

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

Научно реер-review списание за доброто управление

(ISSN 1314-2313)

Година 9 / Брой 1/ Януари 2018



Съдържание

КОНВЕРГЕНЦИЯ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

КОНТЕКСТУАЛНИ ПАРАМЕТРИ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РЕФОРМИ
Александър Маринов

**УНИФИКАЦИЯ НА ПРАКТИКИ ИЛИ ИЗМЕРВАНЕ НА СПЕЦИФИКИ - ЕТИКЕТ
ЗА ИНОВАЦИИ И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКО НИВО**
Милена Стефанова

**ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ: ЦЕЛТА, ЕФЕКТИВНОСТТА, СПРАВЕДЛИВОСТТА И
РЕЗУЛТАТЪТ**
Тодор Танев

**ТРАНСФЕРЪТ НА ПОЛИТИКИ НА ЕС В БЪЛГАРИЯ КАТО ФАКТОР ЗА
СДРУЖАВАНЕТО НА БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ**
Елена Калфова

**МНОЖЕСТВО АКТЪРИ С ПРОТИВОРЕЧАЩИ СИ ИНТЕРЕСИ –
ИНСТИТУЦИОНАЛНА СРЕДА, В КОЯТО КОПИРАНЕТО НА ПОЛИТИКИ Е
НЕВЪЗМОЖНО**
Симеон Петров

**ЕВРОПЕЙСКИЯТ ТРАНСФЕР В ОБЛАСТТА НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА В
БЪЛГАРИЯ**
Татяна Томова

ДОКТОРАНТИ

**АНТИИНСТИТУЦИОНАЛНОСТТА В ПОПУЛИСТКАТА СТРАТЕГИЯ НА
ПРЕМИЕРА**
Атанас Ждребев

Contents

CONTEXTUAL PARAMETERS OF ADMINISTRATIVE REFORMS

Alexander Marinov

UNIFICATION OF PRACTICE AND MEASURING SPECIFICS - EUROPEAN LABEL OF GOVERNANCE EXCELLENCE AT THE MUNICIPAL LEVEL

Milena Stefanova

THE TRANSFER OF EU POLICIES IN BULGARIA AS A FACTOR FOR THE INTER-MUNICIPALITY COOPERATION IN BULGARIA

Elena Kalfova

MULTIPLE ACTORS WITH CONFLICTING INTERESTS - INSTITUTIONAL ENVIRONMENT IN WHICH COPYING POLICIES IS IMPOSSIBLE

Simeon Petrov

THE EUROPEAN TRANSFER OF SOCIAL POLICIES IN BULGARIA

Tatyana Tomova

A DISREGARD FOR THE INSTITUTIONAL ROLES IN THE POPULIST STRATEGY BY THE PRIME MINISTER

Atanas Zhdrebev

КОНВЕРГЕНЦИЯ НА ПУБЛИЧНИТЕ ПОЛИТИКИ

КОНТЕКСТУАЛНИ ПАРАМЕТРИ НА АДМИНИСТРАТИВНИТЕ РЕФОРМИ

Александър Маринов

Резюме

Докладът развива идеята, че липсата на системен анализ на значимите контекстуални параметри на административните реформи е една от основните причини за трудностите при оценката на ефектите от прилагането на идентични модели в различни страни и култури. Очертават се редица контекстуални вариации, сред които водещо място заемат причините, изходните условия и факторите, въздействащи върху хода на реформите. По-нататък се очертава рамката за обяснение на твърде различните последици от прилагането на един и същ нормативен модел на административни реформи.

CONTEXTUAL PARAMETERS OF ADMINISTRATIVE REFORMS

Alexander Marinov, Sofia University

Abstract

The report elaborates on the idea that the lacking systematic analysis of relevant contextual parameters of administrative reforms emerges as one of the main reasons for difficulties in assessing the overall effects of identical models in different countries and cultures. Several contextual variations are considered, with emphasis on causes, starting conditions and factors of reforms. Then an explanatory framework for diverging effects of applying identical normative model of administrative reforms is developed.

Днес, когато публичното управление е изправено пред сложни проблеми, често господства логиката, че за тези проблеми някъде вече са измислени универсални работещи решения, които не се влияят от времето и пространството. Настоящият доклад е замислен като теоретична и прагматична реакция, предизвикана от *прекомерното упование на преноса на готови решения „отвън”*, намиращо израз в преекспониране на философията и инструментариума на бенчмаркинга (при това елементарно разбран – не като съдържателно сравняване, а като елементарно копиране).

Разбира се, в наши дни усъвършенстването на администрацията е немислимо без задълбочено познаване на световния опит, но тенденцията буквално и безкритично да се заимстват готови модели, само защото работят добре някъде, или още по-лошо – поради съображения за престижност и модерност, е неправилна и вредна. Почти липсват цялостни опити да се анализират предлаганите и особено вече осъществените трансфери на чужд административен опит от гледна точка на историческите и динамическите научни аргументи. Не се търсят причините за успеха им на едни места (в дадени култури, общества, политически институции и т.н.), респ. за ниската вероятност да се наложат на други места или провалите при опити за подобно пренасяне.

Обучавайки нашите студенти, ние правилно се стремим да дадем пълна и задълбочена картина на водещите световни образци в различни аспекти на администрацията, но е необходимо да им помогнем да формират допълнителна чувствителност за обяснение как и защо се е получило така, че тези модели са заработили в едни страни, а не са се наложили и дори не са пробвани в други. Достатъчен пример е твърде резервираното отношение на редица развити държави към иначе ползната в редица аспекти и безспорно модна парадигма на Новия публичен мениджмънт.

Ето какво пише по този въпрос Кристофър Полит, един от най-авторитетните съвременни изследователи на развитието на публичния мениджмънт и административните реформи: „Повечето реформатори не изобретяват напълно нови идеи – те купуват или взимат назаем управленски идеи и техники от другаде. Те пренасят нещата „оттам тук“. Участниците в този търговски оборот включват правителства, управленски консултанти, международни организации, дори част от академичните среди. Периодично преминават от ръка в ръка, но това не е единствената ценност, която се трансферира – в процеса става дума за влияние, престиж и статус, а на по-дълбоко равнище е възможно да се пренасят разбирания относно природата на публичния сектор, гражданското общество и дори самата демокрация” (Pollitt 2004: 2).

Българската практика, особено през последните 10 – 15 години, дава редица нагледни примери как по повод на такива трансфери (или опити за трансфери) дискусиите (доколкото въобще ги има) и решенията се развиват в полето на „техническите въпроси“. Подхожда се така, като че ли е закупена и трябва да се монтира машинна част, при което задачата е просто да се поръча правилната част и да се постави на правилното място. А на политическо равнище заимстването на управленски решения и реформи е доминирано от желание за следване на модни тенденции и от стремеж дадени политици да изглеждат на нивото на „добрите европейски практики“ и да получат съответните похвали от някоя чужда столица. Господства нагласата, че след като „инсталираме“ пренесеното, системата ще заработи автоматично и проблемите ще изчезнат от само себе си.

Споделяйки напълно оценката на Кристофър Полит, че „този начин на концептуализиране на международния трансфер на управленски идеи е дълбоко неадекватен” (Ibid.: 6), смятам, че посочения подход към трансфера, както и наложилите като следствие управленски и политически рефлексии в сферата на административните реформи у нас имат сериозни практически последици поради поне три основни порока.

Първо, не може да става дума за механично „копиране и поставяне”, а за сложна адаптация, която най-често предполага същностна трансформация на заимстваните идеи и образци. (Колкото и негативно значение да вложим в думата „побългаряване”, истината е, че каквото и да привнасяме отвън, то наистина трябва да бъде „побългарено”, т.е. съобразено с особеностите на българския културен, икономически, социален, политически и психологически контекст.)

Второ, проблемът въобще не е „технически”, защото „вносят” дори на съвсем конкретни управленски инструменти (например техники за оценка на изпълнението) трябва да отчита обстоятелството, че тези инструменти всъщност са „пакетирани” с поредица взаимосвързани допускания, норми, предварителни условия и както очаквани, така и непредвидени последици. Непознаването (или игнорирането) на този неочевиден, но неотделим допълващ пакет предопределя блокирането, или още по-лошо, негативния ефект от реформата.

Накрая, на трето място, трансферът на управленски инструменти и образци в хода на административните реформи не може да бъде сведен до еднократно или краткотрайно действие за решаване на конкретен проблем, а представлява продължителен процес на многопосочна адаптация и перманентно усъвършенстване. Колкото и изкушаваща да е идеята да се намери и приложи едно стандартно „най-добро” решение на даден управленски

проблем, както пише Кристофър Полит, „за нещастие – или може би за щастие – съвременните научни изследвания показват, че такива стандартни решения не съществуват” (Ibid.: 8). Дори Френсис Фукуяма, който на времето прокламира „краят на историята” (т.е. намирането на окончателното глобално „най-добро” решение на проблемите на модела на обществено развитие), признава в една от по-новите си книги: „Повечето добри решения на проблемите в публичната администрация, въпреки че носят някои общи характеристики на организационния дизайн, не могат да бъдат представени като ясно очертани „добри практики”, тъй като се налага да включват съществена специфична за контекста информация” (Фукуяма 2015: 58 [Fukuyama 2015: 58]).

И трите посочени недостатъка ясно открояват необходимостта от прилагане на *цялостен контекстуален анализ*, а той по необходимост е преди всичко исторически динамичен, тъй като трансферът на реформаторски идеи е сложен процес, развиващ се във времето през поредица от стадии преодолявайки потенциални пречки и заплахи – като се започне с поставянето на вярната диагноза (проблемите, които трябва да реши реформата) и се продължи с адекватен сравнителен преглед на културите, институционалните системи и конкретните управленски функции, обвързани с трансфера на подходите или образците.

Типичен пример за ограниченията на подхода на механичното копиране на чуждестранни образци е избуялата през последните десетина години практика на т.нар. туининг проекти, изобилно „гарнирана” със семинари за обучение на български държавни служители и публикуване на разнообразни материали с информационен и инструктивен характер. Характерна илюстрация е издаденият от Министерския съвет на Република България през 2009 г. материал „Публичен стратегически мениджмънт” като продукт от туининг проекта „Укрепване на капацитета на структурите на българското правителство за мониторинг и анализ на основни политики и разработване на съгласувани стратегически решения” (Министерски Съвет на РБ 2009 [Ministerski savet na RB 2009]). Дори да се абстрахираме от спорната релевантност на редица представени случаи от страни с твърде различна от българската политическа и административна система, прави впечатление безусловното възприемане на ценностни и методологически принципи, които са дискуссионни, а напоследък и все по-ясно оспорвани в значителна част от развитите страни.

Такива например, са твърденията, че стратегическото управление в публичния сектор „има за първоизточник управлението на изпълнението в частния сектор” (глава втора); че „управлението на изпълнението на администрацията се реализира чрез инструментите на финансовия мениджмънт” (глава трета); че „основна тенденция в управлението на човешките ресурси в публичния сектор е отпадането на разграничението между системата на заетост по служебно правоотношение и системата на заетост по трудово правоотношение” (глава четвърта) и редица други. Всичко изброено наистина съществува като постулати на Новия публичен мениджмънт, но почти никъде не е реализирано в такъв категоричен вид, а и там, където това е направено, отдавна е подложено на критична ревизия и са извършени съществени промени. Но в контекста на туининг проектите, осъществявани като директно заимстване на чужд опит, подобно еднозначно „предписване на лечение” може не само да не доведе до „излекуване на болния”, а напротив – още повече да влоши неговото състояние.

Буквалното копиране и въвеждане на механизми за диференцирано заплащане на държавните служители след 2010 г. (в случая са без значение конкретните необявени политически мотиви), породило значителни изкривявания и засилило отражението на главния порок на действащата система – субективизма, е само един от многото примери за негативните последици от подобно „преписвачество”. Както посочват Роб Лейкинг и Ричард Норман, практиката през последните двадесет години дава редица поучителни примери за „широката гама от варианти на реализиране на този пренос на идеи – от

имитацията на реформи до формирането на вдъхновение за съобразено с контекста осъществяване на потенциала на реформаторските идеи” (Laking and Norman 2007: 518).

Решаващото значение на историческата (динамичната) и контекстуалната специфика като ориентир за административните реформи се откроява особено релефно, когато трябва да се формулират *основанията за реформи*, т.е. проблемът или проблемите, които трябва да бъдат решени. Нужно е не просто проблемите да бъдат вярно идентифицирани и назовани, което невинаги се случва (например в България няма да откриете в нито един правителствен документ дефинирането на силната партийно-политическа намеса в администрацията като проблем, възпрепятстващ ефективната ѝ работа, вж. по-подробно Маринов: 2014 [Marinov: 2014]). Това е само началото на диагностиката, след което трябва да последва дълбочинно обяснение за причините за пораждаване и устойчивост на проблемите, които обикновено са повече от една и са взаимосвързани. В това отношение консултантите от Брюксел, Берлин или Вашингтон едва ли могат да помогнат особено, тъй като „в най-добрия случай” ще пренесат ценностите и опита от своите общества и администрации.

Ако се върнем към цитираната по-горе публикация, отнасяща се до стратегическия публичен мениджмънт, в нея са представени мнения на британски и френски експерти, които смятат т. нар. *функционална политизация* на администрацията за позитивна тенденция, но пренасянето на тази рецепта в България би имало опасни последици, тъй като у нас нито ценностно, нито нормативно, нито практически, е въведена граница между този разбиране за политизация и добре познатата партийно-политическа намеса като чиста проба патронаж и клиентелистко устройване на „наши момчета и момичета”. Няма нужда да се доказва, че ако изходната диагностика на проблемите е погрешна или повърхностна, но целият по-нататъшен ход и завършек на реформите е поставен под съмнение. Както се предупреждава в един анализ на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), „погрешната представа, че различните страни се сблъскват с едни и същи проблеми, често е съпроводена от илюзията, че съществува „банка от готови решения”, всяко от които и при всяко положение ще даде положителни резултати. Тази заблуда, придобила устойчивост под етикета на „най-добрите практики”, доведе до трагични последици в някои развиващи се страни” (OECD 2003: 6).

Този цитат извежда на преден план още един съществен, но често подценяван аспект на административните реформи – проблемът за *отговорността на международните организации и чуждестранните правителства*, явяващи се в ролята на протагонисти на конкретни промени в дадени общества и административни системи. Не е възможно да се елиминира обстоятелството, че нерядко местните институции, които играят ролята на „вносители” на проекти за реформи, не действат в условията на „свободен пазар” и не разполагат с фактическа свобода на избор. Такава е ситуацията, когато осъществяването на реформи се поставя като условие за получаване на определена финансова или друга помощ или дори заем, който трябва да се връща с лихвите. Дори да няма такова открито формулирано изискване, „настойчивите съвети” на една голяма, силна и богата държава (или на влиятелна международна организация, доминирана от такива държави) трудно могат да бъдат оспорени и отклонени от ръководителите на бедна, малка и по правило притисната от сериозни проблеми страна.

