че такова явление като Ислямската революция, е възможно изобщо. В основата на съпротивата против тиранията на шаха стои духовният учител аятолах Хаири, който става наставник и вдъхновител на шиитските мислители и духовни лидери - Хомейни, Табатабаи, Мотахарри, Мортезалари и др. Благодарение на неговите усилия възниква кръг от „революционни аятоласи“, който прави възможна победата на фракцията на „обновителите“.

От революцията са минали вече повече от тридесет години. Когато тя се случва, населението на Иран е 37 милиона, сега е над 60 милиона души. Прирастът на населението е факт, въпреки, че цената на войните, която се провеждат след революцията, е около 200 млрд. долара.

За ислямското религиозно съзнание фигурата на имам Хомейни преминава отвъд чисто светските социални рамки. Самата дума „имам“, които се използва за Хомейни, има безпрецедентен отстъп от идеята за специалния статут на личността на лидера на ислямската революция, тъй като според традицията на шиитите той се признава само на 12 имами, последен, от които ще бъде Махди, вождът на последната голяма война, която сложи край на несправедливостта и потисничеството.

Войната в Светите места

Най-широко отразявания от конфликтите на религиозна основа, това е войната в Палестина. Особеността на кризата в Близкия изток, за разлика от всеки друг местен религиозен конфликт е, че главният предмет на спора - Йерусалим - е от голямо значение не само за непосредствените страни на конфликта (мюсюлмани и евреи), но също така и за хора от всички християнски деноминации. Статутът на Ерусалим е основния препъни камък в израелско-палестинските отношения, и проблемът може да бъде решен, без да се прави компромис с религиозните чувства на вярващите, като се запази и достъпа на вярващите до светините, но за сега дългоочаквания мир и не успява да се получи. Безброй малки и големи военни сблъсъци се случват тук в продължение на десетилетия. Събитията в Близкия изток предизвикват и силна отрицателна реакция от страна на арабския свят. Палестинските групировки непрекъснато набират нови попълнения от мюсюлманската общност, които са

готови да се борят за освобождението на ислямските светини. От своя страна израелските власти постоянно казва, че Йерусалим е бил, е и ще бъде една и неделима столица на Израел и свещен град за евреи. И израелците, които не са съгласни да го предадат при никакви обстоятелства.

Китайската окупация на Тибет

Това събитие не предизвиква особен резонанс на международната сцена, въпреки че неговото значение за бъдещето на света е трудно да се оцени. На 23 май 1951 г. 40 хилядна армия на КНР нахлува в Тибет - тогава все още независима държава.

Формално на тибетците е гарантирана широка религиозна и политическа автономия, но по техните собствени думи, китайците започват да ги нарушават от първите дни на управлението си. За 60 години на доминация в Тибет са убити почти половин милион души, а от 6000 манастири са оцелели само 13 (по-късно по чисто прагматични причини, китайското правителство позволява отварянето на 1,5 хиляди манастира). В допълнение, КНР провежда неблагоприятни за тибетското население политики, предназначени да осигурят преобладаване на етническите китайци в региона. В момента съотношението на местното население спрямо китайците е 6,5:7.

През 1959 г. в региона избухва въоръжено въстание, което е жестоко потушено от КНР. Загиват около 100 000 души. Тибетския лидер Далай Лама бяга в Индия, където създава правителство в изгнание.

Религиозните войни в Африка

През целия XX век африканският континент е бойно поле за религиозните войни. Много страни на континента преживяват истински религиозни кланета. Някои ги преживяват и до днес.

Например, повече от двадесет и пет години Судан, е разкъсан от въоръжена конфронтация между правителство и опозиция. Кървавата гражданска война отнема живота на 2 милиона души и 600 000 суданци са принудени да напуснат родината си. Политическият конфликт се отдръпва на заден план и дава път на религиозни спорове. Суданските власти представляват интересите на мюсюлманската част на страната, около 70% от общото население, докато опозицията е строго ориентирана към езичниците (25%) и християните (5%). Ситуацията се усложнява и от факта, че режимът се бори дори и с нубийските неортодоксални мюсюлмани, както и с многобройни ислямски секти.

В Нигерия, най-голямата държава на африканския континент, протича безкраен религиозен конфликт между християни, мюсюлмани и езичници. Етническите и религиозните борби, постоянно разкъсващи Нигерия се превръщат в един от най-големите опасности за страната. Борбата за власт във федерацията между политически лидери от Севера (мюсюлмани хауса, фулбе) и Юга (християни йоруба, игбо) непрекъснато усложняват политическата ситуация в страната. Ожесточените сблъсъци често парализират Лагос - икономическата столица и най-големият град в Нигерия. В този десет милионен африкански мегаполис, смъртоносни сблъсъци по улиците между християни и мюсюлмани са често срещано явление. В Лагос, бившата столица на Нигерия, екстремистите от организацията „Конгрес на народа Одуа“, която е екстремистка групировка на етноса йоруба, залавят представители на хауса ги линчуват. В щата Кадуна, след въвеждането на шерията християните, които са около

половината от населението на щата, организират масов протест. Само след няколко часа градът е бил обхванат от бунтове.

Алжир продължава да се бори с Въръжената ислямска група (Groupe Islamique Armé - GIA), създадена през 1991 г. с цел изграждане на ислямска държава в страната. Числеността на GIA не е точно известна: от няколко стотин до няколко хиляди човека. GIA е известен със своята изключителна жестокост. Засечени са връзка на ВИГ с „Ал Кайда“. В допълнение, GIA има подкрепата на Иран и Судан. Основната причина за конфликта - религиозни. В конфликта участват също ООН и Франция.

Конфликтът между индуисти и ислямисти

Конфликт между Индия и Пакистан, всъщност е сблъсък на две различни религии - индуизма и исляма. Разделянето на Индия на Пакистан и Индийски съюз през 1947 г., става по конфесионален признак. Сега в Индия индизъм изповядват повече от 80% от населението, но в някои от щатите, болшинство са привърженици на други религии. Например, по-голямата част от жителите на щата Пенджаб са сикхи, повече от половината от населението на щата Нагаленд са християни, а около две трети от населението на щата Джаму и Кашмир са мюсюлмани. Затова Пакистан, не престава да предявява териториални претенции спрямо Индия, с искания да присъедини към себе си щатите, населението на които е мюсюлманско. В тези щати, съществуват голям брой сепаратистки политически ислямски организации, дейността на които е насочени към създаване на независима държава (например - „Фронт за освобождение на Джаму и Кашмир“). Проблемите заложили още в края на 40-те години на XX век. с условното и произволното териториално разделяне, много пъти са водили до насилие и гранични конфликти, често превръщащи се в локални войни. През годините на конфликта са убили стотици хиляди последователи на исляма и хиндуизма.

Проблемите между сърби и хървати

Тази конфронтация е повече от показателна. Тя потвърждава факта, че взаимната религиозна вражда може да е характерна и за етнически близки общности. В случая със сърбите и хървати, ние имаме една и съща етническа група, разделена на две нации по религиозен признак.

Впечатление прави размаха на религиозните и етническите чистки, организирана от хърватските националисти - католици срещу православните сърби по време на Втората световна война. Дори официална Ватикана осъжда преследването на сърбите. Едновременно с това, ако трябва да бъде следват принципа на обективно отразяване на събитията, няма никакво съмнение, че в Кралството на сърби, хървати и словенци (името на Югославия до 1941 г.), хърватското население очевидно е в принижена позиция. Във всички значими области на социалния, политическия и икономическия живот доминират сърбите, а жизнения стандарт на хърватите, е значително под сръбския. В страната агресивно се разпалва и сръбския национализъм.

Теология на освобождението

През 70-те години на миналия век в Латинска Америка се появява мощно религиозно движение, известно като „Теология на освобождението“. Неговите идеолози (Густав Гутиерес,

Леонардо Боффа, Серхио Менендес и др.) оспорват световната капиталистическа система, като се основават на собствена интерпретация на религиозните принципи на християнството. Според „Теолозите на освобождението“, живота и учението на Христос е социален бунт срещу Римската империя и егоизма на аристокрацията. В действителност, те издигат идеята за своеобразен католически „джихад“ - революционна религиозна война против капитала. Появата на „теологията на освобождението“ е още едно доказателство за факта, че през XX век религията все повече и повече се политизира и е включена активно в социалната и политическата конфронтация. Трябва също да се отбележи, че според някои учени, това явление не може да бъде разбрано, без да се изследва неговата връзка с легендарната персона на Ернесто Че Гевара, които през 60-те години предлага на създаването на съюз на левите сили с католиците. Команданте, когото много от последователите му, често сравняват с Христос, е култова фигура за „теологията на освобождението“ и за много католици. В Боливия, в местата, където той се е сражавал, всяко семейство се моли на светеца Санто Ернесто де ла Игера - Че Гевара.

ЛИТЕРАТУРА

- Религиозный фактор в системе угроз национальной безопасности Российской Федерации// Итоговый отчет НИР «Религия». М., 2000.
- Войтович С.А. Фактор социальный// Социологический справочник. Киев, 1990.
- Крикций, Е.В. Восприятие конфликта как индикатор межэтнической напряженности (на примере Северной Осетии), М., 1996
- Михайлов, В.А. Принцип воронки, или механизм развертывания межэтнического конфликта. Социологические исследования, 1993, № 5, с. 57
- Coser, L. The Functions of Social Conflict, N.Y., 1956

КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВАТ ГОЛЕМИТЕ ДАННИ?

Николай Бизев¹

Резюме

Според световния компютърен гигант IBM през 2012 г. човечеството е произвело 2.8 зета байта дигитална информация. За сравнение, един зета байт е равен на 1000 байта, повдигнати на седма степен. Според експертите тези данни могат да запълнят 57.5 милиарда устройства iPad с памет от 32 гига байта (GB). Запълнените устройства могат да послужат за изграждането на две Китайски стени².

Натрупването на дигитална или дигитализирана информация през последното десетилетие е най-скоростното в историята на човечеството досега. Бурното развитие на Интернет от края на 20-ти век и появата на „ултра“ популярните социални мрежи като Facebook, Tweeter, Google + и др. дадоха допълнителен тласък на създаването, натрупването и складирането на огромни масиви от данни. Освен в компютърните системи, произвеждаме данни от сензори, датчици, камери, мобилни телефони, фотоапарати, сканиращи устройства, медицинска апаратура, спътници и др. Всички тези видове данни попадат под един знаменател - т.нар. **големи данни**. Така, например, за извършването на един полет от Ню Йорк до Лос Анжелис самолет Боинг 737 създава данни в размер на 240 терабайта³. Автори като Виктор Шюнбергер и Кенет Кукиер⁴ наричат явлението по създаване, събиране и анализиране на „големи данни“ „революция, която ще промени начина ни на живот, начина ни на мислене и работа“.

Все повече внимание на „големите данни“ обръщат институциите на международни организации и отделните държави. Европейската Комисия прие през 2014 г. стратегия за дигитализирането на Европа, като на „големите данни“ е отредено приоритетно място. В САЩ, президентът Обама вижда развитието на сектора като един от инструментите за изход от финансовата и икономическата криза от последните 5 години. Целта на настоящата статия е да предостави информация за дефиницията на понятието „големи данни“, неговите характеристики и ползи. За да може да отговори на тези очаквания, статията ще изследва въпросите: Какво са „големите данни“? Какъв е интересът за институционализиране на „големите данни“? Кои са успешните примери за употреба на „големи данни“?

WHAT IS BIG DATA?

Nikolay Bizev,
Senior expert, Institute of Public administration

Abstract

According to IBM, world leading innovation company, in 2012 the humanity has created 2.8 zeta bytes of digital information. For comparison, 1 zeta byte is equal to 1000 bytes raised to the power of seven (7). IBM experts are

¹ **Николай Бизев** е магистър по Европейски публични отношения от университета в Маастрихт и бакалавър специалност „Публична администрация“ от катедра „Публична администрация“, Философски факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Основни области на научен интерес – прозрачност в публичното управление, отворени данни, големи данни, административна реформа. По-важни проекти, в които Николай Бизев е участвал са: Въвеждане на комплексно административно обслужване за предоставяне на качествени услуги на гражданите и бизнеса“, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет“, Администрация на Министерския съвет, 2013; Изграждане на капацитет на ИПА за изследвания, обучение и приложение на иновативни европейски практики в доброто управление, финансиран по Оперативна програма „Административен капацитет“, Институт по публична администрация, 2015 г.

² http://www.webopedia.com/quick_ref/just-how-much-data-is-out-there.html

³ <https://gigaom.com/2010/09/13/sensor-networks-top-social-networks-for-big-data-2/>

⁴ Big Data: A Revolution that Will Transform how We Live, Work, and Think, 2013, Viktor Mayer-Schönberger Kenneth Cuki

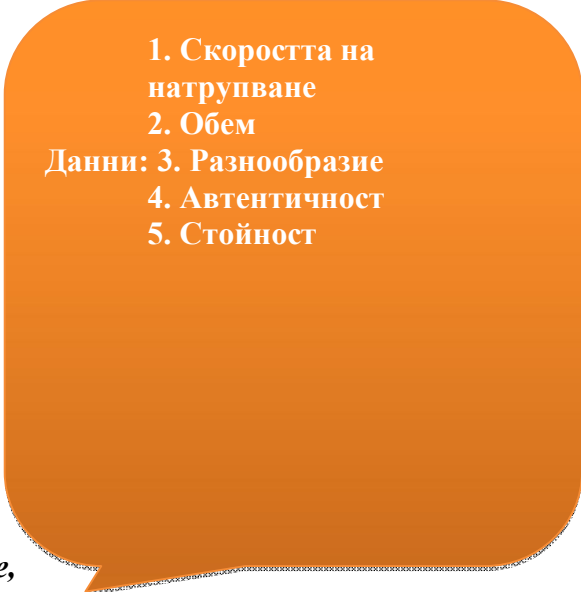
масиви от данни. Освен в компютърните системи, произвеждаме данни от сензори, датчици, камери, мобилни телефони, фотоапарати, сканиращи устройства, медицинска апаратура, спътници и др. Всички тези видове данни попадат под един знаменател - т.нар. **големи данни**. Така, например, за извършването на един полет от Ню Йорк до Лос Анжелис самолет Боинг 737 създава данни в размер на 240 теребайта⁶. Автори като Виктор Шюнбергер и Кенет Кукиер⁷ наричат явлението по създаване, събиране и анализиране на „големи данни“ „революция, която ще промени начина ни на живот, начина ни на мислене и работа“. Все повече внимание на „големите данни“ обръщат институциите на международни организации и отделните държави. Европейската Комисия прие през 2014 г. стратегия за дигитализирането на Европа, като на „големите данни“ е отредено приоритетно място. В САЩ, президентът Обама вижда развитието на сектора като един от инструментите за изход от финансовата и икономическата криза от последните 5 години. Целта на настоящата статия е да предостави информация за дефиницията на понятието „големи данни“, неговите характеристики и ползи. За да може да отговори на тези очаквания, статията ще изследва въпросите: Какво са „големите данни“? Какъв е интересът за институционализиране на „големите данни“? Кои са успешните примери за употреба на „големи данни“?

Явлението „големи данни“? Концепцията 4Vs + 1 extra

„Големите данни“, като явление все още нямат точна и безспорна дефиниция, която да обясни пълното им значение. Много учени и институции работят над темата и търсят свои определения. Трудностите за намиране на точна дефиниция на „големите данни“ идват от постоянната промяна на явлението. Институтът Макинзи (McKinsey Global Institute) в своето изследване от 2011 г. „Големите данни: следващата граница за иновациите, конкуренцията и производителността“ дава следното определение:

„Масиви от данни, чиито размер е над възможностите на типичните софтуерни инструменти на база данни за събиране, съхраняване, управление и анализиране“.

Експертите на института Макинзи предполагат, че с напредването на технологиите във времето, размерът на масиви от данни, които се определят като „големи данни“ ще се увеличи. Те отчитат и развитието на техниката, която би трябвало да увеличи възможността си за архивиране и анализиране на тези данни. Също така определението може да варира от сектора, в зависимост от това, кои са общодостъпни видове софтуерни инструменти и какви размери на масиви от данни са достъпни за определен отрасъл. Според експертите, „големите данни“ в

- 
1. Скоростта на натрупване
 2. Обем
 - Данни: 3. Разнообразие
 4. Автентичност
 5. Стойност

⁶ <https://gigaom.com/2010/09/13/sensor-networks-top-social-networks-for-big-data-2/>

⁷ Big Data: A Revolution that Will Transform how We Live, Work, and Think, 2013, Viktor Mayer-Schönberger Kenneth Cuki

много сектори варират от няколко десетки терабайта до няколко петабайта (в хиляди терабайта). Друга популярна дефиниция за „големите данни“ е така наречената:

„4 Vs (data velocity, data volume, data variety, data veracity)“

Към тази дефиниция се придържат организации като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), компанията IBM и др. Характеристиката 4Vs се отнася към скоростта на натрупване на данните, обема на данните, разнообразието и автентичността на данните. 4Vs по-точно се отнасят към:

Скоростта на натрупване (Velocity): „Големите данни“ се характеризират с висока скорост на натрупване, тъй като често се създават в реално време. Натрупване на данни, например, се предизвиква от данни, изпратени от електронно устройство (умен телефон) към сървър при употреба на мобилно приложение.

Обем на данните (Volume): Размерът на наличните данни, произведени от устройства, компютърни системи и други. Смята се, че в световен мащаб се произвеждат около 2.5 милиарда мегабайта на ден.

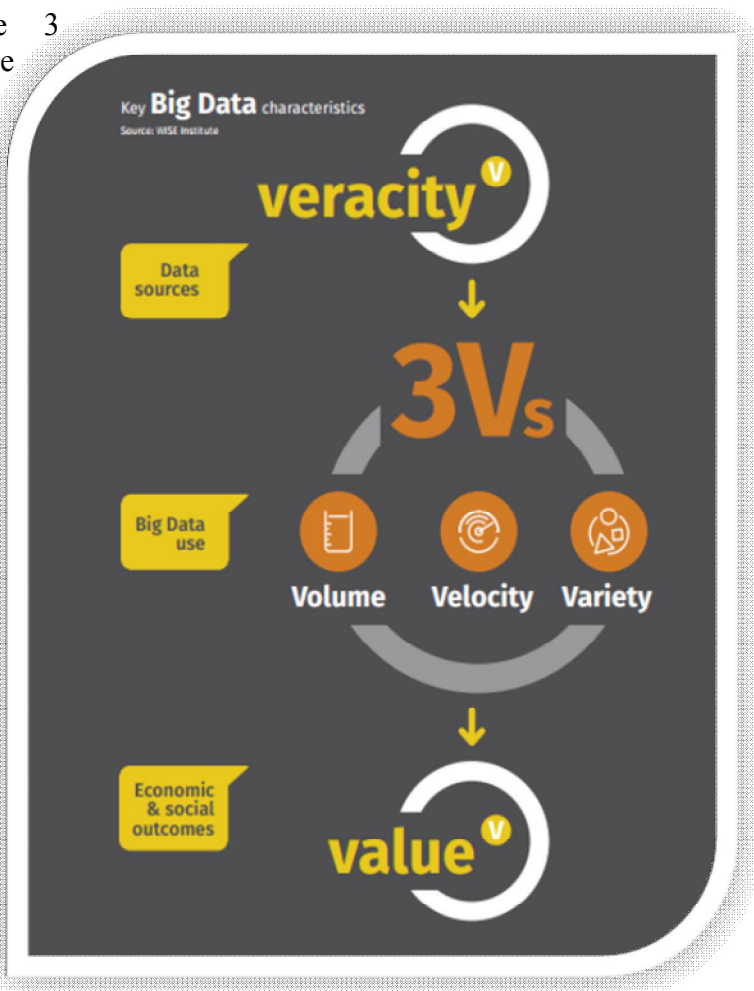
Разнообразие на данните (Variety): „Големите данни“ много често са неструктурирани. Те могат да бъдат под формата на снимки, музикални файлове, съдържание в интернет, видео файлове, здравна информация и др.

В допълнение на изброените 3 основни характеристики на „големите данни“ някои експерти добавят още 2- Автентичност (**Veracity**), **източника на данните** и **Стойност (Values)**, **крайният продукт, резултат от данните**.

В изследването си „Големи и отворени данни: Двигател за растеж или пропуснати възможности“ Варшавският институт за икономически изследвания добавя тези две нови характеристики, за да изчисли потребността от натрупването на „големите данни“ в икономиката на ЕС.

Европейската Комисия също работи със своя дефиниция за явлениято:

Терминът "големи данни" се отнася за големи количества от различни видове данни, произведени с висока скорост от голям брой различни видове източници. Обработването на данни е силно променливо, тъй като натрупването им се случва в реално



време. Това изисква нови средства и методи, като например мощни процесори, софтуер и алгоритми за управление и анализ⁸.

Различните дефиниции все пак отчитат един общ елемент: именно големината на данните. Най-просто казано, „големите данни“ са всякакъв вид дигитална информация, която подлежи на компютърна обработка.

Какъв е интересът за институционализиране на „големите данни“?

Според Варшавския институт за икономически изследвания⁹, „големите данни“ могат да донесат над 206 милиарда евро до 2020 г. за Европа като допълнителен брутен вътрешен продукт. Според изследователската институция този БВП е равен на увеличение от 1.9 % в реалната икономика на Европа.

Съгласно стратегическия документ ЕВРОПА 2020 за постигане на устойчив растеж в ЕС е необходимо да се направи преход към дигитализиране на споделеното пазарно пространство между държавите членки. Като инструмент за приближаване към устойчивия растеж Европейската комисия залага на „големите данни“ и ги припознава като приоритетна област. Макар че в сравнение със САЩ, ЕС изостава, институционализирането на явлениято „големи данни“ вече е факт. В комюнике от 2 юни 2014 г. на Европейската Комисия до Съвета на ЕС, Парламента на ЕС и др. институции ЕК за първи път обръща внимание на „големите данни“ като инструмент за постигане на заложените в стратегията ЕВРОПА 2020 цели. Според изследване на ЕК, отделни държави членки като Обединеното кралство са увеличили работата си по „големите данни“ с 240 % спрямо 2013 г. Активността на ЕК по темата доведе до свикването на Съвет по икономическите въпроси на ниво министри в Брюксел през март 2015. Заключениета от Съвета затвърди позициите на „големите данни“ в дневния ред на европейските институции. Основно заключение от Съвета бе нуждата от провеждане на проучване по темата, за да се оценят реалните ползи от въвеждането на инициатива за „големите данни“. Изследвания като това на Варшавския икономически институт показват значителен ръст на БВП при въвеждането на употреба на „големите данни“ в редица сектори. Според ЕК „големите данни“ имат приложение в сектори като здравеопазване, храни, сигурност, изменението на климата и ефективното използване на ресурсите в енергетиката, интелигентни транспортни системи и интелигентните градове.

⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions: Towards a thriving data-driven economy, {swd(2014) 214 final}

⁹ http://www.bigopendata.eu/wp-content/uploads/2014/01/bod_europe_2020_full_report_singlepage.pdf

Администрацията на президента на Съединените щати обяви още през март 2012 г.¹⁰, че ще финансира проекти на 6 държавни агенции в областта на „големите данни“ с бюджет от 200 милиона долара. Според президента „големите данни“ могат да спомогнат за „справяне с най-сложните предизвикателства, които стоят пред нацията“. Администрацията на президента на САЩ ще финансира програма за проучване и разработване на проекти, свързани с „големи данни“ в областта на медицината, отбраната, енергетиката, секторите на научни иновации и развитие на човешки ресурс, които да работят с „големи данни“. Инициативата „Големи данни“ в САЩ се ръководи от междуведомствена комисия, която управлява и следи изпълнението на проектите, които се финансират по програмата.

Кои са успешните примери за употреба на „големи данни“? Примерът на Google



През 2009 г. екип на компанията Google публикува статия „Откриване на грипни епидемии, използвайки данни на търсачката“¹¹ в световноизвестното изследователско списание Nature. В нея екипът описва механизъм за предсказване на епидемии от различни щамове на грипни вируси чрез анализ на данни от интернет търсачка на компанията. Заявките за търсене са обработени чрез статистически методи, в комбинация със сложни математически алгоритми за изчисление на зависимости: най-общо казано, анализ на „големи данни“.

Интернет търсачката Google получава над 3 милиарда единични търсения на ден. Всички те се архивират и запазват. Това позволява на компанията да създаде огромен архив от данни, който може да обработва. През 2009 г. Google пуска своя публикация в научното издание Nature, в която твърди, че чрез анализ на данни от търсенията на своите клиенти компанията може да предскаже къде и кога ще настъпи епидемия от зимен грип в САЩ. Механизмът, който Google използва на пръв поглед изглежда прост: анализаторите на

¹⁰ Комюнике на президента на САЩ, Барак Обама от 29 март 2012 г във връзка с инициативата големи данни.

¹¹ Откриване на грипни епидемии, използвайки данни на търсачката за заявки, брой 457, Февруари 2009 г., Списание Nature

компанията правят проучване на търсенията в търсачката, свързани с вируса на грипа, симптомите и свързани думи. Те правят проучване на складираните данни в периода между 2003 г. и 2008 г. В допълнение към събирането на данни те се опитват да създадат връзка между търсенията в търсачката и данните за разпространение на вируси, събирани от центрове за контрол и превенция на заболявания в Съединените щати. Освен набора от думи, които са най-често търсени от клиентите на Google в периода на зимните грипове, екипът използва данни за разпространението на вирусите по територия и времетраенето на епидемиите. В резултат от работата на експертите в Google са създадени 45 ключови думи, проверени в 50 милиона търсения. Математически алгоритми изчисляват възможността грипа да се появи на точно определено място, в точно определено време на база на търсенията в интернет търсачката. През 2009 г. интернет компанията представя продукт, който може да предскаже къде и кога ще избухне грипна епидемия въз основа на анализ на „големи данни“. Продуктът на интернет компанията Google представлява приложение към интернет брауъра Chrom.

Приложението следи в реално време разпространението на грипни вируси и е в състояние да предвиди избухване на грипна епидемия. В резултат от това Националните центрове за превенция на заболяванията в САЩ проявяват интерес към разработката и сътрудничат при набирането на информация. По този начин те предоставят допълнителен ресурс на Google, за да допълни своя съществуващ. Към момента Центърът за превенция на заболявания в САЩ работи заедно с екип на интернет компанията Google за предсказване на грипни епидемии. Резултатите от взаимната работа на компанията и администрацията е достъпно интернет приложение, което по всяко време може да предскаже разпространение на вирус в САЩ и да представи информация на повече от 30 езика.

Примерът на Google от 2009 г. доказва, че големите данни имат огромно практическо приложение. Изборът на сфера като здравната доказва, че „големите данни“ реално могат да се използват в много различни сектори, стига да има достатъчно голям набор дигитална или дигитализирана информация за изготвяне на анализ. „Големите данни“ всъщност поставят огромно предизвикателство пред модерните системи за мониторинг и анализ. Те дават възможност за предсказване, до голяма степен предричане на евентуални бъдещи състояния чрез анализ на огромни потоци от информация. За частния сектор и бизнеса това предсказване на бъдещо състояние със сигурност е положително.

„Големите данни“ могат да бъдат ползвани в системи за планиране. Както в много случаи бизнесът вероятно по-бързо ще усвои практиката от държавата. Тук идва въпросът какво може да прави държавата с „големите данни“? Къде е ролята на държавата в този процес на развитие? Дали трябва да се намеси като регулатор и да определи докъде да стига инициативата за проучване и използване на данни или да стане проводник на информация като отвори достъп до своите масиви, за да стимулира икономическото развитие. Вече е ясно, че САЩ инвестират усилено в сектора. ЕС до някаква степен е осъзнал нуждата като от 2014 г. постави политически приоритет на това явление. Дебатът по темата остава отворен. Предстои да видим как на практика може да бъде измерен ефекта от „големите данни“

СТРАТЕГИЧЕСКИ ПОДХОД КЪМ ВЗАИМООТНОШЕНИЯТА „ДЪРЖАВА - ВИСШЕ ОБРАЗОВАНИЕ - СОЦИАЛНА ПРАКТИКА” (ТЕОРЕТИЧНИ ИЗХОДНИ ПОЗИЦИИ)

Искра Милева¹

Резюме

В статията се предлагат работни определения и изходни теоретични рамки за изясняване спецификата на стратегическия подход към взаимодействията „държава – висше образование – социална практика”. Аргументират се предпоставките за засиленото внимание към стратегическото осмисляне на тези взаимовръзки в техните системни измерения като алтернатива на ограниченото разбиране за развитието на науката и висшето образование като изпълнение на „социална поръчка” от страна на бизнеса.