Впрочем, самата ОИСР, независимо от цитираното по-горе разумно предупреждение (което в значителна степен може да се разбира и като самокритика), нерядко не издържа на изкушението да предписва рецепти. Ето как известният теоретик на административните реформи Герт Букерт коментира една от популярните аналитични публикации на организацията „Модернизиране на държавното управление: пътят, който предстои”: „Изследването има важни описателни достойнства, отчасти обяснителен потенциал, но най-вече определено носи предписващ характер. Самото заглавие, което разглежда не реформите, а модернизирането на държавното управление, издава нормативна амбиция,

подсилена от идеята за яснота на предстоящия път. Това не оставя особен простор за различни траектории на промяната, въпреки че в публикацията се говори за значението на локалния контекст, да не говорим за допустимостта на модифицирането на целите на реформите. Особено ясно това личи от френския превод на заглавието, включващо израза „пътят, който трябва да се следва” („La route a suivre”), което означава ясно предписване на желана посока” (Bouckaert 2006: 328).

Разбира се, отговорността за проектирането, провеждането и адекватната оценка на резултатите от реформите не може да бъде прехвърлена върху чуждестранните правителства и международните организации. Възприемането на различни, вкл. твърде съмнителни „вносни” препоръки за административни реформи, в т.ч. по чисто идеологически, лобистки или „модно-репутационни” съображения, е отговорност преди всичко на официалните ръководители и управленски органи на държавата. Наличието на политически и експертен потенциал за оценка на достойнствата и възможните последици от предлаганите проекти за реформи е част от задължителните условия за възлагането на големите отговорности на публичното управление. Но много важна роля и отговорност имат учените, научните и образователните институции, професионалните общности на хората, чието призвание е създаването на научно знание.

1. Тежките последици от пренебрегването на необходимостта от контекстуален анализ при преноса на модели на административни реформи

Когато се говори за началото на една или друга административна реформа, е необходимо да се дадат ясни отговори относно:

- същността и генезиса на общите и специфични за отделните страни проблеми и взаимовръзки между проблемите;
- конкретното отражение на проблемите върху дейността на администрацията;
- осмислянето на проблемите и артикулирането им като мотиви (аргументи) за административните реформи.

Липсата на адекватно внимание към контекстуалните особености на причините и факторите на административните реформи е една от основните причини за слабия напредък и острите спорове при оценката на ефектите от прилагането на различните модели на реформи в различни страни и култури. Опитите да се установи ефективността на един или друг подход или инструмент на реформите, без да се изяснят комплексните техни причини и условия, неизбежно остават неубедителни. Целенасочената интервенция в административната система може да бъде проектирана и проведена успешно, само ако се вникне в контекста, за който е предназначена. Именно контекстуалните вариации, сред които водещо място заемат причините, изходните условия и факторите, въздействащи върху хода на реформите, се очертават като основен обяснителен аргумент за наблюдаваните твърде различни последици от прилагането на един и същ нормативен модел на административни реформи.

Един от най-характерните и поучителни примери за последиците от пренебрегването на необходимостта от контекстуален анализ при пренос на модели за реформи е експанзията на т.нар. политика на остеритет. Тук без съмнение се открояват нестихващите дискусии относно последиците за публичната администрация и административните реформи от разразилата се през 2008 г. глобална финансово-икономическа криза. Кризата потопи повечето развити страни в отдавна забравена мрачна реалност – *голямо орязване на публичните разходи*, придобило печална известност като т.нар. политика на остеритет. В същото време натискът и очакванията за реформи и усъвършенстване на работата на администрацията съвсем не отслабнаха в сравнение с предходния „благодатен” период, напротив, в някои отношения дори станаха още по-категорични.

Това, което често се подминава (или премълчава) при очертаването и публичното аргументиране на финансовата криза като причина за административни реформи е, че *постигането на трайни и значителни икономии на публични средства чрез орязване на разходите е много трудно и поради това крайно рядко явление*. Както посочват Ендрю Дънсайър и Кристофър Худ, от десетките кампании за орязване на публични разходи във Великобритания през последните сто години една единствена доказано е довела до доказано устойчиво снижаване на разходите, а „при управлението на прословутата с пристрастието си по въпроса г-жа Тачър на шестата година централната власт е харчила повече средства от правителството десет години по-рано”.

Но има нещо още по-лошо. Възможно най-унищожителната оценка за всяка „внесена отвън” и контекстуално неоценена реформа е, че платената огромна икономическа и социална цена в резултат на наложената политика на остеритет се е оказала напразна. Например, световно признати учени като Джоузеф Стиглиц, Пол Кругман и Тома Пикети отдавна предупреждаваха, че наложената на Гърция „програма за реформи”, всъщност изразяваща се изключително в орязване на публични разходи, ще доведе до катастрофа, а през 2014 г. пропадането в пропастта стана факт. Ето какво писа Кругман в една своя популярна статия в „Ню Йорк Таймс” в навечерието на гръцкия референдум през 2015 г.: „Често чувам твърдения, че Гърция не е изпълнила обещаното пред Тройката „затягане на колана”. Нищо не би могло да бъде по-далеч от истината. Гърция наложи свирепи ограничения на публичния сектор, оряза жестоко заплатите в държавната администрация и социалните придобивки. Публичните разходи бяха намалени много по-драстично, отколкото предполагаше оригиналното стъпване споразумение – с 20 на сто в сравнение с 2010 г. И въпреки това проблемите на Гърция са по-жестоки, отколкото преди старта на програмата... Ако Тройката наистина действаше реалистично, щеше са разбере, че иска невъзможното. Две години след стартирането на споразумението, Международният валутен фонд направи справка колко подобни програми, разчетени да покрият дълг чрез строги икономии без никакво дългово облекчение и инфлация, са били успешни. Отговорът бе – нито една.”

Диагнозата не се свежда само до неправилно идентифициране на проблема или до избор на неадекватни мерки за неговото преодоляване (социално-икономическата криза обикновено не е предизвикана само от прекалени и ненужни разходи и не може да бъде решена единствено чрез икономии). Още по-неправилно е да се обосновава необходимостта от дадени реформи чрез задачата за постигане на самоцелна икономичност. Дори за съкращаването на публичните разходи (в т.ч. на разходите за администрацията) да се прилагат по-прецизни подходи и инструменти¹, това не отменя големият въпрос дали няма да се стигне до критично снижаване на ресурсите, необходими за реализиране на ключови публични ценности.

В допълнение, акцентирането върху финансовата криза като причина (или повод) за административни реформи има верижно отражение върху редица друг реформи, предназначени да решават други, не по-малко важни, а може и по-съществени обществени проблеми. Типичен пример за това е бумеранговият ефект на орязаните разходи за социални програми във Великобритания от първото правителство на Дейвид Камерън. В края на 2010 г. британският кабинет обявява програма за съкращаване на 81 милиарда паунда публични разходи за срок от четири години. Преките последици са закриване на половин милион работни места в публичния сектор, допълнени от косвено предизвикана загуба на повече от 700 хиляди работни места в частния сектор, зависими от публични разходи и договори за изпълнение на публични услуги. Има обаче и други, още по-сериозни косвени последици.

¹ Като пример за такива се посочват подходите за съкращаване на разходи чрез иновации, които предлагат възможности за оптимизиране на съотношението вложени ресурси – постигнати резултати без да налагат снижаване на изискванията към крайния обществен ефект от административните дейности.

В резултат на орязаните разходи са официално прекратени или фактически замразени стотици програми, стартирани от лейбъристкото правителство, насочени към превенция на младежка престъпност, употреба и зависимости от упойващи вещества, ко-продуциране на публични услуги в сферата на семейните грижи, доболничната помощ, образованието, интегрирането на имигрантите и др. Това на практика компрометира редица съществени реформи в социалната област. Според редица изследователи, именно в тези крайни мерки на остеритет се крият поне част от причините за маргинализирането и радикализирането на големи капсулирани общности от подрастващи - второ и трето поколение деца на имигранти.

2. Основни причини и фактори на административните реформи, идентифицирани чрез методологията на контекстуалния анализ

Контекстуалният анализ на причините и факторите за административните реформи през последните десетилетия дава възможност да бъдат формулирани следните *изводи*.

Първо, видимото нарастване на интензитета на административните реформи през последните три десетилетия се дължи на сложен комплекс от социално-икономически, политически и идейни причини, действащи в условията на глобализация както на национално, така и на международно ниво.

Второ, тези причини се намират в постоянно и многопосочно взаимодействие, като конфигурацията на тяхното влияние се определя в решаваща степен от социокултурните условия в отделните общества.

Трето, силите, които действат като причини или фактори, предизвикващи (стимулиращи) административните реформи, срещат естествено и като цяло неизбежно *противодействие* от разнообразни влияния, които могат да бъдат систематизирани в три основни групи

- активна съпротива срещу конкретни предлагани инициативи за реформи, кореняща се в засегнати организирани (корпоративни) групови интереси;
- относително по-пасивна (но подлежаща в критични моменти на радикализация) съпротива от широки обществени слоеве поради последиците от реформите за установени баланси в социалните права и придобивки, въплътени в представите за социална справедливост;
- критика и възражения от средите на самата администрация срещу начинания, които се преценяват като нереалистични, недообмислени или игнориращи съществени негативни последици за обществото, неговите ценности и етични принципи.

Тези групи съпротива могат отчасти да се припокриват, но в същността си имат различна природа и механизми на пораждање и протичане.

Четвърто, причините и факторите, действащи за и против административните реформи, не бива да се разглеждат единствено като съзнателни, целенасочени явления, дело на конкретни индивиди и групи от хора. Всяка реформа е „потопена” в много *широка и сложна каузална среда*, която има своя собствена, независима от волята на един или друг субективен фактор еволюционна логика на функциониране, въпреки че в крайна сметка се манифестира в и чрез поведението на човешките индивиди и общности.

Така например, всяко общество, вкл. неговата политическа и административна система, има утвърдени, писани и неписани „начини на правене на нещата”, ценностно закодирани в закони, регулации, етични норми, социални навици. Тяхната промяна съобразно определени формулирани цели, обикновено изисква някакъв импулс на политическа и управленска воля, но този импулс не е в състояние да породви бърза трансформация, а много често сам по себе си е недостатъчен за изменение на статуквото. Причините и факторите на административните реформи неизменно имат свой ценностен

компонент (и интерпретация), което означава, че предизвикват необходимост от пребалансиране на интересите в обществото, а много често – и *преформулиране на публичния интерес*. Тази нова конфигурация изисква определено време, за да бъде обществено възприета, и то при много прецизно проектиране и реализиране, да не говорим за случаите на допуснати пропуски и грешки, които са по-скоро правило, отколкото изключение.

Пето, по-доброто разбиране на причините и факторите на административните реформи задължително изисква *системен подход, чрез който да бъдат установени веригите от очаквани и странични ефекти*. Почти всяка реформа, дори да е ограничена в определен обществен сектор или подсектор, инициира множество последици за редица други сектори; позитивните ефекти в едно направление често са съпътствани от негативни отражения в други. Иначе казано, всяка административна реформа се отличава с определена *цена, която е обусловена в голяма степен от природата на генериращите я причини и фактори* и която неизбежно трябва да бъде платена, дори да бъде сведена до по-приемливи измерения. На свой ред анализът на релацията „причини – последици – цена” би могъл да даде известна представа за реалистичните измерения на вероятната скорост и дълбочина на реформите. Илюзиите, че реформите, особено тези, предизвикани от сериозни обществени причини, могат да се осъществят на принципа на „безплатния обяд”, неизбежно се заплащат, макар и невинаги от тези, които са ги „поръчали”.

Шесто, еволюционният контекст, в който разглеждаме всяка реформа, изисква да се осъзнае, че пораждащите я причини не налагат по необходимост пълно „демониране” на съществуващите към момента административни структури и процеси. По политически, психологически и други причини реформаторите често преувеличават мащаба и драматизма на необходимите промени, като са склонни да се обосновават (и оправдават) радикализма си с „обективни причини” от икономически, финансов, политически или международен характер. Разумният и предлагащ по-високи шансове за успех подход възприема по-умерена гледна точка към каузалната обусловеност на реформите – не неизбежно „разрушаване до основи” и „започване на чисто”, а създаване на предпоставки за „отлагане на нови пластове” и вплитане на новите идеи и практики в заварената административна и социална тъкан. Както пишат Марч и Олсен, всеки реформатор е изправен пред „археологически терен с гъста мрежа от артефакти на минали борби и споразумения, сред които трябва да се движи с мъдра предпазливост” (March and Olsenn 1995: 205).

Съществен аргумент в полза на очертаня подход е наблюдаваното през последните години преосмисляне на понятието „зависимост от предходното развитие” (*path dependency*), изразяващо се във все по-конструктивното му използване при изследването на социалната промяна и реформите. Ако традиционното разбиране на понятието е по-скоро негативно – като обозначаващо съвкупност от вкоренени в миналото явления, които забавят или възпрепятстват позитивните промени, през последните години все повече автори акцентират върху неговото значение за по-доброто разбиране на позитивните аспекти на утвърдените в обществото „начини на правене на нещата” (вж. напр. Pollitt 2008).

Седмо, не бива да се забравя, че освен съзнателните, целенасочени политически и управленски действия, административните реформи често са повлияни и дори могат да бъдат предизвикани от *случайни и дори непредвидими събития* – политически скандали, природни бедствия, големи производствени аварии, военни конфликти, терористични нападения, епидемии. Въпреки че в основата си подобни събития винаги имат някаква системна социална обусловеност (преливане на язовир и последващо наводнение може да е предизвикано от недостатъчен контрол върху собствеността и стопанисването на водоемите, а инцидентите с огнестрелни оръжия могат да се обяснят с прекалено либералния режим на притежаването им), конкретният момент, начин на настъпване и последици е невъзможно да бъдат предсказани. Все пак трябва да се отчита, че макар и

невинаги видимо, влиянието им като пусков механизъм за определени административни реформи може да бъде много мощно. Инцидентът в Кейв Крик, Нова Зеландия (срутване на съоръжение в природен резерват в средата на 90-те години) предизвиква сериозно преразглеждане на механизмите за контрол над децентрализираните и приватизирани туристически и културни дейности. Един от най-популярните примери в това отношение са последиците от катастрофата на совалката „Челинджър“, довели до цялостно реструктуриране на НАСА. Тук трябва да се прибавят и многобройните (макар и нетолкова драматични) случаи, когато в резултат на непремерено публично изказване, секс-скандал или неочаквано тежко заболяване се стига до оттегляне на фигури с ключово значение за проектирането и реализирането на дадена реформа.