Iskra Mileva

Abstract

The article offers working definitions and starting theoretical presumptions, ment to clarify a possible framework of a strategic approach to interactions between government higher education and social practice. Having in mind the rising attention to a strategic understanding of those systematic relations, it clearly appears to be an alternative to the limited explanation of science and higher education as a “quick service”, fulfilling business’ social orders.

Въведение: работни определения

„Стратегирането е общ термин, който се отнася изобщо до стратегическото мислене, планиране, действие, поведение на някакъв субект - индивидуален, групов, организация, държава. Освен във военното дело и икономиката стратежирането днес е характерно за публичната сфера - държавната политика, публичната администрация, публичните политики. Все повече са примерите на създаване и осъществяване на стратегии на публични организации, общини, министерства, държави или различни сфери на живота в наддържавни обединения, какъвто е ЕС. Тенденцията е в близко бъдеще стратежирането да се развие по-масово и сред структурите на гражданското общество.”²

Стратегията е генералната посока и мотивация за следване на обещаващо направление на предстоящи усилия. Стратегиите засягат цяла верига от проблеми, а не конкретен социален проблем. Те интерпретират субекта, имайки предвид желано (визия) и действително (мисия) състояние, в което се намира той. От една страна стратегията решава въпроса за генералното добруване на субекта, но от друга страна това решение е относително обективно, поради субективната интерпретация на стратегиращия. Целта е да се фиксира стратегическа посока на движение, осигуряваща предимство като крайно условие, което не е обективна величина.

За да се формулира стратегия е необходимо да се намерят отговори на “системата от три основни въпроса: “къде се намира” организацията, “къде иска да отиде” тя и “как това да стане”. Трите въпроса се посочват в литературата за стратегическо управление като негова най-

¹ Искра Милева е докторант към катедра „Публична администрация”, Софийски Университет „Св. Кл. Охридски”

² Танев, Т. Стратегическо управление на публичната сфера, София, Военно издателство, 2008, с. 329

дълбока същност.³ Процесът на формулиране на стратегия включва едновременно стратегически анализ и стратегически избор. Така че за формулирането на стратегия, на първо място е необходим ситуационен анализ, след което на второ място идва поставянето на крайните цели. Те произтичат от мисията на субекта и от ролята му в даден сегмент на обществената система. Оценката на обкръжаващата среда и мисията се изразяват във визията на субекта. На трето място, при формулирането на дадена стратегия е създаването на стратегически план, който фиксира стъпките, необходими за постигането на поставените цели, но който не е в обсега на настоящата работа.

Стратегията за развитие е най-тясно свързана с политиката, със самата политическа сфера и представлява опит за трайно решаване на въпроса с преимуществото пред конкурентите изобщо, а това се извършва чрез налагане на особена форма на обществен интерес. Това е особено съществена особеност на стратегиите извън икономическата област. Икономическата теория на игрите представя стратегията като идея и общ план за развитие на корпоративните субекти (фирми и др.) предвид на обкръжаващата ги среда от конкуренти. Тази дефиниция представя стратегията единствено като „цялостна политика (на субекта) за участие в играта”. Самата игра може грубо да се сведе до взаимно обвързаното правене на избори и вземане на решение между участниците.

В извън икономическата област обаче стратегиите имат и допълнително, политическо значение. По това корпоративните стратегии в стопанската сфера се различават от стратегиите за обществено развитие – на обществото като цяло или на отделни обществени сектори. Разликата идва оттам, че обвързаността на участниците е двойна - както помежду им, така и между всеки поотделно и поведението, и последиците за цялата общност. За разлика от корпоративните стратегии, които преследват максимизиране на изгодите на отделния участник, обществените стратегии налагат паралела между равнищата на максимизиране. Това е по-усложнена игра от икономическата, тъй като изисква индивидуални отстъпки, които не са въпрос на алтруизъм, иначе казано, това е светът на стратегирането „отвъд дилемата на затворниците”⁴. Следователно, обществените стратегии налагат политическо поведение от участващите субекти, изискват мислене в категориите на особения интерес – специфичната версия на общия интерес.

1. Характеристика на съвременната наука и висше образование

В епохата на глобализация дневният ред на публичното управление и политическия живот произтича изключително от императивите на наднационалната конкурентна среда. Образователните системи в отделните държави също са пряко зависими от процесите на глобализация. Едни от основните прояви на глобализацията са различни алтернативни съвременни форми на обучение, както и взаимодействието на множество международни организации в образованието за трансфер на знания, студенти и преподаватели.

В “епохата на знанието” всеки гражданин има право да получи качествено образование, което отговаря на нуждите и способностите му. Образователната и научноизследователската система е ориентирана към многообразните личностни и обществени потребности и предоставя възможности за свободен избор на обучаваните. Обучението, подготовката и възпитанието на децата и младите хора се осъществяват в рамките на единна културно-образователна среда,

³ Пак там, с. 109

⁴ Танев, Т. Анализ на публичните политики, София, Военно издателство, 2008, с. 47

която създава гаранции за защита и развитие на отделните култури и традиции в рамките на обща образователна политика и общо културно-езиково пространство.”⁵

В национални и наднационални стратегически документи се изразява виждането, че образованието, научните изследвания, технологичното развитие и иновациите са основата за постигане на динамичен и устойчив икономически растеж.⁶ В съвременният свят държавите влагат значителни средства в наука, за да постигнат икономически и социален просперитет, за да търсят решения на значимите проблеми на съвременното, за да осигурят условия за доразвитие и надграждане на натрупаното от предишните поколения познание. В тези три основни направления може да бъде видяна и ролята на науката през XXI век.⁷ Тя е в разбирането на миналото, управлението на настоящето и в осигуряването на по-добро и сигурно бъдеще. В по-широк план можем да приемем, че ролята на образованието и науката се определя от въпроса за ценността на знанието, а за целта на настоящата работа е важно да се изясни доколко знанието е ценност в обществото и в дневния ред на управляващите.

В „общество на знанието” с „икономика на знанието” ролята на научните продукти е водеща за развитието и успеха на бизнеса, а висококачествените научни продукти изпреварват статуквото, създават нови ниши на производство и потребление, а понякога цели нови сектори.⁸ Разгръщането на „икономиката на знанието“ е една от водещите характеристики на съвременното обществено развитие, това пряко обуславя нарасналите очаквания към висшето образование и науката в глобален мащаб. За да успеят в една все по-динамична, отличаваща се с остра конкуренция среда, фирмите (бизнеса) трябва непрекъснато да прилагат нови научни знания, свързани с производството и предлагането на стоки и услуги. Усвояването и използването на знанията се осъществява от хората, от човешкия капитал, за чието формиране и развитие все по-голяма отговорност имат академичните институции.⁹

Независимо от стремежа да се поддържат академичните традиции и съответните специфични механизми на приемственост, съвременните университети са динамични организации и не могат да бъдат изолирани от основните икономически, социални и политически тенденции. В почти всички развити страни по света през последните две десетилетия се наблюдава засилена „турбулентност” на академичната сфера, предизвикана както от общите процеси в обществото, така и от конкретните инициативи за реформи в областта на науката и висшето образование.

Институциите на висшето образование се променят заедно с другите основни сфери на обществото, включително бизнеса и публичното управление. Основната мисия на университета е свързана с развитието и предаването на знания. Независимо, че „производството на знание” е подвластно в определена степен на основните тенденции на съвременната епоха, то има своята специфика и именно тази специфика отличава съществено университетите от организациите на бизнеса, правителствените институции и преобладаващата част от гражданския сектор. Това разграничение има и ще продължава да има фундаментално значение при формулирането на

⁵ Вж. Програма за развитието на образованието, науката и младежките политики в Република България 2009-2013 <http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/documents/strategies/programa_MOMN-2009-2013.pdf>

⁶ Вж. Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020 <http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/documents/law/zkn_acad_satav.pdf>

⁷ Вж. Минно-геоложки университет, Проект за Национална стратегия за развитие на научните изследвания, с. 2 <http://www.mgu.bg/docs/strategija_proekt.pdf>

⁸ Вж. Маринов, А. Образование и бизнес: погледи скрити през рамото, в. Банкер, 2010, бр. 3

⁹ Вж. Градев, Д. Маринов, А. Новите реалности и диалогът между образование и бизнес, сп. Педагогика, кн. 4, 2011, с. 2

принципите и изработването на новите механизми на взаимоотношенията на академичната сфера с останалите сектори на обществото. „Като начинание, преследващо създаване, разпространение и овладяване на знания, университетът има свой висш приоритет – научната истина, за разлика от основния фокус на бизнеса (печалбата), на публичното управление (ефективността, постигането на заложените политически цели) и на благотворителните организации (безвъзмездната подкрепа).“¹⁰

Университетите дефинират и развиват знанието, те създават категории на знанието, структурирани в съответни дисциплинни полета, попълват тези „ниши“ и се превръщат в авторитети в тези области. Вътрешните импулси и традиции, характеризиращи процеса на създаване и развитие на знанието, са сложни и трудно уловими, поради което тази сложност и неопределеност се предават и на академичните организации и общности. Закономерностите, по които функционират университетите, са неразривно свързани с творческата природа на знанието, те са сложни и се развиват по своя особена вътрешна логика, макар тези институции да са все по-обвързани с останалата част от обществото.

В същото време, не може да се пренебрегне обстоятелството, че „към академичните институции се отправят все по-настойчиви, и то нееднозначни и конкуриращи се изисквания от гледна точка на приноса им в цялостното обществено развитие.“¹¹ От университетите се очаква непосредствено да допринасят за увеличаването на публичното богатство. Очакванията влизат в сложни взаимоотношения с основните, трайни цели на университетите, свързани с развитието и разпространението на знанията. Талка често възниква противоречието между националните или секторни икономически цели (които винаги са конкретни) и необходимостта от натрупване и развитие на знания с оглед на постъпателното, на практика безкрайно усъвършенстване на обществото.

„Когато се говори за различните измерения на обществения принос на академичните институции и техните взаимоотношения с останалите участници в процеса на създаване на обществено богатство, най-често вниманието се фокусира върху релацията „бизнес – образование“ и често неоправдано се подценява връзката на университетите с публичното управление (във всички развити страни публичният сектор остава един от най-големите колективни работодатели). Причината за тази особена фокусираност е свързана главно с обстоятелството, че организациите на бизнеса са пряко отговорни за „производството на блага“, в най-буквалния и видим за обществото смисъл. Бизнес организациите или фирмите, функционират по правилата на пазарната конкуренция, предлагайки стоки и услуги, срещу които реализират печалба. Тази конкуренция се поддържа от търсенето на клиентите, които естествено се стремят към получаване на най-високото възможно качество за дадена цена, докато фирмите се стремят към максимална печалба от това, което произвеждат и предлагат.

В съвременните условия се приема за аксиома постановката, че бизнес организацията трябва да цени, пази и развива човешкия си капитал в не по-малка степен от физическия и финансовия капитал. Успешната фирма на XXI век устоява на конкуренцията, главно защото поощрява човешкото развитие, създава условия за процес на постоянно учене на своите служители и непрекъснато следи за появата на нови приложни знания, които биха допринесли за усъвършенстването на конкурентоспособността ѝ. Знанията и способността за тяхното обновяване, характеризиращи работната сила в дадена организация или държава, не са единственият, но вероятно вече са един от най-важните фактори за висока конкурентоспособност.

¹⁰ Пак там, с. 3-5

¹¹ Пак там, с. 3-5

Традиционната (и доста неправилна) представа е, че бизнесът има ясно осъзнати потребности от човешки капитал, експлицира ги ясно и безпроблемно, може да ги проектира в далечна перспектива и като следствие формулира определени „социални поръчки” към образователните институции. В действителност *логиката „бизнесът води, образованието следва” е принципно невярна*. Истината е, че и бизнесът, и академичните институции (а тук трябва да прибавим и други важни социални актьори, като правителствата и новите поколения, навлизащи в живота), са изправени пред нови общи предизвикателства, адекватен отговор на които може да се намери единствено чрез диалог и партньорство. Всеки притежава част от отговора, или, по-точно, част от инструментите, необходими за „разчитане на загадката”, и цялостното успешно решаване зависи от съвместяването на възможностите и усилията.

Една от най-плодотворните съвременни концепции е тази за „*кооперативните образователни партньорства*”, които представляват не просто някаква взаимовръзка между институции от бизнеса и академичната сфера, а съвместно начинание, в което всички участници допринасят за създаването, развитието и разпространяването на приложно знание в конкретни социални ситуации и системи.”¹²

Все повече се налага разбирането за високата степен на взаимозависимост между образователните, стопанските и управленските институции пред лицето на нови възможности и предизвикателства. Това е нова визия – визията за мрежи от академични, стопански, управленски и граждански организации, представляващи „учещи се системи”. Системи, които съвместно определят необходимите ресурси, в т.ч. и най-важните – човешките ресурси. Изграждането на такъв нов модел на партньорство, който да свърже органически типични организации с „идеална цел” (университетите) със също толкова типични търговски, ориентирани към печалбата организации (бизнеса) в единна и същевременно гъвкава „учеща се мрежа”, изисква иновативност и внимателна взаимна адаптация. Както академичните, така и бизнес организациите трябва да вложат определени ресурси, за да установят кооперативно образователно партньорство, което на свой ред трябва да генерира изгодни и за двете страни ефекти. „Подобно реципрочно поведение се основава на идеята за честно и равноправно отношение, доста различна от твърдението, че „бизнесът има право да изисква, тъй като създава работни места”.”¹³

2. Предизвикателства пред висшето образование и отношенията му с бизнеса и публичното управление

Д. Градев и А. Маринов изрично открояват три предизвикателства и рискове пред висшето образование. Сложното състояние на публичните финанси в почти всички европейски страни след началото на глобалната икономическа криза (2008 г.) води до натиск за ограничаване на финансирането на академичните институции. Също така, ролята на предизвикателства играят нарасналата конкуренция за студенти и за частни инвестиции в научни изследвания и демографските промени, които драстично трансформират традиционните източници за рекрутиране на студенти, и най-вече – очакваното свиване на възрастовата кохорта 18-22 години през следващите десетилетия.

В своята съвкупност тези тенденции застрашават качеството на обучението и изследователската дейност в университетите, което на свой ред подсилва негативната спирала на влошаване на финансовото състояние на академичните институции и отлива от тях в полза

¹² Пак там, с. 5-7

¹³ Пак там, с. 9

на чуждестранни университети. Това са проблеми, които изглеждат специфични за институциите на висшето образование, но в действителност засягат и бизнеса, и другите потребители на знание и на знаещи индивиди. В момент, когато практиката има все по-големи очаквания към университетите, съкращаването на техните ресурси може да доведе до невъзможност да се удовлетворят потребностите от подготвени специалисти и жизнено важни приложни знания.

В почти всички европейски страни, макар и в различна степен, влошеното състояние на публичните финанси вещае мрачни перспективи не само за образователните системи, а и за всички обществени потребители на основните им продукти – знанието и знаещите хора. Повечето правителства по света са принудени да обмислят сериозно опцията за свиване на разходите за наука и образование. В същото време се засилва натискът, породен от изострящата се глобална конкуренция за студенти и за поръчки за научни изследвания. Колкото и да е парадоксално, в най-сложна ситуация попадат висшите училища в страните с най-добри (досегашни) показатели по привличането на чуждестранни студенти.

Типичен пример за това е Великобритания, която заема втора позиция (след САЩ) на световния студентски пазар. Все повече европейски университети въвеждат курсове на английски език, за да се опитат да отклонят поне част от студентите, традиционно ориентирани към Великобритания и САЩ. Конкуренцията се засилва постоянно и в сферата на научните изследвания, отново поради засиленото предлагане на научни продукти от страни, където цените са по-ниски, а нивото на учените е сравнително високо и бързо се подобрява.¹⁴

Демографските промени като сериозно предизвикателство пред висшето образование биват отчитани в научната литература, анализи съответно и в националните и наднационални документи. Демографските промени бързо трансформират състава и потребностите на основните „клиенти“ на университетите. За периода 2010 и 2020 г. населението на възраст между 18 и 22 в ЕС се очаква да спадне средно с 14 на сто,¹⁵ а заедно с това неизбежно ще се свият постъпленията от не само най-големия, но и най-стабилния и надеждния източник на финансови потоци към университетите.

Тези проблеми засягат цялото общество, на първо място институциите, които пряко използват знанията за създаване на обществени блага. Засягат и публичното управление, и бизнеса. Затова редица научни анализи и разработки обосновават идеята, че *най-точният тест за степента на готовност на бизнеса за пълноценно партньорство с висшето образование е именно неговото поведение в условията на криза и драматични промени.*

В известния британски доклад „По-силни заедно: бизнесът и университетите в нестабилни времена“, публикуван през 2010 г., е подчертано: „Настоящият доклад е призив за действие. Бизнесът трябва да се ангажира и да инвестира по-ефективно в университетите... Съвместната работа с университетите е подчинена на стратегията ... за трансформиране на отношенията между практиката и висшето образование”.¹⁶

Последните пет-шест години предлагат нарастващо многообразие от добри практики в партньорството между университетите, бизнеса и публичното управление, сред които могат да бъдат открити няколко. Отличен пример за партньорство между бизнеса и университетите са докторските програми в областта на инженерните науки, предлагащи четиригодишни гарантови схеми за разработване на дисертация с пряка значимост за бизнеса. Отбелязва се, че

¹⁴ Вж. Градев, и Маринов, цит. съч., с. 9-10

¹⁵ CBI (2009). CBI evidence to the RCUK/UUK Review of the Impact of Full Economic Costing on the UK Higher Education Sector, p. 25

¹⁶ Ibid., p. 25

това е „много ефективен механизъм за поощряване на прякото сътрудничество между академичните звена и фирмите, подкрепящо подобряването на конкурентоспособността на бизнеса”.¹⁷ Моделът търпи сериозно по-нататъшно развитие през 2009 г., когато британското правителство решава да инвестира 250 млн. паунда в 44 местни центъра за реализация на докторски програми в широк спектър дисциплини и свързани с тях сектори на икономиката.

Контактите между академичните и деловите среди и разпространяването на добрите практики в тази област се следят с особено внимание. Внедряват се мощни онлайн портали, както и по-сложни мрежи, с цел по-широко и задълбочено представяне на наличните и бъдещите научни продукти и източници на академична експертиза, както и от усъвършенстване на капацитета на университетите да реагират на потребностите на практиката. Особено важни са тези системи за контакти за малките и средни предприятия, които имат ограничени възможности за контакти в академичните среди и експертни познания за оценка на наличния научен потенциал.

Интерес представлява установената практика на диалог и партньорство с университетите в редица водещи британски фирми.

Пълноценното партньорство с бизнеса в условията на криза и драматични демографски промени изисква и целенасочени усилия от страна на институциите на висшето образование. Основната тенденция е засилване на конкуренцията, иновациите и многообразието в академичната среда с цел по-добро разбиране на водещите потребности на обществото, бизнеса и обучаваните студенти. За университетите – както и за бизнеса – е валиден императивът на непрекъснатото усъвършенстване и разработването на нови, по-качествени образователни и научни продукти. В новите условия възникват редица нови аргументи, които поставят под съмнение някои от възприетите през последните години цели за развитието на висшето образование.

През последните години в редица страни от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие се води дискусия относно необходимостта от преосмисляне на идеите за обхвата и структурата на сектора на висшето образование. Някои от изводите дори противоречат на общите ориентири, залегнали в стратегията „Европа 2020”. Например, в доклада „По-силни заедно: бизнесът и университетите в нестабилни времена” изрично е формулирана тезата: „Не смятаме, че целта да се увеличи обхватът на висшето образование до 50% от младежите на възраст 18-30 г. във Великобритания продължава да бъде актуална в новата икономическа среда. Приоритет следва да бъде осигуряване на високо качество на завършващите висше образование, което на свой ред изисква преодоляване на редица недостатъци на обучението на нивото на средното образование.”¹⁸

Необходимостта от промени в системата на висшето образование не означава, че те трябва да бъдат предписани и наложени отвън. Напротив, решението на проблема е в противоположната посока, или, както посочва Дж. Харман, „необходима е по-голяма свобода на академичната общност при определянето на реакциите на новите предизвикателства... Разнообразието на институциите трябва да бъде подкрепено чрез разширяване на възможностите за прилагане на иновативни модели на преподаване с цел по-пълно и перспективно отчитане на потребностите на обществото. Университетите трябва да бъдат поощрявани да си сътрудничат, да установяват съвместни структури.”¹⁹

¹⁷ Ibid., p. 26

¹⁸ Ibid., p. 48

¹⁹ Harman, G., (1997). „Conclusions”, in Sharpham, J., and Harman, G. (eds.), *Australia's Future Universities*, University of New England Press, Armidale, p. 257

3. Ролята на държавата и нейния стратегически подход – европейски и национални изменения

В този контекст особено значение придобиват *политиките на държавата за стимулиране на диалога и партньорството между институциите на висшето образование и различните категории потребители на знание в обществото.*” Добър пример за стратегическа намеса на публичното управление в този процес е изградените през 1999 година във Великобритания Фонд за иновации във висшето образование, чиято цел е да подпомага съвместната работа между университетите, от една страна, и фирмите, органите на публичното управление и неправителствените организации, от друга. През 2010 година фондът е изразходвал за различни проекти в това направление 134 млн. паунда и въпреки кризата прогнозата е през 2012 година да бъдат отделени 150 млн. паунда. По общо мнение, ефектът от дейността на фонда се оценява като много положителен, „особено от гледна точка на стимулиране на културния диалог и създаването на връзки между университетите и малките и средни предприятия във Великобритания”.²⁰

Оптимизирането на взаимоотношенията между участниците в мрежите за политики в сектора на висшето образование не става автоматично, нито е безпроблемно. Както посочват Д. Градев и А. Маринов, висшето образование и бизнесът представляват две различни култури, а различията трябва да бъдат предвидени и третирани по адекватен начин.²¹

При взаимодействието между равнищата на управление в процеса на разработване и осъществяване на стратегии в публичната сфера основно е отношението между централната и местните или ресорните власти. Става дума за взаимодействието между йерархичните структури на властта. Както посочва Т. Танев: „Ако те се отнасят като цяло към част, тогава става дума за планиране, а не за стратегиране и отношенията са от вида на линейното управление. Ако те обаче са общ „сноп”, като центърът се ангажира единствено със създаването и налагането на стратегическата рамка, но оставя стратегическа свобода на различните ресори или райони, като контролира единствено спазването от тяхна страна на рамката – тогава отношенията са от вида на допълващото се заинтересовано споделено управление. А случи ли се това, в стратегирането навлизат и частните и гражданските организации.”²²

Системата за висше образование има съществен принос за успешната жизнена реализация на личността и за просперитета на всяка нация. Смисълът на висшето образование, което по необходимост е зависимо от динамиката на пазара на труда, не се изчерпва с подготовката на хората за професионална реализация. То е призвано да съдейства за цялостното развитие на личността, на науките, изкуствата, културата и на обществото като цяло, както в национален, така и в глобален мащаб. „От качеството, разнообразието и гъвкавостта на висшето образование зависи изграждането на дадено общество като общество, което цени високо всеки отделен човек и поощрява личностното развитие и инициативност, поддържа устойчив икономически растеж, основаващ се на иновации и практическото приложение на резултатите от научни изследвания, съхранява и обогатява общочовешките ценности и позитивните национални традиции.”²³

²⁰ HM Treasury (2011), A Review of Government’s Science and Innovation Policies, p. 31-33.

²¹ Вж. Градев, Д. Маринов, А. Цит. съч., с. 17

²² Танев, Т. Механизми на взаимодействие между равнищата на управление в процеса на разработване и осъществяване на стратегии в публичната сфера, с. 4 <<http://www.academia.edu/243863/>>

²³ Бояджиева, П. Домитров, Г. Стратегия за развитие на висшето образование в България, част от проект на Институт “Отворено Общество”, “Стратегия за социално-икономическо и политическо развитие на България 2005-2010: секторни политики”, с. 2-3 <<http://rectorsbg.zavas.org/documents/StrategyzaVO.doc>>

Глобализацията се свят изисква промяна и през 1992 година е приета Лисабонската декларация, която по същество определя възможността за достъп до образование независимо от народност, религия или степен на развитие на страната. Нова проява на изследваните процеси са приетите Сорбонска (1998) и Болонска (1999) декларации между Франция, Германия, Италия и Великобритания, но открити за всички други страни. В тях се потвърждава необходимостта от изследване и прилагане на процесите и проявленията на глобализацията в контекста на хармонизация на европейското висше образование. Създава се тъй нареченото общо европейско пространство за висше образование. В него се предполага да се въведат общи критерии и методика за оценка качеството на преподаване и знанията на студентите, отстраняване на всички пречки за достъп до образователни услуги, въвеждане на единна кредитна система. През 2000 година Европейската комисия приема и „Меморандум за непрекъснато образование”, чрез което в глобален мащаб в рамките на европейското пространство се стреми да повлияе за „повишаване търсенето на обучението, както и предлагането му, тъй че то да стане достъпно особено за тези, които досега най-много са били лишавани от образователни възможности”.²⁴

В национален план през 2007 година България се присъединява към Европейския съюз и следователно, му предоставя голям кръг от правомощия. „Социалното и икономическото сближаване с нормите на ЕС изисква повишена продуктивност на труда и трудова сила, която притежава високото ниво на умения, необходими в условията на бързо развиваща се икономика, основана на познанието. Тази трудова сила се очаква да има различни нива на висше образование. Съществуват множество доказателства, че инвестицията в ефективно висше образование повишава способността на държавата да създава водещи иновации. Висококвалифицираните хора, също така по-лесно се адаптират към променливите нужди на пазара на труда. Освен това, висшето образование и изследователската дейност са сред ключовите основи на европейската интеграция – чрез осигуряване на умения и познания, които допринасят за мобилността на работната ръка и чрез участие в Болонският процес и в Европейското изследователско пространство.”²⁵

По-конкретно, очертавайки параметрите на актуализираната Стратегическа рамка за европейско сътрудничество в образованието и обучението („ЕСЕТ 2020 г.“), е необходимо първо да се отбележи, че тя трябва допълнително да увеличи ефикасността на сътрудничеството, както и ползите от него и подкрепата за системите на държавите-членки за образование и обучение за периода до 2020 година.

Рамката за европейско сътрудничество по необходимост е гъвкава (може да бъде преразгледана в контекста на значими промени в Европа) и обхваща системите за образование и обучение като цяло в перспективата на ученето през целия живот. Тя обхваща следните четири стратегически цели : 1. Превръщане на ученето през целия живот и мобилността в реалност; 2. Подобряване на качеството и ефективността на образованието и обучението; 3. Утвърждаване на равнопоставеността, социалното сближаване и активното гражданско

²⁴ Пенерлиев, М. Глобализацията и висшето образование, Електронно списание LiterNet, 18.07.2004, № 7 (56) <http://litenet.bg/publish11/m_penerliev/globalizaciata.htm>

²⁵ Световната банка, Преглед на съществените развития във висшето образование в България, Проект на резюме за обсъждане : Укрепване на висшето образование в България, 03.2012, с. 1 <<http://siteresources.worldbank.org/BULGARIAEXTN/Resources/305438-1307440973243/Bulgaria-Higher-Education-executive-summary-March-2012-BG.pdf>>

участие; 4. Разгръщане на творчеството и новаторството, включително предприемчивостта, при всички степени на образование и обучение.²⁶

От осъществен преглед на висшето образование от Европейската асоциация за гарантиране на качество във висшето образование (ENQA), (представен с уговорката – „доколкото такъв преглед е възможно да бъде направен“) става ясно: *Няма страна с идеална образователна система - има осъзнат стремеж у страните да развият, усъвършенстват и модернизират своите образователни системи, така че образователната система не е една единствена.* Съществува "пъстрота" (различие) не само между образователните системи на страните, но и вътре в образователната система на дадена страна. "Пазарното търсене" на специалисти с висше образование не се явява безспорен ориентир за перспективността на дадена специалност. Обстоятелството, че образователната система не е една единствена, че е налице "пъстрота" както между образователните системи на страните, така и вътре във всяка една от тях, е доказателство за изключителната сложност на обекта образователна система, на проблемите на нейното настояще и бъдеще. Така че **е бива да се търсят стандартизирани схеми за развитие на образователните системи**, а обратно, разнообразие от подходи към развитие и модернизация.²⁷

4. Националните образователни стратегии

“Никакъв прогрес в науката и просветата не е възможен отделно от политическия прогрес.”²⁸ Именно тези сфери са най-дълбоко свързани с просперитета на една нация и е невъзможно да не бъдат свързани с цялата система от държавни органи. Успеха на образователната система рефлектира върху всички структури на обществото, на национално и наднационално равнище. Конкретизирайки взаимодействието в цялата образователна система, може да се каже, че: “Успешната образователна и научноизследователска политика - като се започне от детската градина и се стигне до висшите училища, продължаващото обучение и научноизследователските институти – се основава на широко участие в цялата верига на политиките – от концепцията до изпълнението. По-широкото участие създава по-голямо доверие в крайния резултат и в институциите, които осъществяват политиките. Всички сектори, ангажирани в образователната и научноизследователската система, носят отговорност за постигане на трайни ефекти с дългосрочно въздействие.”²⁹

Образованието, в частност висшето образование трябва да бъде основен фактор във визиите за развитие на отделните държави, то „пресича” всички държавни институции, които задават посоката на движение и развитие. Висшите учебни заведения са централно звено в системата, което на практика осъществява образователния процес, така наречената “теренна работа”. След това в системата се позиционират неправителствените организации и бизнес организациите, от които се очаква да поемат готова „продукция“, която да се реализира на пазара на труда. Народа, гражданите са изначално предпоставени като основен обект на целия

²⁶ Вж. Заключение на Съвета от 12 май 2009 г. относно стратегическа рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („ЕСЕТ 2020 г.“), Официален вестник на Европейския съюз 2009, с. 119/02

²⁷ Вж. Европейската асоциация за гарантиране на качество във висшето образование (ENQA). Доклад- Българското висше образование – приоритети в процеса на присъединяване с. 4-5

²⁸ Воронцов, В. Силата на разума, София, Наука и изкуство, 1984, с. 101

²⁹ Вж. Програма за развитието на образованието, науката и младежките политики в Република България 2009-2013 <http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/documents/strategies/programa_MOMN-2009-2013.pdf>

образователен процес, следователно са определящата, най-важна част в системата на зависимостите. Тук по-конкретно визиране и обучаващите се, „продуктът“ на системата, също основна част от така наречените „заинтересувани страни“ в процеса на стратегиране.