Заклучение

Така, както преписването не е път към усвояването на знания, така *познаването и прилагането на опита в глобализирания свят е нещо различно от търсене на конкретни указания какво да се прави в дадени специфични условия и обстоятелства*. Ползата е другаде - във формирането на усет за посока, на способност за избор на особено релевантни случаи, които да бъдат подложени на прецизен сравнителен анализ. Независимо от всичките теоретико-методологически и прагматични различия в идеите за реформи, налага се общото разбиране, че на мястото на ограничения технократски подход трябва да се въведе широкоспектърен социален анализ на формални и неформални фактори на няколко съподчинени равнища – национална култура и идентичност, политическа и институционална система, елити, лидери и разработваните от тях стратегии, конкретните проблеми, които трябва да бъдат решавани от конкретните администрации.

Целта на този контекстуален анализ е да бъдат установени съвпаденията и разминаванията между дадения национален и институционален контекст, от една страна, и известните, вече прилагани решения в алтернативни контексти, от друга. Колкото повече несъответствия установи анализът, толкова по-ясен е изводът, че заимстването на готовите образци ще завърши с неуспех или ще породи неочаквани, по правило нежелани ефекти. Тъй като пълно съответствие е теоретически и практически невъзможно, наличието на разминавания не означава автоматичен отказ от определена посока на търсене на решения, а просто поражда необходимост от по-конкретен и задълбочен анализ с цел възможно модифициране и адаптиране на образците. Достигането на определено критично ниво на разминаване обаче следва да води до ясен теоретичен и практически извод, че анализираният вариант (проект) на реформите не може (и не бива) да се реализира. Това може да е трудно от политическа или професионално-престижна гледна точка решение, но има особена важност за спестяването на ценни публични ресурси, сред които най-важни са доверието и подкрепата на обществото.

Защото нито една реформа, колкото и тясно профилирана да изглежда тя, няма шанс за успех, ако не бъде разбрана и подкрепена от обществото и най-вече от тези социални групи и общности, чиито проблеми е предназначена да реши.

БИБЛИОГРАФИЯ

Маринов, А. 2014 Концептуални рамки на политическата намеса в администрацията (статия първа). Публични политики.bg, година пета, брой 1, март 2014 [Marinov, A. 2014 Konceptualni ramki na politicheskata namesa v administraciyata (statia parva). Publichni politiki.bg, godina peta, broj 1, mart 2014]

Министерски съвет на Република България 2009. „Публичен стратегически мениджмънт”. Материал по реализация на туининг проект „Укрепване на капацитета на структурите на българското правителство за мониторинг и анализ на основни политики и разработване на съгласувани стратегически решения”. [Ministerski savet na Republika Bulgariya 2009. „Publichen strategicheski menidzhmant”. Material po realizaciya na tuining projekt „Ukrepvane na kapaciteta na strukturite na balgarskoto pravitelstvo za monitoring i analiz na osnovni politiki i razrabotvane na saglasuvani strategicheski resheniya”.]

Фукуяма, Ф. 2015. За доброто и лошото управление. Достъпен на 19.05.2015 на <http://geopolitica.eu/2015/broi1-2015/1736-za-dobroto-i-loshoto-upravlenie?format=pdf> [Fukuyama, F. 2015. Za dobroto i loshoto upravlenie. Dostapen na 19.05.2015 na <http://geopolitica.eu/2015/broi1-2015/1736-za-dobroto-i-loshoto-upravlenie?format=pdf>]

Bouckaert, G. 2006. Modernising Government: The Way Forward - a comment, *International Review of Administrative Sciences* 72: 327.

Crugman, P. 2015. The Awesome Gratuitousness of the Greek Crisis. *New York Times*, 29.06.2015

Laking, R. and R. Norman 2007. Imitation and inspiration in public sector reform: lessons from Commonwealth experiences. *International Review of Administrative Sciences* 73: 517

March, J. , and J. Olsen 1995. *Democratic Governance*, New York, Free Press.

OECD 2003. *Public sector modernisation*, OECD Observer, October.

OECD 2005. *Modernizing Government. The Way Forward*. OECD Publishing.

Pollitt, C. 2004. From there to here, from now till then: Buying and borrowing public management reforms. Paper presented at the CLAD Ninth International Conference, Madrid, Spain.

Pollitt, C. 2008. *Time, Policy, Management: Governing with the Past*, Oxford, Oxford University Press.

УНИФИКАЦИЯ НА ПРАКТИКИ ИЛИ ИЗМЕРВАНЕ НА СПЕЦИФИКИ - ЕТИКЕТ ЗА ИНОВАЦИИ И ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЩИНСКО НИВО

Милена Стефанова

Резюме

Очертават се възможностите, които предлага прилагането на Етикетът за иновации и добро управление на общинско ниво на СЕ за измерване на местната демокрация и доброто управление и дали той води към унификация на практиките или отчитане на спецификите.

UNIFICATION OF PRACTICE AND MEASURING SPECIFICS - EUROPEAN LABEL OF GOVERNANCE EXCELLENCE AT THE MUNICIPAL LEVEL

Milena Stefanova, Sofia University

Abstract

Outline the possibilities offered by the application of the European Label of Governance Excellence at the municipal level for measurements of local democracy and good governance and whether it leads to the unification of practices or reporting specifics.

Въведение

През последните десетилетия идеята за доброто управление присъства неизменно и в различни формати в редица документи на международни организации. Не случайно наричам това идея, защото доброто управление, така както се разбира, има нещо много общо с теориите за публичния интерес. И двете се поставят в основата на правата на хората да получават добро управление, което е в защита на публичния интерес. И двете са предмет на различни трактовки, имат различни дефиниции, също така и мнозина критици. Идеята за доброто управление претърпява и множество опити за конкретизация чрез включването на различни принципи, които трябва да стоят в основата на работата на администрациите в демократичните държави. В една своя статия Годор Танев за пръв път в България представя критичен поглед върху развитието на съвременното понятие за добро управление (Танев 2011[Tanev, 2011]).

Съгласявайки се, че използваните от различни международни институции трактовки на доброто управление и неговото описание чрез различен брой принципи не представляват систематичен научен опит за дефиниране на понятието, Танев предлага пълен преглед на съществуващите определения и разбирания на доброто управление. В заключение авторът изтъква съществените недостатъци на досегашните опити за дефиниране на понятието за добро управление – „прекомерната политизация“ и „стремежът към универсалност“ (Танев, 2011, 35-36 [Tanev, 2011, 35-36]). От вниманието му не е отбягнала и концепцията на Съвета на Европа, концентрирано изразена в Стратегията за иновации и добро управление на

местно ниво. Безспорно тук имаме една от класическите ситуации – международна, надправителствена организация си поставя цели за подобряване на практиките на управление на местно ниво, с което се очаква, че вниманието ще е насочено към оперативното управление.

Етикетът за иновации и добро управление на общинско ниво е създаден като инструмент за проследяване на изпълнението на Стратегията за иновации и добро управление на общинско ниво на Съвета на Европа.

Той подпомага общините от страните –членки на СЕ да измерят, самооценят и оценят изпълняват ли се и доколко целите на стратегията. По принцип това трябва да играе стимулираща и мотивираща общините роля да въвеждат и споделят положителни практики в своята дейност. Тук ще разгледаме доколко този инструмент за оценка спомага измерването на спецификата или по-скоро води до унификация на практики. Това ще постигнем чрез анализ на Стратегията, обхватността на принципите на доброто управление, операционализацията на тези принципи и методологията и методите за оценка на приложението на принципите в практиката на общинското управление.

Една от целите на Съвета на Европа е чрез приемане и популяризиране на Стратегията за иновации и добро управление на общинско ниво да се постигне по-съществено приобщаване на гражданите към управлението и те да научат повече както за доброто управление, така и за работата на общинската власт и администрация. Основната цел на Стратегията е „да мобилизира и стимулира действия от страна на заинтересованите страни на национално и местно ниво, така че гражданите на всички европейски страни да се възползват от доброто демократично местно управление посредством постоянно подобряване на качеството на местните публични услуги, ангажиране на населението в обществения живот и провеждането на политики, съответстващи на законно обосноващите очаквания на хората.“ Ако Етикетът за иновации и добро управление на местно ниво е инструмент за оценка на изпълнение на Стратегията, той трябва да осигури възможности за **измерване на качеството на местните публични услуги, степента на ангажираност на населението в обществения живот, както и съответствието между законно обосноващите очаквания на гражданите и политиките, които се провеждат от местните власти.**

Основната цел на Стратегията трябва да се постига чрез три непосредствени цели:

1. Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;
2. Местните власти постоянно да подобряват своето управление, в съответствие с посочените по-долу 12 Принципа;
3. Държавите (или регионалните власти - в зависимост от институционалната структура на съответната държава) да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряване на местното управление, основавайки се на вече съществуващите си ангажименти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа.

Всъщност Етикетът за иновации и добро управление на местно ниво се отнася преди всичко към измерване на постигането на втората непосредствена цел. За да можем, обаче, да кажем, че местните власти наистина постоянно подобряват своето управление вероятно се налага да се натрупа информация от множество процедури по присъждане на етикета за всяка конкретна община и за всяка държава като цяло и след очертаване на тенденциите да се направят съответните изводи.

Стратегията въвежда 12 принципа за добро и демократично управление: прозрачност при провеждане на избори, представителство и участие; отзивчивост; ефикасност и ефективност; откритост и прозрачност; върховенство на закона; етично поведение;

компетенции и капацитет; иновации и готовност за промяна; устойчивост и дългосрочна ориентация; разумно финансово управление; човешки права, културно разнообразие и социално сближаване; отговорност.

Методологията за оценка на степента на прилагане на принципите в управленската практика на общините предполага прилагането на инструменти, които включват самооценка на работата на общинската администрация, анкета с изборните представители във властта, анкета с гражданите на общината. Общата оценка се получава след включване и на независими експерти, които оценяват всички материали, предоставени от общината, като доказателства за прилагането на принципите на Стратегията.

Пакетът документи, предоставени от Съвета на Европа на всяка държава, присъединила се към инициативата¹, включват разработени въпросници за гражданите и изборните представители във властта, Еталон за самооценка (бенчмарк) и методика за работата на независимите експерти. Нека да разгледаме всеки компонент от методологията.

Анкетата за изборните представители се провежда сред членовете на общинския съвет. Препоръчва се тя да бъде попълнена от колкото се може повече от тях. След това резултатите се обобщават и с доклад от председателя на общинския съвет се прилагат към документите за кандидатстване. Инструментариумът съдържа специално подготвен формуляр, в който се попълват резултатите от анкетата. Въпросите имат за цел да регистрират мнението и самооценката на общинските съветници относно прилагането на 12 принципа на доброто управление. Различните принципи не са операционализирани, а се търси общата оценка на всеки общински съветник за прилагането им. Твърде общото описание на принципите, както и фактът, че на практика се обработват анкетни карти, попълнени от мнозинството, водят до високи оценки.

Анкетата с гражданите се провежда чрез представително за общината - кандидат социологическо проучване, провеждане и обработвано от независим изпълнител². Тъй като гражданите в известна степен са по-критични, пък и една част от тях обикновено са недоволни от работата на публичните институции, оценките, които се получават чрез анкетата с гражданите са по-ниски, от тези на представителите им във властта.

Най-важните компоненти от инструментариума за оценка са Еталонът за самооценка и ролята на независимите експерти. Чрез Еталонът за самооценка се постига информираност за състоянието на работата в общината по всеки един от принципите както чрез самооценката, така и чрез доказателствения материал, който се прилага. Независимите експерти могат да коригират самооценката запознавайки се с доказателствения материал и с резултатите от анкетите с изборните представители и гражданите. Възможностите за корекция и условията, при които се прави тя са описани в нарочна Методика за оценяване на общините кандидатки за присъждане на Етикета за иновации и добро управление на местно ниво. При крайната оценка за всяка община най-голяма тежест има Еталонът за самооценка. Изчислено е, че ако една община се самооцени с най-високата оценка, дори и

¹ България е първата страна-членка на Съвета на Европа, която приложи на практика Етикетът за иновации и добро управление на местно ниво, след като през 2010 година получи акредитация от СЕ. В момента тече четвъртата процедура. България създаде Национална комисия за присъждане на Етикета, под ръководството на министъра на регионалното развитие и благоустройството и с тясното сътрудничество на Националното сдружение на общините в Р България. В Комисията са включени представители на местните власти, централната власт, областните управители, представителни организации на бизнеса, медии, Омбудсмана на България, неправителствени организации и академични среди. Повече за работата на Комисията и проведените процедури може да се научи на <http://www.mrrb.government.bg/administrativno-teritorialno-ustrojstvo-i-decentralizaciya/dobro-upravlenie/etiket-za-inovacii-dobro-upravlenie-na-mestno-nivo/>, както и на <http://www.self.government.bg/decentralization/?sid=20>.

² В българската практика МРРБ провежда обществена поръчка за провеждането на социологическото допитване сред гражданите на общините-кандидатки за присъждане на Етикета.

да бъде коригирана тя от независимите експерти, то общината ще получи Етикетът за иновации и добро управление на местно ниво.

Независимите експерти, които са двама и те не знаят, че оценяват една и съща община, се запознават с Еталона за самооценка и доказателствения материал. Изчисляват средно аритметично от оценката на изборните представители и на гражданите и ако има различия между средната стойност и оценката от Еталона могат да нанесат корекции, намаляващи или увеличаващи самооценката на общината от бенчмарк. Методиката задължава независимите експерти да работят при следния алгоритъм:

Корекция	Условие 1 (Доказателствен материал)	Условие 2 (Самооценка на общината)
<u>Увеличение до 5%</u>	Доказателствения материал дава основания за по-висока оценка	Самооценката на общината в Еталон за самооценка (бенчмарк) е по-ниска от средноаритметичната оценка на гражданите и на съветниците.
<u>Намаление до 5%</u>	Доказателственият материал не е добре систематизиран и не показва в достатъчна степен прилагането на 1 (един) или 2 (два) принципа от Стратегията	Самооценката в Еталон за самооценка (Еталон за самооценка (бенчмарк))а е по-висока с до 0,5 пункта спрямо средноаритметичната оценка на гражданите и на съветниците
<u>Намаление до 10%</u>	Доказателственият материал не е добре систематизиран и не показва в достатъчна степен прилагането на 3 (три), 4 (четири) или 5 (пет) принципа от Стратегията	Самооценката в Еталон за самооценка (Еталон за самооценка (бенчмарк))а е по-висока с от 0,51 до 0,90 пункта спрямо средноаритметичната оценка на гражданите и на съветниците
<u>Намаление до 15%</u>	Доказателственият материал не е систематизиран и не показва в достатъчна степен прилагането на 6 (шест) или повече принципа от Стратегията	Самооценката в Еталон за самооценка (бенчмарк)а е по-висока с 0,91 пункта и повече спрямо средноаритметичната оценка на гражданите и на съветниците

Източник: Методика за оценяване на общините-кандидатки за присъждане на Европейския етикет за иновации и добро управление на местно ниво.

Видно е, че корекцията в положителна посока е възможна само до 5% от крайната стойност на оценката, докато в отрицателна посока независимият експерт може да работи в диапазон до 15%. Средноаритметичната оценка на гражданите и съветниците е коректив спрямо оценката от Еталона.

Най-голямото предизвикателство на оценката за изпълнение на Стратегията е свързано с операционализацията на принципите до еднозначно разбираеми индикатори и изработване на универсална скала за оценка. В Стратегията е постигнато първото ниво на операционализация. То не осигурява еднозначно разбиране на принципите, доколкото не задава необходимата степен на конкретика, чрез която съществуващата практика на управление в общините да бъде измерена. Тази операционализация само очертава сферата

на приложение на съответния принцип и насочва в какви насоки да се търсят доказателства за прилагането на принципа в местното самоуправление. В следващата таблица привеждаме първата степен на операционализация, като сме запазили оригиналния текст на Стратегията.

ПРИНЦИП	ОПЕРАЦИОНАЛИЗАЦИЯ
1. Честност, представителност и обществено участие по време на избори	Местните избори се провеждат свободно и справедливо, в съответствие с международните стандарти и националното законодателство, и без никакви измами.
	Гражданите са в центъра на обществената активност и са включени по ясно дефинирани начини в местния обществен живот.
	Всички мъже и жени имат право на глас при вземането на решения или директно, или чрез легитимни посредници, които представляват техните интереси. Такова широко участие се изгражда върху принципите: свобода на изразяване, свобода на събиране и сдружаване.
	Всички гласове, включително тези на по-слабо привилегированите и уязвими групи, са били чути и взети под внимание в процеса на взимане на решения, включително и по въпроси, свързани с разпределението на ресурси.
	Винаги се правят опити да се балансира между различни законни интереси и да бъде постигнат широк обществен консенсус по отношение на това, какво в най-голяма степен е в интерес на цялата общност и как то може да бъде постигнато.
	Решенията се вземат съобразно волята на мнозинството, като се съблюдават правата и законните интереси на малцинството.
2. Отзивчивост	Целите, правилата, структурите и процедурите се адаптират към нуждите и законно обосноваваните очаквания на гражданите.
	Обществените услуги са осигурени и се отговаря в разумни времеви рамки на гражданските запитвания и оплаквания.
3. Ефикасност и ефективност	Резултатите отговарят на цели, по които е постигнат обществен консенсус.
	Постигната е максималната възможна полза при определените налични ресурси.
	Системите за управление на изпълнението спомагат за оценка и повишаване на ефикасността и ефективността на услугите.
	Редовно се извършват одити за оценка и подобряване на изпълнението.
4. Откритост и прозрачност	Решения се вземат и се привеждат в сила в съответствие с установените правила и норми.
	Съществува публичен достъп до цялата информация, която не е класифицирана по определени причини и по ред, определен от закона (например - защита на неприкосновеността или гарантиране на справедливо провеждане на процедури по обществени поръчки).
	Има осигурен публичен достъп до информация за взетите решения, прилагането на определени политики и постигнатите резултати, по начин, който дава възможност да се следи ефективно и да се допринася за работата на местните власти.

5. Върховенство на закона	Местните власти спазват законите и се подчиняват на съдебните решения.
	Приети са правила и разпоредби, в съответствие с предвидените от закона процедури, и безпристрастно се привеждат в сила.
6. Етично поведение	Общественото благо се поставя над личните интереси.
	Въведени са ефективни мерки за предотвратяване и борба с всички форми на корупция.
	Своевременно се декларират конфликти на интереси и лицата, които са въввлечени в тях, трябва да се въздържат от участие при вземането на съответните решения.
7. Компетенции и капацитет	Професионалните умения на тези, които са ангажирани в процесите на управление, непрекъснато се повишават с цел да се подобри техният принос и постигати резултати.
	Държавните служители са мотивирани непрекъснато да подобряват своята работа.
	Създадени са и се използват практически методи и процедури с цел да се превърнат уменията в капацитет и да се постигат добри резултати.
8. Иновации и отвореност за промени	Търсят се нови и ефикасни решения на проблемите и се дава приоритет на модерни методи за предоставяне на услуги.
	Има готовност да се въвеждат и тестват нови програми, както и да се използва натрупаният чужд опит.
	Създаден е климат, благоприятстващ промените в интерес на постигането на определени резултати.
9. Устойчивост и дългосрочна ориентация	Нуждите на бъдещите поколения се вземат под внимание при прилагането на настоящите политики.
	Непрекъснато се взима под внимание устойчивото развитие на общността. Решенията са насочени към покриване на всички разходи, като целта е да не се пренасят за бъдещите поколения напрежение и проблеми - били те екологични, структурни, финансови, икономически или социални.
	Има широка и дългосрочна перспектива за бъдещето на местната общност, като се мисли за това от какво се нуждае тя, за да се постигне добро бъдещо развитие.
	Има разбиране за историческите, културните и социални обвързаности, на които се основава тази перспектива.
10. Стабилно финансово управление	Цените на предоставяните услуги не надхвърлят реалната им стойност и не намаляват прекомерно много търсенето, особено в случаите когато се отнася за важни публични услуги.
	Следи се за целесъобразност при финансовото управление, включително при сключване на договори и използване на заеми, при изчисляване на ресурси, приходи и резерви, и при използване на допълнителни приходи.
	Подготвят се многогодишни бюджетни планове с широко обществено обсъждане.
	Рисковете са правилно преценявани и управлявани, включително чрез публикуване на консолидирани отчети и, в случай на публично-частни партньорства, чрез реалистично разпределяне на рисковете.

	Местната власт участва в разпоредбите и споразуменията, касаещи междуобщинската солидарност, справедливото разпределяне на тежести и ползи и редуцирането на рискове (изравнителни системи, междуобщинско сътрудничество, споделяне на рискове и др.).
11. Човешки права, културно разнообразие и социално единство	Човешките права, които са в сферата на влияние на местната власт, се зачитат, защитават и прилагат, и се взимат мерки за борба с дискриминацията, на каквата и да е основа.
	Културното разнообразие се приема като преимущество и се полагат постоянни усилия всички да откриват своите интереси в местната общност, да се идентифицират с нея и да не се чувстват изолирани.
	Насърчава се социалното единство и интеграцията на изостаналите райони.
	Гарантира се достъпът до важни услуги, особено за най-непривилегированите части от населението.
12. Отчетност	Всички вземащи решения органи, било то колективни или еднолични, носят отговорност за своите решения.
	Решенията се докладват, обясняват и могат да се санкционират.
	Съществуват ефективни средства срещу злоупотреби и срещу такива действия на местните власти, които накърняват правата на гражданите.

Следващата стъпка на операционализацията се постига чрез Еталона за самооценка (бенчмарк). Принципите за доброто управление са операционализирани на две степени. Всеки принцип е съпроводен с описание на дейността и индикатори, които попълващият трябва да открие в практиката на своята община. Дейностите всъщност са разписаните в Стратегията индикатори, което е първата степен на операционализация, а индикаторите са добавени, за да улеснят попълването и можем да приемем, че те са втората степен на операционализация, или поне така трябва да се тълкуват. Могат да се посочат много неясноти при операционализацията на принципите. Поради ограничения обем на публикацията, ще разгледаме операционализацията на само един от принципите.

Принципът „честно провеждане на изборите, представителност и гражданско участие“ е описан чрез 6 дейности и 11 индикатора. В следващата таблица предлагам операционализацията според Еталона за оценка (бенчмарк), който е част от пакета документи, с които общините кандидатстват за присъждането на Етикета.

ПРИНЦИП	ОПИСАНИЕ НА ДЕЙНОСТТА	ИНДИКАТОРИ
1. Честно провеждане на изборите, представителност и гражданско участие	1. Местните избори се провеждат свободно и справедливо, в съответствие с международните стандарти и националното законодателство, и без никакви измами.	1. Общината провежда изборите съгласно законите, които съответстват на международните стандарти за добри практики.

	2. Гражданите са в центъра на обществената активност и са включени по ясно дефинирани начини в местния обществен живот.	2. Като част от ясен процес на консултации, общината активно публикува плановете си и приканва гражданите, неправителствените организации, бизнеса, местните медии и други групи да подложат на обсъждане тези плановете.
		3. Общината се стреми да подобри местните наредби и практически разпоредби относно участието на гражданите в местния обществен живот.
		4. Мнението на обществото се търси още от началото на процеса на вземане на решения.
	3. Всички мъже и жени имат право на глас при вземането на решения или директно, или чрез легитимни посредници, които представляват техните интереси. Такова широко участие се изгражда върху принципите: свобода на изразяване, свобода на събиране и сдружаване.	5. Съществува активна програма на изборните представители, ангажираща гражданите във вземането на решения.
		6. Прилага се активна програма за насърчаване на гражданите за участие в изборите.
	4. Всички гласове, включително тези на по-слабо привилегированите и уязвими групи, са били чути и взети под внимание в процеса на взимане на решения, включително и по въпроси, свързани с разпределението на ресурси.	7. Достъпът до гласуване е разгледан и са предприети действия за осигуряване, че няма изключени групи или такива в неравностойно положение.
		8. Прилага се активна програма за включване на различни групи, включително неравнопоставените, при вземането на решения.
	5. Винаги се правят опити да се балансира между различни законни интереси и да бъде постигнат широк обществен консенсус по отношение на това, какво в най-голяма степен е в интерес на цялата	9. Общината е определила ключовите заинтересовани групи (което включва неправителствени организации, бизнеса, местните медии и други групи по интереси). Този списък е предмет на преразглеждане и актуализиране.

	общност и как то може да бъде постигнато.	10. В общината са въведени техники за консултативен процес (съвещателно изслушване, гражданско жури, участие в бюджетирание и т.н.).
	б. Решенията се вземат съобразно волята на мнозинството, като се съблюдают правата и законните интереси на малцинството.	11. Решенията се вземат съобразно волята на мнозинството, като се съблюдают правата и законните интереси на малцинството.
	Мнението на гражданите влияе върху решенията на местните власти, включително чрез гласуването им на избори.	

Източник: Еталон за оценка (бенчмарк)

Дейност 1 „Местните избори се провеждат свободно и справедливо, в съответствие с международните стандарти и националното законодателство, и без никакви измами“, обаче почти напълно съответства с индикатора – „Общината провежда изборите съгласно законите, които съответстват на международните стандарти за добри практики“. Доколкото общината не може да въздейства на качеството на законодателството е странно въобще, че тя трябва да се самооценява по този индикатор. Докато в описанието на дейността се споменават измамите, то липсва индикатор за това. Не е ясно кои са тези международни стандарти за добри практики въобще. Ако авторите са имали нещо предвид, то най-малкото може да се очаква, че администрацията във всяка една община от страните, които ще приемат да се присъединят и да развият проекта за връчване на етикет за добро управление и иновации на местно ниво, могат да знаят за тези стандарти и да ги осмислят. Освен това практиката за провеждане на изборите в отделните страни е твърде различна. В някои държави общините изцяло отговарят за организацията и провеждането на избори, а в други –нямат участие или то е твърде ограничено.

Задължителната самооценка по тази дейност и индикаторите съответно ще е твърде различна за отделните страни. Вярно е, че съществува възможност да бъде отбелязано „не е приложимо“, но това означава 0 точки и без съмнение се отразява на крайния резултат при оценката на прилагането на принципа.

При Еталона за самооценка е направен и опит да се скалира¹ оценката за изпълнение на принципите и дейностите и индикаторите, които ги описват, като възможностите са от „не е приложимо“ до „много добро“. Петстепенната скала, обаче измерва едновременно разбирането и прилагането на практика на принципа. Това смесване безспорно не подпомага обективността на оценката. Нека разгледаме предложеното тълкуване на отделните степени в скалата. „Не е приложимо“ или 0 точки, означава също, че попълващият бенчмарк няма мнение или не знае. И при трите хипотези е ясно, че няма практическо приложение, но докато отговорът, че даден принцип не е приложим носи информация за ясното разбиране на неговата същност и неприложимостта може да се дължи на пречки от законодателно естество например, то липсата на мнение или незнанието означават съвсем друго нещо. Възможно е в администрацията на такава община да има недостиг на капацитет или да се налага организиране на обучение. Когато обаче, отговарящият попълни в еталона за самооценка този отговор с 0 точки за някой принцип се губи различието при отделните хипотези. Можем да предположим, че авторите на бенчмарк се интересуват от

¹ Анкетата с изборните представители използва същата скала за оценка на степента, в която се прилага съответния принцип.

практическото приложение на принципите, а не от отчитане на спецификата в дадена община.

„Съвсем слабо“ или 1 точка, трябва да се отбележи тогава, когато се осъзнават „ключовите въпроси, които трябва да се разгледат, но на този етап не са изготвени или са малко подходите /дейностите, които се прилагат/“. При тази оценка отново се смесват разбиране и прилагане. Всъщност имаме следните хипотези: разбиране и никаква практика, разбиране и малко приложение. Не е ясно какво се разбира под „малко приложение“.

„Слабо“ или 2 точки означава, че се познават ключовите въпроси и се разработват подходи/ дейности, за да им се отговори, въпреки ограниченото изпълнение на практика досега. Тази оценка не може да бъде съществено отличена от „съвсем слабо“ доколкото и тук откриваме втората хипотеза на предишната оценка, но „малко приложение“ е заменено с „ограничено изпълнение“.

„Добро“ или 3 точки е изпълнението на даден принцип, ако общината има добре разработени планове и дейности, с които да отговори на ключовите въпроси, с показателни примери за изпълнение. При описанието на тази оценка не е ясно какво точно се има предвид под „планове и дейности“ –дали става дума за намерения, разработени и утвърдени планови документи, някакви процедури или нещо друго. Изисква се също така да са налице „показателни примери за изпълнение“, което вероятно трябва да се разбира като описване на практиката. Ако това е така, то не е ясно по какво се различават тези примери от добрите практики, които се съдържат в описанието на следващата оценка.

„Много добро“ или 4 точки е изпълнението, когато общината може да покаже ясно доказателство за добра практика, която може да бъде споделяна и администрацията доразвива подхода, за да осигури дълготрайно и устойчиво подобрене.

Очевиден е изводът, че скалата за оценка не съдържа еднозначно описание на критерии, които трябва да са изпълнени, за да бъде поставена съответната оценка и да се причислят съответните точки. Това води до субективизъм.