Без стратегия бъдещето на висшето образование е неясно, хаотично и неkoordinирано. Стратегия за развитие на висшето образование означава постигане на максимално възможния консенсус между всички заинтересувани страни, тоест изглаждане на противоречията и неразбирателствата между тях. Наличието на такава стратегия създава рамката, спрямо която всяка институция на висшето образование би могла да направи своя.³⁰ Това означава процес на мобилизация и координация на всички йерархични нива във висшето образование, висши училища, държава и бизнес и др. *Ако дадена държава иска да развива определена секторна политика, тя трябва да извърши процеса на стратегиране, който представя цялостно развитието в конкретния случай на висшето образование - визия за развитие, водещи принципи, цели и очаквани резултати. Добре планираното висше образование е от ключово значение за икономическото и интелектуалното бъдеще, тъй като укрепва основата на социалните и икономическите резултати, обогатява условията за живот и работа на бъдещите поколения и е безусловно необходимо за формирането на бъдещите ценности на общество.*³¹ „Усъвършенстването на организацията на висшето образование, успешното развитие на системата на висшите училища в значителна степен може да съдейства за постигането на значително икономическо и социално развитие. За да бъдат конкурентоспособни в новите условия, висшите училища трябва да приложат нов стратегически подход при разрешаване на поставените от глобализацията проблеми и предизвикателства.“³²

За основоположник на теорията на стратегическото планиране в областта на висшето образование се сочи Джордж Келер с книгата си „Academic strategy: The management revolution in American higher education“ (1983). На вниманието на висшето образование е представена концепцията за стратегическо планиране, която поставя съдбата на институцията над всичко останало. Изясняват се мисията, целите на институцията и конкурентните предимства. Подобрява се способността на институцията да се справя с предизвикателства, да управлява проблемите и иновациите. Това дава сигурност и увереност, не се допускат двусмислия, подчертава необходимостта от активно движение и засилване на организацията, която активно самоопределя бъдещето си. Подпомага се разпределението на ресурси и вземането на решения, укрепва се лидерството, подобрява се качеството и цялостната способност на институцията да мисли и действа стратегически.³³ Много теоретици вярват, че процеса на планиране е задължителен за оцеляването на институциите на висшето образование.

Стратегическо планиране в областта на висшето образование е било приложено след 1980 година в САЩ, като начин за справяне с нарастващия демографски, икономически и социални проблеми в резултат на все по-сложна вътрешна среда свързана с нарастващи ограничения във

³⁰ Вж. Световната банка, Преглед на съществените развития във висшето образование в България, Проект на резюме за обсъждане : Укрепване на висшето образование в България, 03.2012, с. 5

³¹ Вж. Европейския икономически и социален комитет, Модернизирание на висшето образование, Брюксел, 28 март 2012 г. с. 1 <http://www.knsb-bg.org/pdf/479/Modernizirane_na_wisheto_obrazowanie.pdf>

³² Димитрова, В. Стратегическо управление на висшето образование в условията на глобализация – автореферат, ЮЗУ, Благоевград, 2011, с. 34

³³ Вж. Keller, G. (1983). Academic strategy: The management revolution in American higher education. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, p. 10-20

външната среда.³⁴ Петролната криза от 1973 година и последвалата тежка икономическа рецесия от 1980-1982 година в съчетание с почти двадесет години на намаляваща раждаемост поставя американските университети в трудна и несигурна ситуация на конкуренция за оцеляване. Филип Котлър и Патрик Мърфи анализират ситуацията обобщавайки, че ще има най-малко един положителен ефект. Институциите ще бъдат принудени да се вгледат в себе си, да станат аналитични, да предприемат дългосрочното планиране, нещо, което не са направили в по-добри времена. Те ще бъдат принудени да определят приоритети и да разработят стратегии за да преодолеят институционалната инерция и да направят отдавна просрочен избор – например, да идентифицират областите на нарастващия интерес на студентите и да създават нови програми за замяна на тези, за които търсенето намалява...³⁵

Висшето образование е „извънредно специфичен, своеобразен и неповторим процес, който не се покрива с нито една от известните ни категории за иновациите в духовната сфера. Този процес се асоциира с процесите на възходящото развитие, усъвършенстването, преминаването на количествените натрупвания в коренно качествени изменения, но в никакъв случай не може да се отъждествява с тях. Той е уникален процес, в който се извършва лавинообразно натрупване, при това нарастване не на части от него, а на резултата от цялостната образователна, научна и управленска дейност...“³⁶ Има институции, които изостават в този процес: „Историята, обаче, не прощава на тези, които не успяват да се движат в крак с нея. Образованието е магистрала, по която всяко висше училище се придвижва напред – едни по-бързо, други – по-бавно, а трети – продължават да стоят на едно място“.³⁷

Новите изисквания към висшето образование поставят голяма отговорност пред управлението на национално и институционално ниво. В условията на динамично-развиващи се общества и сектора на висшето образование, преминава през бързи промени. Именно във времена на трансформации, стратегиите са най-необходими в системата на висшето образование, която има уникални организационни особености. Очакванията за колегиалност и споделено управление (governance) провокират отчетливо различна картина при институциите на висшето образование, отколкото в бизнес сектора. Образователната система е в състояние да използва стратегическото планиране успешно чрез комбиниране на основни елементи на планирането с уникалните характеристики на висшите училища и сектора.

Заклучение

Има редица критики, отправяни срещу използването на стратегическото планиране в областта на висшето образование – че трябва да се внимава с прилагането на стратегическото планиране в обществени и нестопански сектори, и че всеки процес на планиране следва да отразява средата на конкретната организация. Във висшето образование, голяма част от критиките на стратегическо планиране произтичат от убеждението, че един подход с военни корени не може да се изрази правилно във висшето образование.

³⁴ Вж. Machado, M. Taylor, J. The struggle for strategic planning in European higher education: the case of Portugal, University of Aveiro Center for Research on Higher Education Policy (CIPES), p. 9-13, Research in Higher Education Journal <<http://www.aabri.com/manuscripts/09293.pdf>>

³⁵ Вж. Yaroslav P. (2011) Strategic Planning Process at George Mason University, Lviv Ivan Franko National University, Ukraine, International Research and Exchanges Board. p. 4 <https://martinepeters.files.wordpress.com/2011/12/conference_proceedings_ihe_2011.pdf>

³⁶ Рибов, М. В търсене на решение за реформата във висшето образование, Международно висше бизнес училище, Ботевград, 2012, с.1063 <www.ibsedu.com/bg/sections/download_file/294/1>

³⁷ Пак там, с. 1063

Според други автори, обаче изглежда, че не съществува реалистична алтернатива на стратегическото планиране във висшето образование, поради необходимостта от ново определение на социалната роля и мисия на дадена образователна институция. Необходимост от фокусираност, систематичност и инициативи за стратегическо планиране.³⁸

Чрез възприемане на принципите на стратегическото планиране образователните институции имат по-голям шанс да бъдат адекватни, пред каквито предизвикателства и промени да бъдат изправени. Ако процеса на стратегическо планиране в областта на висшето образование е проектиран внимателно, той създава пространство за съвместно изпълнение и се превръща в лепило, което придържа отделните елементи заедно. Дава възможност на институцията да стане такава, каквато иска да бъде и я укрепва.³⁹

Стратегията за развитие на висшето образование трябва да обединява заинтересуваните страни, свеждайки различията до минимум. Тя е обединяващият елемент между държавата, висшите училища, бизнеса, студентите и др. Чрез съгласие на всички йерархични нива се постигат общи мисия, визия и цели за развитието на сектора. Тя “трябва да бъде разбрана и приета от всички заинтересувани страни (във вътрешен план) в условията на включване, доверие и групово работно, но разбира се има възможност за външно участие, което усложнява работата по стратегията, но повишава възможността за успех.”⁴⁰

Например, за Европейския съюз в стратегията „Европа 2020“ образованието и обучението имат централно място. Образователните и обучителните системи трябва да бъдат модернизирани така, че да се повиши ефективността и качеството им и те да осигуряват на обучаващите се уменията и компетентностите, необходими им, за да постигнат успех на пазара на труда. Това ще повиши увереността на обучаващите се, че ще могат да се справят със сегашните и бъдещите предизвикателства, и ще спомогне за подобряването на конкурентоспособността на Европа и за създаването на растеж и работни места. „Университетите и предприятията следва да разработят с общи усилия стратегически иновационни програми, като всяка от страните запазва независимостта и отговорностите си. Взаимодействията между висшето образование и предприятията обикновено дават добри резултати за научноизследователската дейност, трансфера на знания, изграждането на умения, които могат да се предават, и развитието на идеи. Добрите практики трябва да бъдат разпространявани, успешният опит в държавите членки може да служи за пример“.⁴¹

³⁸ Вж. Machado, M. Taylor, J. The struggle for strategic planning in European higher education: the case of Portugal, University of Aveiro Center for Research on Higher Education Policy (CIPES), p. 9-13, Research in Higher Education Journal <<http://www.aabri.com/manuscripts/09293.pdf>>

³⁹ Вж. The importance of strategic planning in higher education By Fiona Hunter, Higher Education Consultant and EAIE Past President

⁴⁰ Alfred, Richard L. (2006). Managing the Big Picture in Colleges and Universities, Westport, CT, USA : From tactics to strategy, p. 207-247

⁴¹ Европейския икономически и социален комитет Модернизирани на висшето образование Брюксел, 28 март 2012 г. с. 5-8 <http://www.knsb-bg.org/pdf/479/Modernizirane_na_wisheto_obrazovanie.pdf>

БИБЛИОГРАФИЯ

Воронцов, В. (1984) Силата на разума, София, Наука и изкуство

Димитрова, В. (2011) Стратегическо управление на висшето образование в условията на глобализация – автореферат, ЮЗУ, Благоевград

Градев, Д. Маринов, А. (2011) Новите реалности и диалогът между образование и бизнес, сп. Педагогика, кн. 4

Европейска асоциация за гарантиране на качество във висшето образование (ENQA). Доклад „Българското висше образование – приоритети в процеса на присъединяване”

Маринов, А. (2010) Образование и бизнес: погледи скрити през рамото, в. Банкер, бр. 3

Танев, Т. (2008) Анализ на публичните политики, София, Военно издателство

Танев, Т. (2008) Стратегическо управление на публичната сфера, София, Военно издателство

Alfred, R. L. (2006). Managing the Big Picture in Colleges and Universities, Westport, CT, USA : From tactics to strategy, p. 207-247

CBI (2010). Stronger together: Businesses and universities in turbulent times. A report from the CBI Higher Education Task Force, London

CBI (2009). CBI evidence to the RCUK/UUK Review of the Impact of Full Economic Costing on the UK Higher Education Sector

Machado, M. Taylor, J. The struggle for strategic planning in European higher education: the case of Portugal, University of Aveiro Center for Research on Higher Education Policy (CIPES), p. 9-13, Research in Higher Education Journal <<http://www.aabri.com/manuscripts/09293.pdf>>

Fiona Hunter. The importance of strategic planning in higher education. Higher Education Consultant and EAIE Past President

Интернет източници

Бояджиева, П. Г. Димитров. Стратегия за развитие на висшето образование в България, част от проект на Институт “Отворено Общество”, “Стратегия за социално-икономическо и политическо развитие на България 2005-2010: секторни политики”, с. 2-3
<http://rectorsbg.zavas.org/documents/StrategyzaVO.doc>

Минно-геоложки университет, Проект за Национална стратегия за развитие на научните изследвания, http://www.mgu.bg/docs/strategija_proekt.pdf

Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020

http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/documents/law/zkn_acad_sativ.pdf

Пенерлиев, М. Глобализацията и висшето образование, Електронно списание LiterNet, 18.07.2004, № 7 (56), http://litenet.bg/publish11/m_penerliev/globalizaciata.htm

Програма за развитието на образованието, науката и младежките политики в Република България 2009-2013

http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/documents/strategies/programa_MOMN-2009-2013.pdf

Световната банка, Преглед на съществените развития във висшето образование в България, Проект на резюме за обсъждане : Укрепване на висшето образование в България, 03.2012, <http://siteresources.worldbank.org/BULGARIAEXTN/Resources/305438-1307440973243/Bulgaria-Higher-Education-executive-summary-March-2012-BG.pdf>

Танев, Т. Механизми на взаимодействие между равнищата на управление в процеса на разработване и осъществяване на стратегии в публичната сфера, с. 4

<http://www.academia.edu/243863/>

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ ОСНОВИ НА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕТО НА КАПАЦИТЕТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В АДМИНИСТРАЦИЯТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

Венко Петков¹,

Резюме

Статията представя рамката на един възможен теоретико-методологически подход към разбирането и изследването на капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт. Изхождайки от съвременните концепции за управление на изпълнението, се очертава спецификата на административната дейност в органите на съдебната власт и оттук – възможностите за пренасяне на методите и техниките, прилагани досега главно за оценка на изпълнението в администрацията на изпълнителната власт.

Venko Petkov

Abstract

The article presents the framework of a possible theoretical approach to understanding and research of performance management in judiciary system administration. Adopting as a starting point modern ideas about administrative capabilities and performance management capacity, the analysis focuses on the specific features of judiciary administration and hence on the possibility of transferring some of the methods and techniques, applied as means of improving performance management capabilities in the executive branch administration.

1. Работни дефиниции на изходните понятия: административен капацитет и капацитет за управление на изпълнението

За да бъде проучен, оценен и практически усъвършенстван капацитетът за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт, е необходимо като начало да бъдат дефинирани основните използвани понятия. Тази стъпка се налага поради честото смесване на понятията или използването им в управленската практика с неясни и подвеждащи значения.

1.1. Изпълнение (performance) и управление на изпълнението

Настоящата разработка изхожда от виждането, че системите за управление на изпълнението имат за цел да обвържат поведението на хората с институционалните цели и стратегии.² Според този подход една система за управление на изпълнението се дефинира чрез поредица от процеси, свързани с:

- а) Формулиране на цели и планирани резултати на изпълнението за реализация на публично оповестени публични политики (програми);
- б) Предоставяне на свобода на действие на ръководителите на отделните административни звена (програми) с оглед постигане на тези цели и планирани резултати;
- в) Измерване и отчитане на реалното ниво на изпълнението, съпоставено с тези цели и планирани резултати;

¹ Венко Петков е докторант на самостоятелна подготовка към катедра „Публична администрация“, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

² OECD. Modernising Government: The Way Forward. Paris: OECD, 2005a

г) Включване на информация относно нивото на изпълнението в решенията относно финансиране на бъдещи програми, относно съдържанието или дизайна на програмите и относно предприемането на възнагражденията или санкции спрямо организациите и индивидите;

д) Предоставяне на информация от последвали оценки на изпълнението на външни органи (парламентарни комисии, външни одитори), чиято гледна точка може да бъде включена в горепосочените решения.³

По-долу се предлагат работни дефиниции на основните понятия, систематизирани от Ал. Маринов в неговата монография, посветена на съвременния административен елит.⁴

Понятието „изпълнение” се отнася до всички измерими *продукти* (стоки или услуги), *ефекти* (въздействия) или *други резултати* от дейността на публичното управление и публичната администрация.

Продукт (output) от дейността на администрацията са стоките или услугите (по-често второто), които организациите на публичното управление предоставят на гражданите, бизнеса и/или на други публични организации и органи.

Ефект (outcome) е понятие, което изразява въздействието на (или последиците от) дейностите на публичното управление за общността (обществото). Ефектите отразяват предвидените и непредвидените следствия от действията на управлението и в крайна сметка обосновават смисъла от управленските интервенции

Планирани резултати от изпълнението (targets) се наричат състоянията, за постигане на които са насочени усилията на отделния служител, административното звено, администрацията или публичното управление като цяло. Планираните резултати на изпълнението могат да произтичат от различни източници – правителствената програма, програмата на дадено министерство, или цели на отделни политики, и могат да бъдат качествени или количествени.

Индикаторите на изпълнението (performance indicators) показват дали формулираните цели са постигнати. Те се прилагат на всички равнища – от макро равнище (нивото на публичното управление или изпълнителната власт като цяло) до микро

1.2 Капацитет за управление на изпълнението

Според Ал. Маринов „капацитетът в управлението е, най-общо казано, способността на дадена институция, орган и/или администрация да изпълнява успешно нормативно възложените ѝ задачи”.⁵

В така даденото определение е ясно, че измерването на успешното изпълнение на възложените задачи е съществена част от оценката на капацитета в управлението, а не само количествените натрупвания от знания, техника и умения на администрацията, органа или институцията. Знания, умения и ресурсите са безсмислени, ако не реализирани за решаване на проблемите на обществото и не са адекватно оценени. Важно е също така кой и по какъв начин ще оцени способността на администрацията да изпълнява задачите и. Трябва да е ясно, че от една страна тази способност трябва да бъде оценена от получателите на продуктите и засегнатите от ефектите, а именно обществото. Обществеността в крайна сметка е тази, която

³ Schick, A. The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. - Paper Prepared for the 2005 OECD Senior Budget Officials Meeting in Bangkok, Thailand, 15-16 December 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/43/35651133.pdf>, Paris: OECD, 2005

⁴ Маринов, Ал. Административният елит на XXI в., с.с. 189-195

⁵ Пак там, с. 4

оценява управлението, чрез гласуване и избори на парламент, президент, кметове и т.н. От друга страна, обаче, самата администрация трябва да е в състояние да наблюдава, оценява точно и усъвършенства способността си да изпълнява поставените ѝ от обществото и легитимните му изборни представители задачи.

Особено важно е да се подчертае *акцентът върху постиганите от администрацията резултати*, а не просто върху извършването на определена по обем или продължителност работа (дейност). Понятието административен капацитет е изцяло ориентирано към резултатите (performance-based). Поради това измерването и оценяването на административния капацитет имат научен и практически смисъл, само ако се основават на *регистрация и анализ на изпълнението* (резултатите при реализирането на функциите и задачите). Оценката може да бъде последваща, предварителна и текуща, както при оценяването на всяка дейност или политика.

Друго съществено изходно съображение е, че „административният капацитет е *специфична характеристика за всяка администрация*, тъй като функциите и очакваните резултати на отделните администрации са различни. В този смисъл административният капацитет, оценяван като задължителен за дадена администрация, може да е нерелевантен за друга.”⁶

В контекста на този подход може да се приеме, че *капацитетът на администрацията на съдебната власт е способността ѝ да изпълнява възложените ѝ функции от законодателството, респективно от легитимните съдебни органи*. Но също така, за да бъде оценен този капацитет, трябва предварително и непротиворечиво да бъдат зададени очакваните резултати, които да удовлетворяват обществеността, както и необходимите за реализация на тези задачи ресурси.

Основаните на изпълнението (обективно и точно измерени резултати) системи за публично управление се отличават с по-висока способност да възприемат иновациите и да стимулират промените. Затова въвеждането на такива системи, дори в първоначален вариант, може да се окаже съществена стъпка към подобряване на административния капацитет в комплексни области, като планиране на усвояването на средствата от структурните фондове на ЕС.⁷ Същевременно, акцентът върху изпълнението може значимо да задълбочи прозрачността в публичната администрация. В този контекст стратегическото планиране се разглежда като пряко свързано с управлението на изпълнението.

Укрепването на капацитета за управление на изпълнението има на дневен реда следните задачи:

- да осъществи правилния подбор на персонала, чрез предварителна оценка на знанията и придобитите умения във връзка с изпълнението;
- да изгради политика позволяваща запазването на ценните компетентни и квалифицирани кадри в системата на администрацията, като им подsigури адекватно възнаграждение и подходяща възможност за израстване в йерархията;
- осигуряване на възможността на всеки служител да вижда и осъзнава връзката между неговите собствени цели и целите на организацията.

⁶ Пак там, с. 7

⁷ Pollitt, C. and G. Bouckaert. (2004) Public Management Reform. Oxford: Oxford University Press, p.p. 67-68

2. Анализ на капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт в Република България.

2.1. Стандарти за изпълнение и основи за оценка на изпълнението в администрацията на съдебната власт в Република България.

Определянето на стандартите за изпълнение в администрацията на съдебната власт е свързано с определянето на оперативните цели и задачи, които са следствие от стратегическите цели, поставени на съдебната власт.

Подобно на стандартите за изпълнение при държавните служители, и при администрацията на съдебната власт, обществото би трябвало да формулира очакваните от публичното управление на съдебната власт резултати.

За формулиране на очакваните от обществото резултати от работата на съдебната власт в България все още няма надеждно изграден и работещ механизъм. Липсват процедури и инструменти, прилагани в други страни, като постоянно измерване на рейтинга на изпълнението в съдебната власт с участие на гражданите, рейтингови таблици или харти на гражданите, които да са иницирани от самата съдебна власт или от Народното събрание. Това е една от основните причини за съдебната реформа в България да се превърне в едно от най-големите предизвикателства след 1989 година и да продължава да бъде централна тема в дневния ред на обществото.

За очакваните резултати от изпълнението в областта на съдебната власт можем да черпим информация само от документи, разработени от неправителствени организации, които се позовават на изследвания и отправят препоръки за реформа в съдебната система. За да се гарантира обективността на изследването обаче, трябва да си зададем следните въпроси: Доколко тези изследвания на общественото мнение обективно отразяват мнението на хората и са представителни за страната? Какви въпроси са били зададени на участниците и не са ли използвани за манипулация с цел постигане на желан от определени политически и други среди резултат? Не е тайна, че повечето неправителствени организации в България са с неясно финансиране, а за редица е видима зависимостта от политически партии и кръгове. На практика всяка политическа сила има кръг от неправителствени организации, създадени с цел да подпомогат постигането на нейните политически цели.

За да бъде ефективно управлението в областта на съдебната власт, *на първо място* трябва да бъде изграден механизъм, включващ в себе си система от процедури за пряка и обратна връзка между обществото, като пряк потребител на правосъдието и съдебната власт, в противен случай резултатите ще бъдат фрагментарни и незадоволителни.

На второ ниво очакваните резултати от управлението на съдебната власт трябва да формулира Народното събрание. Въпреки, че съдебната власт е независима, което означава и политически независима, то Народното събрание, като *орган, избран пряко от народа и който би трябвало да представлява народа*, следва да има възможност да формулира очакванията си към съдебната власт, респективно към нейното управление. Това не се отрича и опити в това направление се правят, но ефектът е повече от скромен. А след като ще формулира очаквания, би трябвало и да може да произнесе по тепента на тяхното реализиране.

На 21.01.2015г. парламентът на Република България прие Актуализирана стратегия за продължаване реформата в съдебната система. Интересното на тази стратегия е, че тя е актуализация на вече приетата от Министерски съвет Стратегия от 2010 г. До сега Народното събрание не е участвало в утвърждаването на тази стратегия, а по-скоро заложените в нея цели са били на виждането на изпълнителната власт за промените в правосъдната система.

Именно заложените и приети от парламента цели в новата Актуализирана стратегия трябва да са в основата на формирането на стандартите за изпълнение, поставяйки основите за оценката на изпълнението в администрацията на съдебната власт.

На трето ниво Висшият съдебен съвет, определен от конституцията на Република България за постоянно действащ орган за управление на съдебната власт, би трябвало да формулира своите очаквания към управлението и развитието на съдебната власт, но той все още няма приет документ с който да се поставя стратегически цели за развитие на съдебната система.

Новият състав на ВСС (избран на 03.10.2012 г.) е възприел практиката да публикува на интернет страницата си Годишна програма (виж <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/3/programa-vss-2014.pdf>), представляваща някакъв план за работата на Висшия съдебен съвет за съответната календарна година. В нея има записани основни цели и задачи, свързани конкретно с оперативната работа на ВСС като административен орган. Годишната програма на ВСС не е стратегически документ и не формулира стратегически цели за съдебната система като цяло и не може да послужи като база за формулиране на конкретни очаквани резултати от работата на органите на съдебната власт и на администрацията на органите на съдебната власт.

Висшият съдебен съвет публикува доклади и отчети за своята дейност за всяка една календарна година, но няма документи определящи и описващи визията му за бъдещо развитие на съдебната система, не става ясно към какво ще се стреми в бъдеще съдебната власт, за да изпълни очакванията и изискванията на обществото към нея.

На интернет страницата си ВСС ежегодно публикува обобщени данни от статистическите отчети за работата на съдилищата в цялата страна, като отчетите са сведени до констатации и фактология, но липсва анализ, ориентиран към резултатите от работата на съдебната власт.

Показателен е фактът, че въпреки множеството критични доклади от страна на Европейската комисия, визиращи проблемите в правосъдната система на България, ВСС като висш ръководен орган на съдебната власт продължава да няма стратегия за развитието и план за решаването на тези проблеми.

2.2. Определяне на очакваните резултати от изпълнението на отделните административни звена

Според чл.7, ал.1, т.1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) ръководителите на организации в публичния сектор отговарят за целите на организацията, която ръководят, както и за разработването и прилагането на стратегически планове за действие и програми за достигане на поставените цели. Ръководителите на органите на съдебна власт попадат под действието на разпоредбите на този закон, поради което всеки орган на съдебна власт би трябвало да разработва стратегически план за действие и програма за достигане на целите му.

Както вече стана ясно от горното изложение, липсата на Стратегия за развитие на съдебната власт, приета от ВСС, поставя ръководителите на тези органи в доста затруднено положение при съставянето на такива стратегически документи, тъй като според теорията на публичното управление стратегическите планове и стратегическото мислене във всяка една организация се осъществява на най-високото управленско ниво, каквото би трябвало да е ВСС за съдебната система. ВСС от гледна точка на отчитането на изразходваните публични средства се явява и първостепенен разпоредител с бюджетни средства.

Ръководителите на органите на съдебна власт съставят стратегически планове за действие, които в повечето органи са документи написани формално, изпълнени с преписани хубави фрази и добре звучащи намерения, за да бъде спазен закона. Съдържащите се в тях цели и задачи звучат общо и не са обвързани с конкретни количествени измерители на това, какво се очаква от съответната администрация да свърши в унисон с изискванията на обществото. Съставени по този начин, те не изпълняват ролята на основа за процедурата по определяне на годишините оперативни планове за действие на органа и на конкретните задачи за изпълнение от администрацията и от всеки служител в нея.

За да бъде конкретизиран резултатът в поставените задачи за изпълнение, то той трябва да е определен за всяко едно структурно звено в съдебната администрацията. Определянето на конкретните задачи за изпълнение на всеки служител и на очакваните резултати в администрацията на съдебната власт е регламентирана с правилника за дейността на съответната администрация. Поради невъзможността в рамките на настоящата разработка да се анализират всички правилници, касаещи работата на отделните администрации, ще разгледаме само Правилника за администрацията в съдилищата, тъй като той е по-общ в сравнение с останалите и касае организацията на работа на администрацията на всички съдилища в България.