Относно практиката в България по присъждане на Етикетът за иновации и добро управление на местно ниво: оценките на Европейската платформа са положителни. Доколкото първата процедура беше като тест и апробация на инструментариума, то трябва да отчетем, че успехът беше повече от очакванията. Независимо от сравнително малкия брой участници, процедурите се провеждат съобразно изискванията. Възможно е в бъдеще да се потърсят механизми за въвеждането като задължителна оценката на прилагането на 12-те принципа за всички местни и регионални власти, но това вероятно трябва да е съпроводено от подобряване на инструментариума за оценка. В условията за работа на Националните платформи на заинтересованите страни (в нашия случай Националната комисия към МРРБ) се посочва, че: „Някои въпроси в този бенчмарк (еталон) може да не са приложими за всяка държава/регион. Положени са усилия, за да се предотврати това, но не навсякъде с успех. Ето защо Националната платформа на заинтересованите страни предлага (и Европейската платформа следва да реши) дали даден въпрос трябва да бъде премахнат от този бенчмарк (еталон)“. Това обстоятелство не е използвано от българската страна.

Заклучение

Налагат се поне три съществени извода. *Първо*, ако Етикетът за иновации и добро управление с неговия инструментариум е предназначен да проследява изпълнението на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, то той не може да изпълни тази роля. *Второ*, операционализацията на 12-те принципа на добро управление не е доведена до еднозначно разбираеми индикатори, а скалата за оценка допуска смесване на разбиране и прилагане на принципа, което размива съдържателната оценка и допуска субективизъм. *Трето*, Прекалено голяма тежест има Еталонът за самооценка (бенчмарк), която не може да бъде компенсирана нито чрез мнението на представителите на гражданите във властта и на самите граждани, нито чрез оценката на независимите експерти. Като цяло

Етикетът не може да отчете спецификата на отделната община, а що се отнася до трансфера на добри практики или унификацията на управлението на местно ниво то това може съвсем частично да се постига и зависи от волята на местните власти и законовите възможности за прилагането на добрите практики.

БИБЛИОГРАФИЯ

Еталон за оценка (бенчмарк) за Етикет за иновации и добро управление на местно ниво. Достъпен на <http://www.self.government.bg/decentralization/?ssid=15&sid=20>. [Etalon za ocenka (benchmark) za Etiket za inovacii i dobro upravlenie na mestno nivo. Dostapen na <http://www.self.government.bg/decentralization/?ssid=15&sid=20>.]

Методика за оценяване на общините кандидатки за присъждане на Етикета за иновации и добро управление на местно ниво. Достъпна на <http://www.self.government.bg/decentralization/?ssid=15&sid=20>. [Metodika za ocenjavane na obshtinite kandidatki za prisazhdane na Etiketa za inovacii i dobro upravlenie na mestno nivo. Dostapna na <http://www.self.government.bg/decentralization/?ssid=15&sid=20>.]

Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво, Съвет на Европа. 2007. В превод на български на www.mrrb.government.bg/static/media/.../412e3fefb3e455e4a06ec4fb5c3d826e.doc. [Strategiya za inovacii i dobro upravlenie na mestno nivo, Savet na Evropa. 2007. V prevod na balgarski na www.mrrb.government.bg/static/media/.../412e3fefb3e455e4a06ec4fb5c3d826e.doc.]

Танев, Т. 2011. Доброто управление (good governance): наследеното понятие, В: „Публични политики.bg“, год.2, бр. 1. [Tanev, T. 2011. Dobroto upravlenie (good governance): nasledenoto ponyatie, V: „Publichni politiki.bg“, god.2, br. 1.]

ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ: ЦЕЛТА, ЕФЕКТИВНОСТТА, СПРАВЕДЛИВОСТТА И РЕЗУЛТАТЪТ

Тодор Танев

Резюме

Управлението в публичната сфера в България е ориентирано към процеса, а не към резултата. Това потвърждават успоредните резултати от анализите на финансирането на обществени проекти, командно-административните модели, контролните механизми и устройството на социалното партньорство. Ориентацията към процеса ограничава ефикасността и ефективността, а по този начин и качеството на управление и поддържа корупцията. Използваните в тази ситуация традиционни стандарти за добро управление са линейни. Те не отчитат резултата, а само промяната по всяка от осите на трите сектора поотделно – публичния (целенасоченост), пазарния (ефективност) и гражданския (справедливост). Използваните критерии за добро управление се оказват рационални от една страна и затова безчувствени към ценностната определеност, а от друга – нормативни и затова статични. Включването в стандартите за добро управление на по-общ интегрален критерий за резултативност би свързало останалите три в система, осигуряваща обществено развитие.

GOOD GOVERNANCE: GOALS, EFFICIENCY, JUSTICE, RESULTS

Todor Tanev, Sofia University

Abstract

Bulgarian public management is process oriented rather than result oriented. This finding is supported by the parallel results of analyzing public project financing, administrative command models, control systems and the social partnership structure. Process orientation limits the effectiveness and efficiency and thus the quality of management and supports corruption. Traditional standards of good governance used in this situation are linear. They do not consider results by monitoring only the changes along the axes of each of the three sectors – public (goal), market (efficiency) and civil (justice). The Good Governance criteria used are therefore rational and thus insensitive to the value determination on one hand, and on the other – they are normative and therefore static. The inclusion in the standards for good governance of the more general criterion for productivity connects the other three criteria in a system providing social development.

Въведение

Доброто управление (Good Governance) се възприема като основно качество на стопанското и публичното управление. Това се отнася по-специално до западния свят и от последното десетилетие насам. Прави впечатление, че в никога не се говори за „добър мениджмънт“ (“Good Management”) – такова композитно (съставно, т.е. съставено от 2 термина) понятие не съществува. За разликата между “governance” и “management” е писано достатъчно¹. В първо приближение това е разликата между визионерско и изпълнителско управление.

¹ Вж. например Танев, Т. 2011 [Vzh. naprimer Tanev, T. 2011]

Управлението като насочващо „ръководство“ (governance) се описва като „добро“ от различни международни финансови и политически организации като списъци от качества, сред които най-честите са приблизително „справедливост“ (прозрачност, отзивчивост и пр.) и „ефективност“. Управлението като организационно „планиране, организиране, контрол и регулиране“ (management) е по-близо до идеала, когато е „управление чрез цели“ (MbO) за по-голяма ефективност. Като че ли и в единия, и в другия случай постигането на резултат се подразбира, но не стои във фокуса на внимание. Практиката на управлението в България, независимо governance или management, стопанско или публично, показва същото – резултатът се подразбира, не се поставя във фокуса на внимание и така негласно бива системно пренебрегван.

Оттук и въпрос, който формулирам като основен: какъв е фокусът на доброто управление: целта, ефективността, справедливостта или резултатът?

Този въпрос води до следната хипотеза. Ориентацията на управлението към резултата абсорбира в себе си всички качества на управлението и като governance, и като management и така постига в пълна степен съдържанието на понятието добро управление (Good Governance). Пренебрегването на дестинацията (насоката към резултата) и замяната ѝ с управление единствено на процес може да постига или ефективност, или справедливост, или някое друго ценно качество, но не и комплекса от тях. Така ориентацията на управлението към резултата е нещо като „четвъртото измерение“ на доброто управление.

Собственият ми опит от висшата държавна служба (2014-2017 г.) ме подтикна към разсъждения в тази посока. Убеждението ми е, че държавното управление (може би не само държавното!) у нас е фокусирано изключително върху процеса, а не към резултата. Така структурирано, управлението цели преливането на един процес в следващия, което е възможно само ако не е достигнат крайния резултат. Това не означава, че не се постигат цели. Всеки процес е изпълнен с постигането на междинни и крайни цели. Но трябва да се прави разлика между цел и резултат в смисъл крайна цел и резултат-смисъл на цялата верига действия, полезен за обществото, клиентите и пр. („публиките“), а не само за ръководните явни или неявни субекти.

Пример за това е управлението на страдащата по общо мнение област на професионалното образование. През 2016 г. бяха определени, раздадени и усвоени 100 милиона лв. за професионалните гимназии. Това предвиждаше изграждането или подобряването на специализирани кабинети, опресняване на инфраструктурата и пр. Но децата отпадат преди всичко от този тип образование, към него няма интерес и предстои масово закриване на професионални училища в България през следващите 5-10 години от типа, в който те съществуват в момента и които биват подобрявани. Същевременно действащият бизнес има нужда от кадри, готов да финансира, прави го самостоятелно, но има затруднения с помощта на професионалните училища.

Крайният резултат е различен от цялата верига от междинни резултати, описващи процеса, в която липсва само без крайният резултат. Това води до хронично зацикляне – един план води до следващ и така до безкрай.

Симптомите на зациклянето са явни, ярки и добре познати. Абсолютно всички знаят за съществуващия централен проблем достатъчно отдавна и им е известно, че той не се решава. На повърхността постоянно извират множество целево свързани действия, но резултат при все това няма. Съдбата на електронно управление е характерен пример в това отношение. Потъват значителни суми. Провеждат се шумни медийни кампании, които са винаги с цикличен характер (всяка година през м. май се говори за „изтичане на информация за матурите“, било то истина или лъжа). Тези медийни кампании са с все едни и същи участници. Клатенето на махалото определя меандрите на неспирно протичащия процес. Цикълът на отчитане на успехи (постигнати цели под формата на „резултати“, назовавани

и приемани като такива) се сменя след време с алтернативното търсене на вина, действия на прокуратурата и дажесъдебни дела, които обаче не стигат до резултат – те се точат години.

Накратко ориентираното към процеса управление прекъсва за циклянето, докато ориентирането към целта е непригодно за тази цел защото целта съвпада само в известна степен, никога напълно с необходимия (не точно желаня) резултат.

1. Ориентацията към резултат за разлика от ориентацията към цел

Ориентацията към процеса ограничава ефикасността и ефективността, а по този начин и качеството на управление. В практически план това води включително към постоянно поддържане и защита на корупцията. Използваните в подобна ситуация традиционни стандарти за добро управление са линейни по своето естество. Те не отчитат резултата, а само промяната по всяка от осите на трите сектора поотделно – публичния (целенасоченост), пазарния (ефективност) и гражданския (справедливост). Използваните критерии за добро управление се оказват рационални от една страна и затова безчувствени към ценностната определеност, а от друга – нормативни и затова статични. Включването в стандартите за добро управление на по-общ интегрален критерий за *результативност* би свързало останалите три в система, осигуряваща обществено развитие. Ето защо считам, че трябва да се прави ясно разграничение между управление, насочено към постигането на крайни цели и управлението, насочено към резултата. Крайната цел и резултатът не са идентични понятия.

Първо, предварително фиксираните крайни цели обричат постигнатият резултат да е твърде зависим от началното състояние. Дефиницията на такъв бъдещ резултат произтича от тясното познание на конкретни начални обстоятелства. Пропускат се множество съвсем немаловажни нови възможности, появяващи се по време на постигането на вече поставената крайна цел. Затова когато крайната цел бъде постигната, полученият резултат е изгубил част от своята очаквана стойност. Този ефект наричам *дисконтиране* на постижението в нестопанската сфера.

Второ, предварителното планиране на достигането до крайната цел почива изключително върху началните фактори и в известна степен върху частичните предположения за различни въздействия, които ще настъпят във времето от началното планиране до крайното постижение. Такава основа на целенасочените действия е както ограничена, така и негъвкава.

Трето, след постигането на целеното крайно състояние не следва нито продължение на действията, нито непосредственото поставяне на нова крайна цел. От така появяващите се периоди на бездействие, цикличност и прекъснатост пострадва развитието както на субекта, така и на пълноценното изпълнение на неговата мисия. Постигането на крайна цел се проявява като риск от тази гледна точка.

Четвърто, докато постигнат цел след цел, субектите не търсят научаването на новото отвъд познатите хоризонти. Крайните цели са цели на непосредствената нужда. Те не са цели на развитието, а на реакцията на ситуативни предизвикателства. Зависимостта на действията от външни фактори доминира над зависимостта от самоопределението и далечния хоризонт на собствените предназначения за развитие. Така субектите с твърде целенасочено поведение не се развиват в степенята, в която биха могли, ако се водят по-често от процеса, промяната, логическата верига, не от крайните цели. Крайният резултат е изпълнената крайна цел, а не социалният, икономическият или гражданският ефект.

Пето, постигането на поредица от свързани резултати ги прави стратегически значими. Такава поредица добива системен смисъл сама по себе си, различен от съвкупността от смисли на всеки отделен резултат, даже ако всеки от тях е съвпадал с целеното крайно състояние, което в дълги поредици е малко вероятно.

Тези обстоятелства не правят преследването на предварително фиксирани цели неправилно или маловажно. По-скоро те ограничават положителния ефект само до непосредствените хоризонти. Колкото по-близка е крайната цел, толкова по-малко са вредните натрупвания на процеса на постигането ѝ. Колкото е „по-голяма“ и „по-отдалечена“ фиксираната крайна цел, толкова повече дефицити натрупва тя постепенно при следване на дългия път на постигането ѝ. Така, че тъкмо „големите“ и „отдалечени“ във времето предварително фиксирани крайни цели са с най-ниска стратегическа стойност.

Ето защо може да се твърди, че управлението, ориентирано към постигане на крайна цел има сериозни ограничения. То е положително само в известни граници, отвъд които води до натрупването на сериозни дефицити в реалното постижение.

2. Ориентацията към резултат за разлика от ориентацията към процес

По съвсем друг начин стоят нещата при управлението, ориентирано към процеса. При него действията са целят последователното, постоянното, постъпателно подобряване на състоянието и по този начин всъщност развитието на самия субект. Вярно е, че без цел няма процес. Има обаче крайни цели и цели-посока без край в същинския смисъл на думата. Вторите са стратегическите цели, които не са крайни, а динамични².

Постоянното управление на процеса е управление на промяната и движението. То има редица предимства. Само едно от тях е постигането на предварително определени крайни цели, към което обаче се прибавят и други, възможности, което управлението, насочено към цели не успява да осигури в задоволителен мащаб. Първо, при ориентация на управлението към процеса в неговото последователно развитие се постигат по-краткосрочни и по-маломасщабни цели, отколкото при управлението с насока само към крайни цели. Причината е, че подобни крайни цели са „проходни“, следващи една след друга във верига, определена от разгръщащия се процес. Като по-компактни съответно те са затова с по-малко отрицателни натрупвания. От друга страна, като следващи една след друга крайните цели при управлението, насочено към процеса имат предимството да са смислово свързани помежду си, с което се ограничава и отрицателното влияние на прекъснатостта. Формулирането им не е така силно засегнато от разтворената ножица между начални условия при формирането и крайни условия при постигането. Ето защо такива цели са по-адекватни за постигането на значими резултати. Може да се добави още едно предимство на така формираните крайни цели като елементи на единен управляван процес. Те не произтичат толкова от непосредствената нужда в начален момент, а повече от динамично променящата се среда, от която се появяват *ad hoc*. При управлението на процес субектите научават повече за средата и го имат постоянно предвид, формулирайки целите и определяйки пътищата към тях. Така не само целите при насочено към процеса управление са по-адекватни, но и субектите достигат до по-висока степен на реализация на своята мисия. Веригата от последователни цели най-после е основата, върху която се следват собствено стратегическите цели, неограничени от време и пространство, подчинени на самоопределението на субектите, постигнато в относителна независимост от постоянното отвличащо влияние на всекидневните условия на външната среда.

Тези субекти ще се учат от грешките си и ще работят не само за да се постигне целта, но за да си гарантират, че когато те се постигне крайната цел, те ще са по-развити, отколкото са били преди да започнат преследването на тази цел.

Ориентираните към процеса субекти постигнат целите си, защото въпросният процес ги води така или иначе в същата посока. Развитието им не е случайно, а закономерно, а постигането на целите е един желан продукт на процеса. Субектите, ориентирани към

² Танев, „Държавничеството“ (2013) [Tanev, „Darjavnichestvoto“ (2013)]

постигането на крайна цел не са непременно в състояние да забележат следващата крайна цел преди да достигнат предварително планираната.

Докато постига едни крайни цели процесно ориентираният субект вече мисли за следващите, тъй като всичко, което върши е насочено към процеса на собствено развитие. Целите просто уточняват поетия път, по който субектът се движи. За ориентирания към процеса субект целите не са крайни точки, а крайъгълни камъни.

3. Предимства на управлението, насочено към резултата пред управлението, насочено към процеса

Резултатите са мощен стимул и принуждават актьорите да търсят възможно най-бързия начин да ги постигнат. Това ги прави много по-фокусирани върху действията, насочени към резултата, който предстои, а не предварително поставената цел.

Предимствата на този подход са най-малкото следните:

Когато управлението е насочено към резултата, тогава начинът, по който резултатът се постига не е толкова важен. Обикновено съществуват няколко алтернативни начина. Преимствата на едни могат да изчезнат в течение на процеса, водещ към резултата. В такива случаи се търсят възможности за смяна на подхода към алтернативен, ако не е твърде късно за това. Не винаги промяната се налага в последния момент заради небрежна първоначална преценка. В много случаи предимствата на някои подходи не са изявиени в началните моменти на управленския цикъл. Решението да се тръгне по друг път към резултата са обективни и оправдани, но за съжаление неправилни от гледна точка на ефективността, а даже и на ефикасността. Така че ако стойността на избора на подход, няма такова значение, каквото има изборът на желания краен резултат. Многократно по-важен е постигането на самия резултат. Следователно управлението може да е достатъчно гъвкаво по въпроса за начина на постигането на резултата, но не и по въпроса за целения краен резултат. Търсенето преди всичко на резултат и освобождаването от фиксацията върху пътя към него спомага да се предотврати зациклянето. Зациклянето е по принцип по-често срещано и даже характерно, когато управлението се концентрира върху начина на постигане повече, отколкото върху самия резултат, т.е. възможността за зацикляне характеризира процесно ориентираното управление. Следователно допълнително съпътстващо преимущество на управлението, насочено към резултата е не само по-сигурното му постигане (ефикасност), но и гъвкавостта при неговото реализиране (ефективност). Повишената ефективност и ефикасност са големи предимства на управлението, насочено към резултата.

Друго значително предимство на управлението, насочено към резултата е това, че е пряк двигател на действието за постигане на целта. За разлика от него управлението, насочено към процеса може да отлага постигането на целта с мотиви, свързани със съображения за коректността на следвания процес. По този начин е по-възможно мотивирането и следването на действия, които нямат пряко отношение към постигането на резултат. Когато се търси преди всичко резултат обикновено той е желан час по-скоро. Тази насоченост произвежда много потенциал и енергия, инвестирани пряко в действия за възможно по-бързо постигане на резултата.

Не на последно място, акцентът на управлението върху резултатите има определено първенство за качествен мониторинг, оценка или контрол. Неслучайно системата за мониторинг върху резултатите е неразделна част от изпълнението на повечето европейски програми след 2009 г.³ Тя предоставя прозрачен, бърз и всеобхватен преглед на това как определен проект напредва в даден момент. Тази система за мониторинг се прилага от

³ Комисия на европейските общности в нейния Годишен доклад от 30.06.2009 г. до Съвета и Европейския парламент относно политиките на Европейската общност за развитие и външно подпомагане и тяхното изпълнение през 2008 г. Брюксел.

независими експерти въз основа на международно съгласувани критерии за резултативност. След осем години ползване мониторингът, ориентиран към резултатите е доказал своята полезност не само на равнище на отделния проект за представяне на резултати от проекта, но и на макро равнище в подкрепа на ръководни решения, както и на програмно равнище за предоставяне на качествени данни за анализ. По-късни проучвания върху ефективността на този тип мониторинг потвърждават, че последващият мониторинг, ориентиран към резултатите, е изключително ефективен и гъвкав инструмент.

4. Ориентацията към резултата като инструмент на устойчивото развитие

Тезата ми в този доклад е, че ориентацията към резултат е основен инструмент на устойчивото развитие. От своя страна устойчивото развитие е основа на системата от стратегически принципи – стабилна идентичност, трайно конкурентно предимство, системни цели и т.н. Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР) дават ясна индикация за това⁴.

В статията си Майкъл Редклифт⁵ разглежда трудната и бавна история на понятието „устойчивото развитие“ от появата му в прочутия доклад „Нашето общо бъдеще“ на Комисията „Брундтланд“ през октомври 1987 г. до наши дни. Той твърди, че първоначалният консенсус по съдържанието му по-късно е дал път на няколко алтернативни успоредни разбирания за устойчивостта на развитието на социалните системи и институции. Първоначалните елементи на понятието са били съсредоточени повече върху правата, а не върху реалните потребности, свързано с неолибералните икономически програми на 90-те години и с нарастването на интереса към околната среда, социалния капитал, правата на интелектуална собственост и т.н. В резултат от по-нататъшното си развитие се променя първоначалния фокус на концепцията. Постепенно то се съсредоточава много повече върху икономическото развитие, социалното развитие и постигането на определени управленски резултати. Първоначалното значение на „устойчиво развитие“ днес се изразява от по-краткото понятие „устойчивост“, което изразява целевата ориентация към екосистемното равновесие (хомеостаза). Същевременно съвременното понятие „устойчиво развитие“ се отнася до холистичния подход и времевите процеси, които ни водят до крайната точка на устойчивостта, т.е. постигането на смислени резултати, а не просто предварително зададени цели⁶.

Устойчивото държавно развитие обуславя постигането на стратегическата цел от първа величина – да се преустрои държавността така, че от държава-*преразпределител на средства*, поддържаща за целта постоянни процеси да се превърне в държава-инструмент за постоянно *постигане на резултати* във всички сектори. А това означава от процесно ориентиране държавното управление да премине към резултатно ориентиране. (Могат да бъдат дадени характерни примери от сферата на реформите в професионалното образование за възможните хоризонти, които се откриват при евентуалното преминаване от процесно ориентиране към управление, насочено към резултати – вж. Стратегията за развитие на ПОО 2015-2020.)

Постигането на крайни резултати поддържа устойчивото развитие, а последното заляга в основата на обща стратегия (Grand Strategy). Оттук достигам до извода, че съвкупността от националните цели и приоритети за устойчиво развитие на България обуславят система от взаимно обвързани конкретни държавни политики за едновременното гарантиране на:

- Устойчива национална идентичност в глобална и динамична среда;
- Устойчива демократична държавност в многополюсен свят;

⁴ Jeffrey Sachs, 2012.

⁵ Redclift, M. 2005.

⁶ Hopwood et al., 2005.

- Устойчиво икономическо развитие в конкурентна глобална среда;
- Устойчива система на националната сигурност при усложнена среда на сигурност;
- Устойчива съдебна власт, съответстваща на традиционните разбирания за справедливост;
- Устойчива административна система, насочена към резултатност;
- Устойчиво развитие на националния човешки капитал и информационното общество в среда на икономически, демографски и други рискове.

Съответно:

1. Устойчивата национална идентичност в динамична среда означава нейното запазване чрез обмислена модернизация (запазване чрез изпреварваща промяна в динамична среда). Историческата традиция и стратегическият проект за бъдещето на страната са двата стълба на този процес. Глобалният свят изисква съвместяването на все повече идентичности в рамките на националната (европейска, политическа, професионална, статусна и пр.). Националните политики в няколко области на обществения живот трябва бъдат развити и синхронизирани така, че да управляват процеса на национално духовно развитие и обновяване. Следователно политиките трябва да поддържат устойчивостта на традиционните социални общности, традиционните начини на живот и духовното развитие на новите поколения чрез съгласувано развитие на сферите на образованието, културата и медиите.

2. Устойчивата демократична държавност в многополюсен свят е гарантирана единствено от национално съгласие за приоритетите на развитие и разширеното демократично участие при тяхното формиране и следване. Политическата система се нуждае от консолидиране на демократичните ценности около традиционното възприятие за социална справедливост. Устойчивостта на демократичната държавност налага всички политически решения с решаващ характер да се вземат от позиции отвъд ограничените рамки на текущите мандати.

3. Устойчиво икономическо развитие в конкурентна глобална среда е възможно чрез осигуряване на магистрала за свободно развитие на българското предприемачество. Бъдещето не може да бъде повече оковано от ограниченията пред малките и средни предприятия. Осигуряването на трудова заетост за всички непривилегировани териториални, възрастови и социални общности е императив в това отношение. Хаотичното участие в европейските икономически проекти, неефикасното разпределение на европейските структурни фондове и отвоюването на икономически позиции налага приемането на законодателни мерки, които допускат единствено експертно и прозрачно управление на средствата. Заедно с това е безусловна необходимост приемането и прилагането на антикорупционно законодателство.

4. Устойчивата система на националната сигурност при усложнена среда на сигурност поставя на дневен ред формирането на прагматична и проактивна външна политика за ефективно международно участие. Водещите ѝ приоритети не могат да представляват единствено продукт на тясната политика на изпълнителната власт. Безпрецедентните заплахи и предизвикателства налагат поемането на максимална отговорност и вземането на трайни решения, чиято легитимност може да осигури общественият дебат в законосъобразните форми. Предвид обективните си възможности България има най-голяма полза да укрепи решително своите въоръжени сили чрез активно участие в международни действия за опазване на мира и разбирателството в рамките на решенията на ООН. Не на последно място устойчивата система на национална сигурност предполага добре функционираща държавна администрация, пазарна икономика и върховенство на закона – условия, при които вътрешната сигурност е гарантирана и е възможен максимално ефективен отговор на външните предизвикателства. На преден план

е системното превъоръжаване, модернизиране и укрепване на ВС, развитието на гражданско-военните отношения и гражданския контрол върху средствата, отделяни за системите за сигурност.

5. Устойчивата съдебна власт, съответстваща на традиционните разбирания за справедливост предполага регламентиране на нейната възможно най-пълна степен на независимост. Това условие катализира едновременно нейната безпристрастност и ефективност.

6. Устойчивата административна система е администрация, която почива върху принципите на доброто управление. Тя трябва да се реформира по начин, който я насочва към постигане на обществен резултат от нейното функциониране, а не към формално отчитане на етапи от протичащи организационни процеси. Административната система е толкова по-устойчива, колкото по-малко е зависима от теснопартийните интереси при преразпределение на ресурси за поддържане на програми и проекти. Добре функциониращото управление е в основата на устойчивото развитие във всички области.

7. Устойчивото развитие на националния човешки капитал е ефикасна стратегия за противодействие на комплекса от икономически, демографски и социални рискове.

Съвременното управление в различните области на живота не може да се осъществява от затворени в себе си бюрократични машини, подчинени на партийни и други групови интереси. По формата си то е споделено управление с междуведомствени органи при участие на гражданите, работодателите и органите на властта.

Натрупаните проблеми в отделните сфери на обществения живот очертават множество конкретни цели. Тяхното ефективно и ефикасно решаване е възможно като система, а не поединично. Множеството конкретни цели са подчинени на общи национални цели и приоритети. Последните не са за подобряване на положението, а за стратегическо реструктуриране на управленските действия и тяхното синхронизиране. В този смисъл кръговете от конкретни проблемите на отделните области на обществения живот, очертани в този документ ще бъдат интерпретирани в светлината на няколкото водещи принципа на устойчивото развитие на страната.

5. Ориентацията към резултата в основата на националната сигурност

Националната сигурност на Република България по принцип е система, която включва не само отбраната, вътрешния ред и защитата при бедствия и аварии (разбирането ѝ в тесен смисъл), но и други сфери, които допринасят в същата степен пряко и значимо за нейното опазване (комплексно разбиране).

Първият основен проблем е, че не е преодоляно тясното разбиране, което води до несистемни частични мерки. Създадената Стратегия за национална сигурност на РБ почива на подобно тясно разбиране, при което отбраната и опазването на вътрешния ред се интерпретират като *реакция* на преки заплахи и предизвикателства от страна на т.нар. среда за сигурност. В това отношение тя се гради върху членството на България в международни алианси. Неслучайно тази стратегия бе подложена неколкостранно на сериозни изпитания (терористичният акт в Сарафово, съдебният процес срещу разпространители на фундаменталистки идеи и т.н.), изходът от които бе намерен чрез средства извън нейния обсег на действие. Създаването на нова Стратегия за национална сигурност автоматично се превърна в задача на държавното ръководство. За съжаление осъществяването ѝ ще бъде по *същия начин и същите субекти*, което ще доведе до подобни резултати – липса на резултат, т.е. на стратегическо съдържание на самата стратегия, наличие на документ с някои елементи на стратегия, който не е даже план.

Националната стратегия за сигурност на Република България следва по примера на успешни стратегии на държави в сродно положение да се разглежда като система от държавни политики в множество области на управление, насочена към гарантиране преди

всичко на държавната, обществената и индивидуалната сигурност, но едновременно с това и устойчивото обществено, духовно и икономическо развитие.

Преди всичко системата за национална сигурност трябва да гарантира и поддържа като свой основен обект българската идентичност с всички последици от това. Устойчивостта на националната идентичност в условията на глобализация, промени и рискове от различен характер може да разчита единствено на мобилизация на всички вътрешни ресурси, с които нацията и държавата разполагат и на нищо друго. Националната сигурност се осъществява чрез единна държавна политика за синхронизирано управление на всички зони на обществения живот, имащи отношение в този контекст.

Основните гаранции за националната сигурност са:

- Ефикасна и ефективна система за публично управление;
- Свобода на стопанската инициатива и гарантиране на включването за стопанско участие на всички потенциални стопански субекти;
- Безапелационно върховенството на закона при вътрешно балансирана съдебна власт, независима и безпристрастна съдебна система;
- Постъпателно консолидиране на демократичните ценности и демократичното участие;
- Адекватни във всеки момент и всяка ситуация способности на въоръжените сили и силите за опазване на реда и суверенитета;
- Външна политика, осигуряваща ефективно международно участие в съответствие с преките национални интереси.