Функциите и задълженията на *общата администрация* в съдилищата са:

- За звено „Финансова дейност и снабдяване”- подпомагане на ръководството на съда за правилното и законосъобразно използване на финансовите ресурси и опазване на стоково-материалните ценности, обслужване на съда в съответствие със Закона за счетоводството и другите нормативни актове свързани с финансовата му дейност;
- За звено „Стопанисване и управление на съдебното имущество” – подпомагане административните ръководители на съда при стопанисването и управлението на имуществото и организиране на строителството, ремонта и ползването на съдебните сгради;
- Звено „Човешки ресурси”- подпомагане ръководството на съда в управлението на човешките ресурси като събира, обработва и съхранява служебната информация за съдиите и съдебните служители, изготвяне заповедите и удостоверителните документи във връзка с трудовите правоотношения;
- Звено „Информационно обслужване, статистика и информационни технологии” – подпомагане ръководството във въвеждането и поддържането на информационните и компютърни системи, осъществяване на програмното и технологично осигуряване, интегрирането на информационните системи на съда с други органи на съдебната власт, осигуряване събирането и обработването на статистическата информация, чрез съответните програмни продукти;
- Звено „Пресслужба и информация”-подпомагане изготвянето на информационната стратегия на съда, организиране и провеждане информационни кампании, осигуряване връзките със средствата за масова информация и др..

Отчитайки специфичните особености на администрацията на съдебната власт трябва да отбележим, че при планирането на изпълнението в общата администрация трябва да използваме и метода на отчитане потребностите на клиентите в компилация с метода „Отчитане потребностите на клиентите”. Кледоателно, трябва да започнем с въпроса кои са клиентите на административните звена в общата администрация на съдилищата?

Основните клиенти на звената „Финансово-стопанска дейност“, „Стопанисване и управление на съдебното имущество“ и „Човешки ресурси“ са *магистратите и останалите*

съдебни служители. Тяхната основна задача е осигуряването на подходящи условия за работа на магистратите и другите съдебни служители. Само една малка част от дейността на служителите, работещи в тези звена, имат като „клиенти“ и потребители на техните услуги гражданите. Например звеното „Финансово-стопанска дейност“ осъществява начисляването и изплащането на възнагражденията на вещи лица, свидетели по дела и съдебните заседатели.

Както вече отбелязахме, функциите на *специализираната администрация* са да подпомага магистратите при изпълнение на нормативно възложените им функции. Според правилника специализираната администрация е разделена на няколко отдела, наречени служби:

- Служба „Регистратура за класифицирана информация“ - нейната основна функция е да регистрира и съхранява документите, свързани с дела, съдържащи класифицирана информация по смисъла на Закона за защита на класифицираната информация. Задължително условие за служители изпълняващи тези функции е да придобият право на достъп до класифицирана информация.
- Служба „Регистратура“ – нейните основни функции са да приема, регистрира и изпраща всички документи свързани с работата на съответният съд.
- Служба „Деловодство“ – тя осигурява производството по висящи дела и влезлите в сила съдебни актове.
- Служба „Съдебни секретари“ – съдебните секретари водят протоколите от заседанията на съда, като същевременно следят и осигуряват изпълнението на всички разпоредения на съда направени в открити съдебни заседания.
- Служба „Архив“ - осигурява съхранението на всички свършени дела, деловодни книги и всички други документи, свързани с резултата от дейността и функциите на структурните звена на съда.
- Служба „Призовки и връчване на съдебни книжа“ - отговаря за своевременното и законосъобразно връчване на призовките и съдебните книжа, съгласно правилата на процесуалните закони.
- Служба „Бюро съдимост“ – съхранява данни и обменя информация за съдимостта на лицата, родени в района на съответният съд, които са осъдени от български съдилища, освободени от наказателна отговорност от български съдилища и са им наложени административни наказания по чл.78а от Наказателния кодекс, български граждани, осъдени от чуждестранни съдилища с влязъл в сила съдебен акт по наказателни дела, приети за изпълнение по реда на Наказателнопроцесуалния кодекс.

Дейността на съдебните служители от специализираната администрация, както и тези от звено „Пресслужба и информация“, има за крайни потребители *както магистратите, така и гражданите участващи в съдебния процес.* При определянето на очакваните резултати от тяхната дейност трябва да се има предвид, че те са посредниците между магистратите и обществото.

2.3. Аtestиране на съдебните служители.

Съдебните служители се назначават по трудов договор на длъжности съгласно длъжностното разписание на администрацията в органите на съдебната власт въз основа на Класификатора на длъжностите за съдебните служители, утвърден от Висшия съдебен съвет.

За правилното и точно изпълнение на задълженията на всяка длъжност в администрацията се разработва и длъжностна характеристика, която се връчва на служителите при подписване на трудовият договор.

Следвайки логическата последователност, трябва да изясним определянето на *елементите на индивидуалните планове за изпълнение*.

Индивидуалните планове за изпълнение на служителите от съдебната администрация, се регламентират в Методиката за атестиране на съдебните служители, актуализирана и приета с Решение на Комисия „Съдебна администрация” на Висшия съдебен съвет по протокол №11 от 14.03.2012 г.

Според методиката за атестиране на съдебните служители, процеса се извършва на три етапа:

- изготвяне и съгласуване на работен план;
- междинна среща;
- заключителна среща и изготвяне на оценка.

Според методиката работният план е ядрото на процеса на оценка на трудовите постижения. Той конкретизира какво се очаква от оценявания в периода на оценка, като определя неговите работни приоритети и резултатите, които се очаква да се постигнат. Работният план се изработва заедно от оценявания и оценявания. Очаква се работният план да съдържа пет-шест конкретни цели свързани с преките задължения и с индивидуалното усъвършенстване на изпълнението. Целите са предварително съгласувани и описват това, което трябва да бъде извършено за определен период от време. Наличието на добре формулирани цели ще даде възможност да се знае какви са изискванията и на каква основа ще е оценяването.

Преките задължения, отговарящи на длъжностната характеристика, са също основа за оценка на изпълнението. Не всичко, което се извършва може да бъде представено под формата на цели, затова оценката ще се извършва и на базата на това, как съдебният служител изпълнява непосредствените си всекидневни задължения. Компетентностите се оценяват според степента, в която се прилагат чрез знания, умения и отношение на съдебния служител към професионалните му задължения.

Глава двадесет и втора от новият Правилник за администрацията в съдилищата, обнародван в държавен вестник бр.8 от 28.01.2014 г., е посветена изцяло на атестацията на съдебните служители. От гледна точка на йерархията на нормативните актове този Правилник е висшестоящ в сравнение с Методиката за атестация на съдебните служители, тъй като той е приет с решение на ВСС. Методиката е приета с решение на комисия „Съдебна администрация“, която включва само част от членовете на ВСС.

От друга страна пък Методиката за атестация на съдебните служители е по-всеобхватен документ, тъй като тя регламентира атестацията на всички съдебни служители от всички органи на съдебната власт, а не само на съдебните служители в съдилищата, какъвто е обхвата на цитираният по-горе правилник.

Това разяснение е необходимо, тъй като е налице противоречие в разпоредбите на тези два вътрешни за съдебната система нормативни документа, което се изразява най-вече в различни показатели за оценка.

Въпреки, че не става съвсем ясно кой вътрешен нормативен документ трябва да се изпълнява при наличието на такова противоречие, ще дадем предимство и ще анализираме реда за оценка, указан с Правилника за администрацията в съдилищата. Според него съдебните служители се оценяват по следните показатели:

- качествено изпълнение на задълженията;
- срочно изпълнение на задълженията (в методиката тези два показателя са обединени в едно);
- способност за самостоятелна работа(съществува и в методиката);

- степен на подготвеност и възможност за работа с информационни технологии (този показател е различен с методиката);
- степен на подготвеност и възможност за работа с нормативни актове (съществува и в методиката);
- усъвършенстване на професионалните знания и умения (различен с методиката);
- инициативност и поемане на допълнителна работа(съществува в методиката);
- взаимоотношения с останалите съдебни служители;
- взаимоотношения на съдебните служители с магистратите;
- способност за работа в екип (в методиката тези три показателя са обединени в едно);
- конфиденциалност при изпълнение на служебните задължения (различен с методиката);
- поведение при работа с граждани (има го в методиката);
- равнопоставено отношение към граждани и адвокати (различен с методиката);
- етично поведение на работното място(различен с методиката);
- спазване на работното време(различен с методиката);
- спазване на деловия стил на обличане в институцията(различен с методиката);
- организационни умения (има го в методиката);
- управленски компетенции и умения в областта на управлението (различен с методиката);
- оценка на прекия ръководител (има го в методиката);

Основните разлики в показателите на двата нормативни документа се свеждат до разделянето на някои показатели от Методиката в няколко на брой в Правилника и допълването на показателите с част от задълженията, формулирани в Етичният кодекс на съдебните служители. В Правилника обаче няма пояснения, какво всъщност трябва да се има предвид от комисията при формирането на оценката по отделните показатели.

Оценката на изпълнението се осъществява от комисия, назначена от съответния ръководител на съда, като комисията поставя оценки по всеки един от показателите с точкуване на изпълнението. За всеки един от показателите има определени максимален брой точки. Сборът от получените точки се отнася към определена скала за оценка, където в определени диапазони оценката може да бъде:

- „отличен“: атестираният служител изключително ефективно изпълнява работата си, значително над изискванията за длъжността.
- „много добър“: атестираният служител редовно изпълнява задълженията си над изискванията;
- „добър“: атестираният служител като цяло изпълнява работата си на нивото на изискванията за длъжността, но не ги надминава;
- „задоволителен“: атестираният служител изпълнява задълженията си под нивото на изискванията за длъжността;
- „слаб“: атестираният служител системно изпълнява задълженията си под нивото на изискванията за длъжността.

Методът за оценка при атестиране на служителите е следният:

- определят се показателите, по които ще се атестира съответния служител, които са приложими за позицията, която заема;
- изчислява се максималния брой точки, които могат да се получат при оценката;

- оценяващата комисия вписва заключителната оценка в атестационния формуляр и запознава атестирания със съдържанието му;
- атестационният формуляр се подписва от оценяващата комисия и атестирания служител.

Съпоставяйки така определеният ред на атестиране на съдебните служители с изискванията на съвременната теория за оценка и управление на изпълнението, могат да се направят следните *изводи*:

- изискването за идентифициране на измерителите на резултатите от работата на отделните служители е изпълнено;
- в показателите за оценка се съдържат общите изисквания за качество и навременност;
- липсват обаче показатели за количество и съотношение между вложените ресурси и постигнатия резултат с желаното качество и количество;
- определено е относителното значение на съответните показатели в резултата на оценката;
- определените стандарти за изпълнението по този начин са общи за всички длъжности и не позволяват регламентирането на индивидуални стандарти за всяка длъжност;
- доколко е изпълнен всеки показател е въпрос на субективна преценка на членовете на комисията и съответния пряк ръководител;
- липсва регламент за възможно включване на други начини за оценка на работата като самооценка и възможност за оценка на външни за организацията получатели на услугите, като адвокати и граждани, т.е. преки участници в съдебният процес;
- не е определен ясен и конкретен начин за наблюдение и регистриране на изпълнението. (Въпросите, на които не може да се намери отговор са - Какви данни да бъдат набирани относно всеки елемент на изпълнението? От какъв източник, изчерпателно или извадково да е наблюдението? С каква честота да се набират данните? Възможно ли е предоставянето на обратна информация към служителите да бъде част от нормалното функциониране на администрацията?);
- липсва възможността за постоянен анализ и усъвършенстване на плана за изпълнението.

В новият правилник атестирането на съдебните служители се разделя на два етапа. Изготвяне на индивидуалните планове от 1 до 31 декември и изготвянето на оценката и вписването и в атестационния формуляр, което се извършва от 1 до 30 ноември на календарната година. Етапа на междинната среща между комисия и оценяван е по необходимост. Отново трябва да подчертаем липсата на възможност за непрекъснато коригиране на работния план.

Не става ясно защо са разделени взаимоотношенията на оценявания с магистратите, от една страна, и с останалите съдебни служители, от друга страна, при измерване способността на оценявания за работа в екип. Отношението към всички вътрешни за организацията субекти би трябвало да се третира на основата на единни критерии и това допринася за професионализма на съдебния служител и способността му за работа в екип. По силата на това изкуствено разделение в съдебната администрация се създава нагласа за по-различно отношение към висшестоящите магистрати, което от своя страна е предпоставка за нарушение на интегритета и за риск от корупция.

Въвеждането на показатели, като конфиденциалност, спазване на работното време, спазване на деловият стил на обличане са част от задълженията по Правилника за вътрешният

трудова ред, приет по реда на Кодекса на труда във всеки орган на съдебната власт и нарушаването им би трябвало да води до дисциплинарни производства по Кодекса на труда.

Положителен елемент в новият правилник е въвеждането на задължението при атестирането да са вземат предвид сигналите, жалбите и предложенията на гражданите. Става ясно обаче, че отчитането на такива сигнали и предложения е отново по преценка на комисията по атестиране, която решава дали жалбите и сигналите заслужават внимание. Т.е. отново решаваща е субективната преценка на комисията.

Съдебен служител, получил при едно от последните три атестирания оценка "задоволителен" или "слаб", няма право на увеличение на определената основна работна заплата за длъжността при промяна на Класификатора на длъжностите. Не става ясно обаче за какъв период от време е забраната.

Съдебен служител, който не е съгласен с общата оценка, може да подаде пред административния ръководител мотивирано възражение в седем дневен срок от датата на запознаването и подписването на формуляра. Административният ръководител се произнася с решение в 7-дневен срок от подаване на възражението, като решението му е окончателно. Тук отново редът за оценка е чисто административен и субективен.

Съдебният служител при доказана добра професионална квалификация може да бъде повишен в ранг след атестирането. Ранговете, в които съдебните служители могат да бъдат повишавани при работата си, са от пета до първа степен във възходящ ред. При първоначално назначаване съдебният служител получава минималния ранг за съответната длъжност, който е определен по класификатора на длъжностите в администрацията на органите на съдебната власт. При преназначаване на съдебен служител на друга длъжност в същия орган на съдебната власт се запазва придобития ранг, освен ако не е по-нисък от определения за новата длъжност минимален ранг.

При повишаване в ранг съдебният служител получава и по-високо възнаграждение за ранг в размер, определен от Висшия съдебен съвет. Повишаването в ранг се извършва при три последователни оценки, не по-ниски от оценка „много добър”. Предсрочно повишаване в ранг може да се извършва при оценка „отличен”, като следващо повишаване в ранг на съдебен служител, предсрочно може да се извърши само при три последователни оценки не по-ниски от „оценка-много добър” Указаният по този начин ред има за цел стимулирането на доброто изпълнение в работата на съдебните служители.