Водещите неотменими ценности на националната сигурност на Република България, определящи всички факторите и политиките за сигурност и преодоляване на заплахите срещу нея могат да бъдат следните:

- Независимост. Република България като страна в глобализиращ се свят и член на международни организации, към които има лоялно кооперативно отношение е суверенна, е демократична държава, е преди всичко суверенна и независима държава, следваща принципите на демокрацията, социалната справедливост и върховенството на закона и по тази причина основен гарант за закрила на нацията, териториалната цялост и неприкосновеността на границите;
- Мир и международното сътрудничество. Република България трябва да се стреми към суверенна и последователна външна политика, която е проактивна чрез решително повишаване на степента, ефективността и своеобразието на своите международни ангажименти за насърчаване на мира и сигурността и максимално разширяване на своето влияние в регионален и глобален контекст;
- Съхраняването на националната идентичност. Република България се стреми да запази и развие на идентичността на българската нация.
- Устойчиво развитие и просперитет. Република България ще опази националната сигурност, когато осигури по-високо качество на живот за всички свои граждани чрез устойчиво развитие.

БИБЛИОГРАФИЯ

Стратегия за национална сигурност на Република България 2011-2020. [Strategiya za nacionalna sigurnost na Republika Bulgariya 2011-2020.]

Стратегия за развитие на професионалното образование и обучение в Република България 2015-2020. [Strategiya za razvitie na profesionalното образование i obuchenie v Republika Bulgariya 2015-2020.]

Танев, Т. 2011. Management и governance – два вида управление на публичната сфера събрани в единен цикъл на управлението практики. В: Публични политики.bg, Vol. 2, No. 2. [Tanev, T. 2011. Management i governance – dva vida upravlenie na publichnata sfera sabrani v edinen cikal na upravlението praktiki. V: Publichni politiki.bg, Vol. 2, No. 2.]

Танев, Т. 2013. Държавничеството. С., УИ „Св. Кл. Охридски“ [Tanev, T. 2013. Darjavnichestvoto. S., UI „Sv. Kl. Ohridski“]

Ashwani, S. 2006. From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation. In: Development and Change. International Institute of Social Studies, The Hague, 29.11.2006

Daly, H. E. 1990. Toward Some Operational Principles Of Sustainable Development In: Ecological Economic?, 2 (1990) 1-6. Elsevier Science Publishers B.V., Amsterdam

European University Institute RSCAS; 2014/77. Measuring sustainability: benefits and pitfalls of fiscal sustainability indicators. Global Governance Programme 120. *eur-lex.europa.eu*

Hopwood, B., M. Mellor, G. O'Brien. 2005. Sustainable Development: Mapping Different Approaches. In: Sustainable Development, 04.02.2005

Redclift, M. 2005. Sustainable Development (1987–2005): An Oxymoron Comes of Age. In: Sustainable Development, 22 July 2005

Robert, K. W., T. M. Parris, A. A. Leiserowitz. 2005. What is Sustainable Development? Goals, Indicators, Values, and Practice. In: Environment: Science and Policy for Sustainable Development. Volume 47, Issue 3, 2005.

Sachs, J. D. 2012. From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. In: The Lancet, Vol. 379, No. 9832, June 2012

ТРАНСФЕРЪТ НА ПОЛИТИКИ НА ЕС В БЪЛГАРИЯ КАТО ФАКТОР ЗА СДРУЖАВАНЕТО НА БЪЛГАРСКИТЕ ОБЩИНИ

Елена Калфова

Резюме

Местното самоуправление в България, както и в Европа, е изправено пред необходимостта да търси нови варианти за повишаване на ефективността и ефикасността на управлението и предоставяните публични услуги. Това е резултат от постоянната концентрация на населението в големите градски центрове, от изменението на обхвата на икономическата и/или политическа дейност, която се разширява и/или измества в сравнение с традиционния обхват на управление на институциите на всички управленски нива. Тези процеси поставят пред общините множество предизвикателства, включително необходимостта на управляват публични сфери с обхват по същество надхвърлящ местните проблеми и необходимостта да предоставят ефективно и ефикасно публични услуги в тези сфери. Възможен вариант за преодоляването на подобни проблеми е по-високата хоризонтална интеграция на управлението на местно ниво. Тя изисква създаването на система за координация и сътрудничество между отделните участници в управленския процес на съответното ниво на управление. За местно ниво на управление това означава да съществуват системи за координация на дейностите между общините, и/или система за сътрудничество, и/или сдружаване на местните власти, както и с останалите участници в управлението и процесите по изработване и провеждане на публични политики на местно ниво, включително и с представители на централната власт. Въпреки очевидните си предимства междуобщинското сътрудничество крие и някои рискове, основен от които е създаването и/или увеличаването на демократичния дефицит в управлението. В българската административна и управленска традиция специфичната форма на междуобщинско сътрудничество за предоставяне на публични услуги е непозната да 2010г. практика. Целта на настоящия анализ е да се направи оценка на трансфера на политики на ЕС в България като фактор за сдружаването на българските общини. Да се анализира дали и доколко съществуващите форми за сдружаване на общините ограничават правото им на местно самоуправление.

THE TRANSFER OF EU POLICIES IN BULGARIA AS A FACTOR FOR THE INTER-MUNICIPALITY COOPERATION IN BULGARIA

Elena Kalfova

Abstract

Local self-government in Bulgaria, as well as in Europe, faces the need to look for new options to increase the efficiency and effectiveness of governance and public services. This is a result of the constant concentration of the population in large urban centres, of changes in the scope of economic and/or political activities that expand and/or shifted compared to the traditional range of government institutions at all government levels. These processes give the municipalities a number of challenges, including the need to manage public spheres range essentially beyond local issues and the need to provide effective and efficient

public services in these areas. Option for overcoming such problems is the greater horizontal integration of governance at local level. Horizontal integration of governance is a form of rationalization of public governance. It requires a system of coordination and cooperation between different actors in the governance process at the appropriate level of governance. For local government this means there are systems for coordination of activities between municipalities and/or system of cooperation and/or association of local authorities as well as with other participants in the processes of elaboration and implementation of public policies on local level, including representatives of the central government. Despite the obvious advantages inter-municipality cooperation lays some risks, the main of which is the creation and/or increases the democratic deficit in governance. In the Bulgarian administrative and governmental tradition, the specific form of inter-municipal cooperation for the provision of public services is unknown to 2010 practice. The objective of this analysis was to evaluate the transfer of EU policies in Bulgaria as a factor for the inter-municipality cooperation in Bulgaria and to what extent this is a factor for restrict of local self-government.

Въведение

Местното самоуправление в България, както и в Европа, е изправено пред необходимостта да търси нови варианти за повишаване на ефективността и ефикасността на управлението и предоставяните публични услуги. Това е резултат от постоянната концентрация на населението в големите градски центрове, от изменението на обхвата на икономическата и/или политическа дейност, която се разширява и/или измества в сравнение с традиционния обхват на управление на институциите на всички управленски нива. Тези процеси поставят пред общините множество предизвикателства, включително необходимостта на управляват публични сфери с обхват по същество надхвърлящ местните проблеми и необходимостта да предоставят ефективно и ефикасно публични услуги в тези сфери. Възможен вариант за преодоляването на подобни проблеми е по-високата хоризонтална интеграция на управлението на местно ниво. Тя изисква създаването на система за координация и сътрудничество между отделните участници в управленския процес на съответното ниво на управление. За местно ниво на управление това означава да съществуват системи за координация на дейностите между общините, и/или система за сътрудничество, и/или сдружаване на местните власти, както и с останалите участници в управлението и процесите по изработване и провеждане на публични политики на местно ниво, включително и с представители на централната власт. Тези процеси поставят местните власти в непрекъснато променяща се социална, икономическа, политическа и институционална среда, която поставя пред тях редица предизвикателства независимо от техните „ниво, обхват, степен на самостоятелност и позиция в националните управленски и административни системи“ (Hulst, R., and A. Van Montfort, 2007, стр. 3).

По-голямата местна автономия неизбежно върви ръка за ръка с увеличаването на задачите на местните власти, чието постигане или не пряко влияе върху тяхната легитимност (Scharpf 1999, Kuhlmann 2008). Определени промени в административно-териториалното устройство могат да повлияят и върху степента на самостоятелност на местните власти и тяхната демократичност. Нарастващото значение на регионалното и местното ниво при изработването на политики, заедно с увеличаващата се технологична сложност на интервенциите на местно и регионално ниво изискват и увеличен финансов ресурс. Общините все по-трудно успяват да посрещнат изискванията за качество на публичните услуги, за въвеждането на високи технологични стандарти при публичните услуги (например водоснабдяване и канализация, управление на отпадъците, организация на градския транспорт и т.н.). В допълнение, те често имат ограничени правомощия по налагане на данъци. Това затруднява местните власти, особено малките общини, които страдат от постоянен недостиг на финансови ресурси и значително ограничава възможностите им ефективно да предоставят публични услуги и участието им при разработването на публични политики (Citroni, G., A., Lippi and S., Profeti, 2012, стр. 209-

210). Паралелно с това, за цяла Европа е характерен процеса по обезлюдяване на малките население места и концентрация на населението в големите градове. Намалването на населението не дава възможност на малките общини да осигурят достатъчно ресурс за осъществяване на своите отговорности дори и когато имат по-широки данъчни правомощия. Икономическата интеграция в рамките на ЕС, единният пазар и единната валута създават много по-конкурентна среда и увеличават значително финансовия и конкурентен натиск върху местните власти.

Процесите на регионализация и възприемането на многостепенното управление, като сравнително постоянна тенденция в управлението на държавите от ЕС в последните 50 години също поставят нови изисквания към местните власти. Европейските институции възприемат принципите на партньорството, солидарността и субсидиарността като основни при провеждането на общностните политики (Hooghe, L., G. Marks, 2003, стр. 235-236). Те изискват активното включване на местните и регионалните власти при осъществяването на общоевропейските политики. Този начин на осъществяване на общностните политики изисква от местните власти да развият капацитет за участие в тях, без които реализирането на по-голямата част от европейските политики и програми е невъзможно.

Четири са основните възможни стратегии за справяне с недостига на административен, управленски и финансов капацитет на местно ниво за предоставяне на публични услуги и осъществяване на публични политики – окрупняване на местните власти (административно-териториална реформа), преразпределение на правомощия между нивата на управление (евентуално въвеждане на второ ниво на самоуправление), включването на частни организации при предоставянето на публични услуги и междуобщинското сътрудничество. Тези стратегически подходи не са взаимноизключващи се, а по-скоро се допълват. Най-често се прилагат паралелно (Hulst, R., and A. Van Montfort, 2007, стр. 4-8). Възприемането на който и да е от тези подходи поставя едновременно въпросите за запазване и гарантиране на демократичността и легитимността на местната власт и едновременно с това за постигането на ефикасност и ефективност на местните политики, предоставянето на публични услуги на местно ниво.

Вертикалните системи на управление често се възприемат като неефективни поради необходимостта от сложни системи за хоризонтална интеграция и координация на управлението, за разпределяне на правомощията между нивата на управление и значителната си фрагментация. В такива случаи обикновено се възприемат реформи за окрупняване на местните власти – доброволни или задължителни. Основната цел на тези програми е постигане на икономии от мащаба при предоставянето на публични услуги, осигуряването на достатъчно собствени финансови ресурси и управленски и административен капацитет, осигуряването на хоризонтална интеграция. В допълнение това е възможност за изнасяне на публичните услуги от местно на регионално ниво. От друга страна, се смята, че подобни стратегии водят до загуба на представителност, прозрачност, отчетност и легитимност на местното самоуправление. (Santiago Lago-Peñas, Jorge Martinez-Vazque, 2013, стр. 3-5) „Отдалечаването“ на управлението от гражданите чрез изнасянето му на по-високо ниво, независимо дали чрез окрупняване или сдружаване на местните власти или прехвърлянето на регионално ниво, намалява възможностите за пряко участие на гражданите и граждански контрол върху управлението. Поемането на публични услуги от сдружения на общините прехвърля отговорността на неподставителни институции, това е възможно да направи управлението непрозрачно и в известна степен да ограничи представителността и демократичността.

Възприемането на управленски практики извън традициите на съответната държава е един от основните начини за иновиране на управлението. От друга страна, носи и риска за нарушаване на баланса в междуинституционалните отношения и между нивата на управление. В опитите да се постигне ефективност и ефикасност на управлението е

възможно да се ограничи правото на местните власти да се самоуправляват, да се ограничат възможностите на гражданите да участват и контролират местното управление. В този ред на мисли целта на настоящата статия е да се направи анализ на трансфера на политики на ЕС в България като фактор за сдружаването на българските общини. Да се анализира дали и доколко съществуващите форми за сдружаване на общините ограничават правото им на местно самоуправление, да се изследва дали в търсене на ефективност и определени резултати от публичното управление не оставаме в страни ценностните на неговата демократичността.

1. Между общинско сътрудничество определение и рамка на анализ

Оценката на степента на самостоятелност на общините, на демократичността и ефективност на управлението е изключително сериозно предизвикателство. Липсата на общ модел на местно самоуправление затруднява анализа на институционалната система и моделите на разпределение на правомощията. Наличието на значителни различия в обхвата и сферите на компетентност на местните власти води до провеждането на много различни по тип и обхват местни политики. Въпреки това могат да бъдат изведени няколко общи критерии за демократичност и ефективност на местното самоуправление. Те включват разделение на властите, осигуряване на законова гаранция и възможност за политическо участие на гражданите, осигуряване и стимулиране на възможността гражданите на влияят при изработването на политиките и да развиват компетенциите си да участват в управлението, гарантиране на възможност за местен избор в управлението и местните политики, гарантиране на наличието на достатъчно собствени ресурси на местните власти, които да осигуряват изпълнението на техните правомощия, ефективност на действията на местната власт и ефективно предоставяне на местни услуги (Стефанова, М., стр.32-35 [Stefanova, M., p. 32-35]).

Реформите в моделите за предоставяне на услуги на местно ниво се правят с цел повишаване на ефективността и ефикасността на управлението. Реформите стартирали с тази цел, обаче могат да повлияят значително на управленската система, включително и да доведат до административно-териториални реформи. Поради тези причини анализът на възприемането на регионалните сдружения на общините за предоставяне на публични услуги в България се прави именно през призмата на гарантирането на демократичността и самостоятелността на местната власт. Този анализ поставя и въпроса за възможностите за едновременното гарантиране на висока степен на самостоятелност на местните власти, на максимално широко участие на гражданите в управлението и ефективност на местните политики.