Основните недостатъци на този ред за повишаване в ранг са:

- възможността при първоначално назначаване на по-висока длъжност в администрацията да се придобие достатъчно висок ранг, обезсмислящ в последствие процеса на атестиране и оценка. Например за длъжностите главен счетоводител, административен секретар и съдебен администратор при първоначално назначаване се присвоява – втори ранг и единственият стимул за добро изпълнение за тези длъжности е евентуалното повишаване в първи ранг, което би поддържало доброто изпълнение в рамките най-много на три години;
- не е предвиден ред за евентуално понижаване в ранг при последователно получени ниски оценки от атестацията;
- служителите в администрацията с по-голям професионален опит и с придобит вече най-високи ранг, нямат стимул за старание за добро изпълнение при оценяването им.

3.Матрицата за оценка на капацитета” като възможна насока за усъвършенстване на капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт

За да се повиши капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт е необходим системен подход към цялостния процес на оптимизиране на административния капацитет на органите на съдебна власт. Една възможна изходна точка в това отношение е прилагането на т.нар. „матрица за оценка на капацитета”, представена по-долу.⁸

Системен капацитет на съдебната система	Институционален капацитет на съответния орган на съдебна власт	Индивидуален капацитет на съответния служител
Рамка на политиките Правилна ли е цялостната политика в съдебната система?	Мисия Стратегия Налице ли е ясно дефинирана и разбрана стратегия на съдебната власт и на съответния орган на съдебна власт?	Длъжностни характеристики и равнище на квалификацията Точно ли са дефинирани задълженията на всеки отделен служител и квалифициран ли е, за да изпълнява задълженията си?
Законова регламентация Налице ли е подходящата законодателна рамка регулираща съдебната система?	Структура Ефективно ли е структурирана администрацията на органите на съдебна власт?	Обучение Провежда ли се подходящо и регулярно обучение на служителите в администрацията?
Рамка за управленска отчетност Ясно ли са дефинирани отговорностите на всеки орган на съдебната власт?	Процеси Протичат ли ефективно процесите по планиране, управление на качеството, мониторинг и оценка в органите на съдебната власт?	Кариерно развитие Имат ли индивидите възможност за израстване и професионална развитие?
Равнище на ресурсите в системата на правосъдието Налице ли са нужните човешки, финансово и информационни ресурси в съдебната власт?	Човешки ресурси Достатъчно квалифицирани ли са и правилно ли са разположени човешките ресурси в органите на съдебна власт?	Отчетност Ефективно ли е делегирана отговорността и отчетността и отчитат ли се служителите?
Процеси и отношения Ефективно ли си взаимодействат и сътрудничат ли си органите на съдебна власт?	Финансови ресурси Налице ли са достатъчно финансови ресурси за ефективност на съдебната власт?	Достъп до информация Осигурен ли е адекватен достъп до необходимата информация?
	Информационни ресурси Налице ли е и дали ефективно се управлява нужната информация?	Лични и професионални мрежи Поддържат ли контакт и обменят ли знания служителите?
	Инфраструктура Адекватни ли са и налице ли са материалните условия?	Изпълнение Ефективно ли се измерва изпълнението?
		Стимулиране Достатъчно ли са осигурени стимули за усъвършенстване на работата на служителите?
		Ценности, интегритет и нагласи Налице ли са моралните и ценностните качества на всеки служител в съответствие със длъжността, която заема?

⁸ Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how? European Commission, 2005, p. 5

Отговорите на въпросите, поставени в клетките на тази матрица, трябва да се превърнат в практика на всеки административен ръководител в органите на съдебна власт и най-вече във висшият орган за управление на съдебната власт - ВСС. Най-важният въпрос е - какво конкретно трябва да се промени, за да се повиши капацитета за управление на изпълнението в администрацията на съдебната власт ?

За да бъде постигната ориентираност към резултата, трябва да бъдат конкретизирани очакваните резултати от всеки отделен орган на съдебна власт. Това е необходима процедура, за да се достигне до очакваните резултати от всяко звено и всеки служител в администрацията на съдебната власт.

Правилникът за администрацията на всеки орган на съдебна власт е документ, регламентиращ конкретните очаквани резултати, но този нормативен документ е насочен преди всичко към протичането на дейностите в администрацията, а не към постиженията и резултатите. Най-сериозният му недостатък е липсата на стандарт за изпълнение и възможност за неговата промяна спрямо необходимия на потребителите на услугите продукт от дейността на администрацията на съдебната власт.

Необходимо е създаването на документ, или по-скоро на комплекс от документи, създаващи стандарти за изпълнение. Такива документи трябва да допълват стратегията за развитие създадена от Висшия съдебен съвет, като свеждат основните цели и задачи от нея на секторно ниво съответно следствие, прокуратура и съд. Чрез създаването на стандартите на секторно ниво ще се създаде възможност за прилагане на метода „Каскада на целите”.

Висшият съдебен съвет, чрез стратегия, която ще създаде ще трябва да изисква конкретни действия към всеки отделен орган на съдебна власт- съд, следствие и прокуратура за създаването на стандарти за изпълнение от техните подсекторни нива.

Съда като отделен орган на съдебна власт трябва да разработи свои собствени документ, регламентиращ, очакваните резултати от съдилищата. Върховният административен съд да формулира документи за очакваните резултати от административното правораздаване по каскадата Върховен административен съд – административни съдилища. Административните съдилища да съставят свой собствени документи за очаквани резултати към своята администрация.

По подобен начин трябва да бъде осигурена възможност за каскада на целите и отговорностите, ориентирани към резултата по каскадата Върховен касационен съд- Апелативен съд- Окръжен съд – Районен съд.

Прокуратурата от своя страна, чрез Главна прокуратура трябва да създаде свой документ, регламентиращ очакваните резултати от своите структурни единици.

Органите на съдебна власт, намиращи се на едно ниво трябва да имат единни стандарти за изпълнение включващи количествени и качествени показатели за изпълнение, а не както е в момента всеки орган съставя стратегия сам за себе си. Административните съдилища например от цялата страна, би трябвало да имат единен документ формулиращ очакванията от работещите в тези съдилища, отчитащи целите и задачите на вишестоящите структури. Тези стандарти трябва задължително да са резултатно ориентирани, като желаният резултат трябва да е обективно свързан с желанията на обществеността. Показателите за оценка на постигнатият резултат трябва да са обективно свързани с очакваният резултат.

Да разгледаме приоритетният в момента за ВСС *показател „натовареност”*. Натовареността е показател, който е следствие от процесите, протичащи в страната. Никои не може да предвиди и да въздейства върху това, колко хора в страната ще имат нужда от раздаване на правосъдие, за да назначи достатъчно на брой съдии в съответния съд, за да има

равномерно разпределение на работата. Този показател е количествен и показва в края на определен период колко дела е прегледал и решил един съдия. Свързани с този показател са и показателите - брой дела обработени от съответния деловодител и брой на протоколите написани от съдебният секретар и т.н. Това е основният показател, чрез който може да се измери количеството свършена работа от всеки магистрат и служител в съда, но той е само един индикатор върху който можеш да се въздейства, чрез назначаване на нови хора в системата или съкращаване, в зависимост от това какво искаме да променим. Лесно е да се въздейства на този показател и чрез командироването при необходимост на съдии или служители в другият по-натоварен орган на съдебна власт с цел постигане на равномерност в работата. Този показател трябва да е отправна точка за изследването на другите по-важни показатели за навременност и качество в правосъдната система.

Показателите за навременност трябва да са основа за разработване на стандарти за спазване на срок в който трябва да се извърши определената работа. Навремеността в правосъдието е много важен показател, защото бързината на съдопроизводството е желание на обществеността. Продължителността на съдебните процес влияе пряко на справедливостта, което прави срочността незаменим индикатор за оценка на работата на всяка една длъжност в съда.

Също така е важно да се разработят *единни стандарти за качество*, като например „брой на добре обработените дела”. Предварително трябва да се обяви за да стане напълно ясно на всички, работата която ще бъде оценена като качествена. Трябва да бъде определен стандарта за качество, чрез отговор и на въпроса – какво количество от работа се очаква да бъде свършена качествено?

Качеството в правосъдието обаче е пряко свързано с безпристрастността, поради което е много важно изкачването в йерархията на тази система трябва да има ясни и точни критерии, гарантиращи професионализъм на най-висшите служители и магистрати.

При определянето на стандарта за качество и избора на индикатори, чрез които да бъде следено то, трябва да се има предвид какъв е начинът на постигането на справедлив процесът на правораздаване в България? Отговора на този въпрос е с предоставената от законодателството възможност за „обжалване на по-високата инстанция” т.е. за да се осигури справедливост, се предоставя възможност за търсенето на друго предполага се по-квалифицирано мнение на група лица като колектив, които работят в състави от три, пет и т.н заседатели и съдии. Ангажират се група от хора, който трябва да постигнат консенсус по решаването на определен спор и така да осигурят законност, справедливост и безпристрастност.

При определянето на показателя натовареност на съдиите в България обаче, когато делото се гледа в състав от трима или повече съдии, за натоварен се зачита само от съдията докладчик по съответното дело, който е ангажиран с написването на съдебният акт. Останалите двама или повече участници в решаването на делото според показателя натовареност не са натоварени, въпреки че участват в заседанията и подписват акта, с които се постановява резултата. Това е предпоставка за стимулиране на формална ангажираност на съдиите от тези състави, в повечето случай тези състави са последна инстанция и над тях няма кой да оцени дали решението им е правилно или неправилно и не може да се подстави под съмнение компетентността и безпристрастността им.

Библиография

1. Богданова, М. (2013) Подбор и оценяване на персонал. София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“.
2. Георгиева, Т. (2013) Нови моменти при атестирането на държавните служители. *сп. Икономически и социални алтернативи*, бр. 1, 71.
3. Ливинсън, Х., Х. Джерман, Дж. Бътлър (2005) Harvard Business Review за оценката на изпълнението на служителите. София, издателство „Класика и стил“.
4. Любомирова, А. (2012) Оценката на изпълнението на държавните служители в общоевропейски план – значение, актуално състояние, предизвикателства и възможни решения. *сп. Публични политики*, брой 0
5. Любомирова, А. (2014) Българският модел за оценка на изпълнението на държавните служители в България в периода 2002 – 2012 г. Дисертационен труд за присъждане на научна и образователна степен „Доктор“ (Автореферат)
6. Маринов, Ал. (2013) Административните реформи и новата роля на човешкия фактор: как да се подобри „колективната интелигентност“ на държавата. В: Научни трудове на Факултета по икономически и социални науки на Пловдивския Университет „Паисий Хилендарски“ № 9, с. 76
7. Маринов, Ал. (2013). Оценка на административни дейности и административен капацитет (Учебно пособие). С., ИК Флорир
8. Маринов, Ал. (2011) Теоретични проблеми при дефинирането на понятието „административен капацитет“. *Публични политики.вг* (Електронно списание на катедра „Публична администрация“ на Софийския Университет „Св. Кл. Охридски“)
9. Маринов, Ал. (2010). Административният елит на XXI в. С., СиБи
10. Танев, Т. (2008) Стратегическо управление в публичната сфера, София, Военно издателство
11. Танев, Т. (2008) Анализ на публични политики, София, Военно издателство
12. Antonioni D. (1996) Designing an Effective 360-degree Appraisal Feedback Process, *Organizational Dynamics*, Volume 25, Issue 2, достъпно на: <http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-18952950/designing-effective-360-degree.html>
13. Belcourt, M., S. Taggar (2002) Making Government The Best Place To Work: Building Commitment. The Institute of Public Administration of Canada
14. Cederblom D. (2012) Performance Appraisal Interview: A Review, Implications and Suggestions, *The Academy Management Review*, Volume 7, Issue 2, достъпно на: <http://amr.aom.org/content/7/2/219.abstract?related-urls=yes&legid=amr:7/2/219>
15. Demmke C. (2007) Performance Assessment in the Public Service of the EU Member States, European Institute of Public Administration, Maastricht
16. Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how? European Commission, 2005,

17. Painter, M. and Pierre, J. (2005). 'Unpacking policy capacity: issues and themes'. In Painter, M. and Pierre, J. (eds.) Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives, Palgrave Macmillan, Basingstoke
18. Patton, W., M. McMahon. Career Development, and System Theory, Connecting Theory and Practice (Second Edition). Sense Publishers, Rotterdam, The Netherlands, 2006
19. Pollitt, C. and G. Bouckaert. (2004) Public Management Reform. Oxford: Oxford University Press
20. Schick, A. The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. - Paper Prepared for the 2005 OECD Senior Budget Officials Meeting in Bangkok, Thailand, 15-16 December 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/43/35651133.pdf>, Paris: OECD, 2005
21. World Bank (2004). *Lithuania, Performance Management Review, Assessment of the Pay and Benefits System*. Washington, World Bank

Документи

22. Конституция на Република България;
23. Закон за съдебната власт /последно изменение в ДВ бр.19 от 08.03.2014г./;
24. Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор /последно изменение в ДВ бр.15 от 15.02.2013 г./;
25. Правилник за администрацията в съдилищата - Издаден от Висшия съдебен съвет, обн., ДВ, бр. 8 от 28.01.2014 г.;
26. Годишна програма за дейността на Висшия съдебен съвет за периода ноември 2012 – Декември 2013 г. /<http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm/>, /последен достъп 30.05.2014г./;
27. Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз, приета с решение 441 на МС от 28.06.2010г. /<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=615/>, /последен достъп 30.05.2014г./
28. Стратегически план за развитие на Административен съд – Русе за периода 2012 г. – 2016 г. /<http://www.admcourt-ruse.com/content/view/153/78/>, /последно влизане 31.05.2014г./;
29. Стратегически цели и приоритети за развитие на Административен съд – Видин /<http://www.acvidin.org/d/showDir/pk/Documents/>, /последно влизане 31.05.2014г./;
30. 9.Методика за атестиране на съдебните служители, актуализирана и приета с решение на Комисия „Съдебна администрация” на ВСС по протокол № 11/14.03.2012 г. /<http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm/>, /последно влизане 30.05.2014г./;
31. Етичен кодекс на съдебните служители /<http://www.vss.justice.bg/bg/start.htm/>, /последно влизане 29.05.2014 г./;
32. Концепция за електронно правосъдие /www.eufunds.bg/document/4916/.