Следвайки основните критерии за демократичност и ефективност на местното самоуправление, анализът включва следните елементи. Първо, анализ на институционалната и административна система на държавата, като се включва и оценка на системата за разпределение на правомощията между нивата на управление, обхвата на компетенциите на местните власти и тяхната степен на самостоятелност. Също така от съществено значение са и нормите, ценностите и неформалните правила и традиции които оказват съществено влияние върху между институционалните отношения и взаимодействия. Разбира се необходимо е и да се разгледа европейския контекст и начините, по които системата на управление и изработване на политики в ЕС влияе на местните власти. Прави се преглед на нормативната уредба, регулираща сътрудничеството между общините. Нормативната уредба може да улеснява или затруднява междуобщинското сътрудничество. Отношението на националното ниво на управление, евентуално и на регионалното, към междуобщинското сътрудничество е ключово за неговата реализация. Възможно е националното ниво да създава стимули за сътрудничество между общините както и да ги ограничава. След анализа на институционалната рамка се прави и анализ на

организационния дизайн на междуобщинското сътрудничество. Той включва степента на организационна интеграция, начинът на създаване на сътрудничеството (доброволно или задължително), организацията на политическото представителство (Hulst, R., A. Van Montfort, 2007, стр. 12-16). Концепциите за гъвкаво управление базирано на мрежи на политиката и за многостепенното управление се прилагат/възприемат все по широко в сравнение са класическото разбиране за йерархичната, базирана на територията управленска структура (Hooghe and Marks, 2003; Pierre, 2000; Rhodes, 1996). В тази рамка междуобщинските сдружения и сътрудничества са все по-широко застъпени и функционират извън традиционната рамка на управлението. В допълнение, възприемайки и на тези концепции, приемаме междуобщинското сътрудничество като модел на институционално колективно действие представляващо решението на местните власти да си сътрудничат по-скоро като рационален избор (Rayle, L., C. Zegras, 2013, стр. 873).

Междуобщинското сътрудничество е взаимодействие между местните власти, което има една или множество цели. Основните му характеристики са следните: форма на институционализирано или договорно взаимодействие между общите (която може да включва и други публични или частни институции или организации), имаща обща/и цели, която не води до създаването на нова напълно самостоятелна институции и/или организация (Hulst, R., A. Van Montfort, 2007, стр. 10). Междуобщинското сътрудничество е основната форма на хоризонтална интеграция на управлението на местно и регионално ниво. При осъществяването на подобно сътрудничество местните власти солидарно осигуряват необходимите ресурсите за постигането на целите и солидарно ползват резултатите от постигането им. Междуобщинското сътрудничество може да гарантира изпълнението на правомощията на общините във всички сфери, да осигури капацитет на местните власти за ефективно предоставяне на услуги, да спомогне за намаляване на различията в предоставянето на услуги в съседни общини, да доведе до трансфер на иновации и да допринесе за устойчивото развитие на общностите (Jackson, ed., 2010, стр.5-9). Междуобщинското сътрудничество подобрява и координацията при управлението на регионално ниво В САЩ то по-често е доброволно в сравнение с формите в Европа, които са по-формализирани (Agranoff, McGuire 2003, стр.10-13). В общия случай то се възприема като политически по-приемливата алтернатива в сравнение със сливането на общини . Именно по тази причина често попада във фокуса на интереса при провеждането на реформи на местното самоуправление. Въвеждането на междуобщинското сътрудничество за предоставяне на публични услуги е съществена реформа в сферата на местното и регионалното управление. Резултатите от нея често значително надхвърлят целта за подобряване на ефективността и ефикасността на управлението. Тя касае и процеси на промяна на институционалната структура и административно-териториалната организация на държавите.

2. Причини за прилагане междуобщинското сътрудничество, възможни типологии и рискове.

Съществуващата институционална система и традициите при между институционалните отношения и взаимодействия са основните фактори за възприемането или не на практиката на междуобщинско сътрудничество.. Институционалните системи даващи по-широки правомощия на общините обикновено дават и по-голяма възможност за сътрудничество между тях. Наличието на подкрепа или съпротива от по-горните нива на управление е ключово за успеха или неуспеха на междуобщинските сътрудничества (Hulst, R., A. Van Montfort, 2007, стр.15). Случаят на България се доближава до тази рамка. Българските общини имат широкообхватни правомощия и съответно правото да членуват и създават всякакви по тип сдружения и сътрудничества. В определени случаи централната власт създава и стимули за участието на общините в междуобщински сътрудничества.

Фискалните фактори са в основата на въвеждането на междуобщинското сътрудничество. При твърде малката територия и население на общините много е висока вероятността съответната община да разполага с изключително ограничени собствени ресурси, което затруднява изпълнението на правомощията и отговорностите на местните власти. В тези случаи местните власти си сътрудничат в техен общ интерес и това подпомага осигуряването на достатъчно фискални ресурси за предоставянето на публични услуги. Очаква се по-богатите общини да избягват да си сътрудничат с по-бедните, защото са способни и самостоятелно да продължат да финансират дейностите и публичните услуги, докато по-бедните общини биха били по-склонни да се включват в между общински сътрудничества (Germà V., X. Fageda, M. Mur, 2013, стр.440). Възприемането на концепцията за икономия от мащаба – предоставянето на публични услуги в по-голям мащаб е по-ефективно, е водеща причина за създаването на междуобщински сътрудничества. Увеличената мобилност на населението е възможно да понижи ефективността на предоставянето на публични услуги на местно ниво. Тогава когато административните граници на местните власти не съвпадат с обхвата на ползване на публичната услуга то тя се финансира от една местна власт, а се ползва от гражданите и на съседните общини. Тези процеси налагат местните власти да предоставят услуги с регионален обхват. Това е много трудно при фрагментация на местното ниво на управление поради недостиг на ресурси и затруднена координация между общините (Germà, V., Mildred E. Warner, 2013, стр. 5-6). Политиките, административните и управленските практики на ЕС, изискванията за качество на определени публични услуги също са сериозен фактор, стимулиращ междуобщинското сътрудничество.

Междуобщинските сътрудничества се типологизират по няколко основни критерия – по тип на участниците - общински сътрудничества изцяло на местно ниво, т.е. включват само общини и такива, които включват общини и представители на други публични институции; по обхвата на целите си се разделят на такива с една цел (например, целта е предоставяне на една публична услуга) и многоцелеви (Hulst, R., Van Montfort, 2007, стр. 11-12). Освен това те се типологизират по степента на институционализация - неинституционализирани сътрудничества, слабо формализирани сътрудничества и интегрирани териториални сътрудничества (Jackson, ed., 2010, стр. 12-14). Не институционалните сътрудничества са тези при които не се създава договорна или институционална рамка, слабо формализираните сътрудничества се основават на договори, които имат само една цел и в общия случай се прекратяват с постигането на целта, за която са създадени, **интегрираните териториални сътрудничества имат правомощия в повече от една сфера на публичното управление и понякога представляват интересите на членуващите общини пред другите участници в управленския процес.** (Jackson, ed., 2010, стр. 14-16).

Междуобщинските сътрудничества се типологизират и по степента на свобода на общините да се включват или не в подобни сътрудничества. Сътрудничеството между общините може да бъде доброволно и задължително. Задължително сътрудничество имаме тогава когато инициативата за създаване на подобно идва от централната власт. В тези случаи функционирането на междуобщинските сътрудничества се регламентира със специално законодателство, като те отговарят за предоставянето на публични услуги. Този модел на сътрудничество съществува във Франция, Германия, Австрия, Испания, Норвегия, Португалия, Швейцария, Швеция, Словакия, Унгария, Чехия, Люксембург. Доброволните сътрудничества са всички случаи, при които общините решат напълно самостоятелно дали и за какви цели да си сътрудничат. Тези сдружения съществуват във всички европейски страни (ФРМС 2010, стр. 19-38 [FRMS 2010, p. 19-38]).

Сътрудничеството между общините в различните му форми и степени на институционализация има своите позитиви и негативи. То би трябвало да се разглежда като

възможна форма на рационализация на публичното управление, а не като панацея на всички проблеми на местното самоуправление.

Позитивните ефекти от междуобщинското сътрудничество са свързани с подобряване на възможностите за включване на различни представителни на местната общност в управлението (неправителствени организации, социални партньори, културни и спортни клубове и др.), с насърчаването на кооперативната политическа култура и обмена на добри управленски практики между общините-партньори, с развитието на социалния капитал в съответната местна общност. То дава възможност на местните власти да предоставят по-високо качествени публични услуги при по-висока степен на ефективност и ефикасност. Сътрудничеството между общините едновременно изгражда капацитет за и насърчава публично-частните партньорства и трансграничното сътрудничество между местните власти.

Рисковете от прилагането на междуобщинското сътрудничество са свързани най-вече с т.нар. демократичен дефицит. Той се дължи на факта, че тези, които управляват сътрудничеството, не са избрани представители на властта, а назначени. Следователно политическата отговорност за взетите решения и предприетите действия на междуобщинското звено е сведена до минимум (Hulst, R., Van Montfort, 2007, стр. 9).

3. Българска практика. Местните власти в институционалната система на България

В повечето европейски страни, включително в държавите от Централна и Източна Европа, местното самоуправление е гарантирано в Конституцията на съответната държава. Специфичното за България е, че освен наличието на конституционна гаранция за съществуването на местното самоуправление, в конституцията се въвежда и правото за териториално самоопределение на гражданите. Територията на дадена община може да бъде променяна само след допитване до населението ѝ (Конституция на РБ, чл.136, ал.2 [Konstituciya na RB, chl. 136, al.2]). Тази постановка изключва възможността да се предприеме стратегия за окрупняване на общините от централното управление. Познатите модели от други европейски държави за провеждането на административно-териториални реформи чрез изменения в законодателството и сливане на общини са на практика неприложими в България. Това дава на българските общини изключително висока степен на гарантиране на тяхното право на самоуправление.

България възприема класическа форма на административна регионализация - регионално ниво функционират деконцентрирана структури на централната власт – областите. Областният управител отговаря за провеждането на държавната политика, за защитата на националните интереси, на законността и на обществения ред и осъществява административен контрол (Конституция на РБ, чл.143, ал.3 [Konstituciya na RB, chl. 143, al.3]). Така зададената рамка дава изключително ограничени правомощията на областните управители. Това ограничава възможността част от функциите на общините да бъдат поети от областните управи. Това изключва още една от теоретично възможните стратегии за реформи при невъзможност на местните власти да предоставят качествено определени публични услуги – прехвърлянето на отговорности на регионалното ниво на управление.

4. Правомощия и ресурси.

Общината е институция с обща компетентност, „което ѝ дава право да действа от името и за благото на местната общност по свое собствено усмотрение. Разрешени са ѝ всички дейности, които не са изрично забранени със закон” (Стефанова, 2003, стр. 41 [Stefanova, 2003, p. 41]). Следователно общината е отговорна за решаването на всички проблеми от местно значение. Общините в България имат и данъчни правомощия от 2007г. Всички общини в България имат еднакъв обем от компетенции в еднакъв набор от сфери независимо от тяхната големина. Възприемането на такава концепция за ролята на

общината води до наличието на управленски правомощия на местните власти в почти всички сфери на публичното управление. Такова широко дефиниране на правомощията има предимства и недостатъци. От една страна то дава възможност на общините да провеждат собствени публични политики със значим обхват. От друга страна, централната власт все още има съществен дял в управлението на по-голямата част от публичните сектори. Единствено събирането и депонирането на битови отпадъци, почистване на улици, детски ясли, детски градини и социални домове, местната пътна мрежа и градският транспорт са предоставени изцяло във властта на общинските органи. В останалите сфери компетенциите се споделят между националното и местното ниво, като се запазва значително централизиран модел на управление. В сферата на компетентност на местното самоуправление влизат и сфери, чието управление изисква наличието на значителен административен капацитет, финансови и човешки ресурси. Въпреки това системата на общинските приходи има характеристики, типични за силно централизирана държава, в която местните власти имат второстепенно значение в публичния сектор и са с ограничена финансова самостоятелност. Например, делът на собствените приходи на общините в общинския бюджет за България е средно 15% при средна стойност за ЕС – 40%. Делът на местните данъци от всички данъци е 4% при средно за ЕС – 25%. Делът на местните данъци в БВП е 0.9%, при средно за ЕС – 6.6%¹. Така дефинираните ограничени данъчни приходи на общините в никакъв случай не са съобразени с обема отговорности възложени на местните власти. Доставка на публични услуги остава регулирана на централно ниво, като регулациите са прекомерни и донякъде ограничават правата на общините. На централно ниво се регулират вида и начина на предоставяне на значителна част от публичните услуги, като често не се преотстъпват достатъчно приходи на общините. Това затруднява предлагането на качествени публични услуги на местно ниво.

Влиянието на големината на местните власти върху качеството на управлението е въпрос, който се дискутира в политологическата наука от столетия. Два са основните аспекти на анализ. Първо, местните власти трябва да имат капацитета да осигуряват необходимите публични услуги. Второ, местните общности трябва да бъдат достатъчно малки, за да стимулират, т.нар. отговорно гражданство - гражданите трябва да са в състояние и да имат компетенциите да участват в управлението и да влияят/оценяват работата на местните власти. Обикновено се търси този големина на местните власти, която е оптимална за постигането на двойните цели на ефективното гражданско участие и осигуряването на системен управленски капацитет. С други думи, търси се отговор на въпроса, коя е тази големина на местните власти, която гарантира демократичност на управлението, ефективно гражданско участие и ефективно решаване на местните проблеми (Bas Denters, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen, Lawrence E. Rose 2014, стр. 6-11)

В България има 265 общини със средно население от почти 28 000 души². На пръв поглед този размер изглежда значителен, но различията в големината на отделните общини са много големи. В страната има сериозна демографска криза – отрицателен прираст и застаряване на населението, от една страна и обезлюдяване на множество региони от друга. На практика само Столицата има положителен прираст на населението, от следващите три най-големи общини Пловдив – запазва населението си, а Варна и Бургас регистрират минимален прираст от около 6%. Всички останали 262 общини регистрират постоянен спад на броя на жителите си³.

Българското законодателство определя границата от 6000 души като минимално изискуемо население за създаване на нова община, т.е. това се приема като минимална

¹ 2015 данни на Министерство на финансите.

² Изчисления на автора спрямо данните на НСИ от последното преброяване на населението през 2011 г.

³ Данни на НСИ от последното преброяване на населението през 2011 г.

гаранция за жизнеспособност на общините (Закон за административно-териториалното деление на Република България, 1998, чл.8, пр.1). През 1995г. общините с население под 6000 души са 23, през 2000 г. – 36, през 2011 г. – 60, а през 2015 г. – вече са 66 на брой, т.е. над 25% от общините в България остават с население под 6000 души. Още 60 общини са с население между 6000 и 10000 души¹. Продължаващото увеличаване на броя на общините под 6000 жители е сериозен проблем. Такава големина на общините ограничава възможностите им да набират достатъчно ресурси за изпълнението на правомощията и задълженията си. На този етап не се регистрират положителни тенденции в демографската ситуация в България, следователно можем да очакваме броят на малките общини да продължи да нараства.

Обобщавайки анализа на институционалната и административна система в България можем да заключим, че местните власти имат широки правомощия в множество сфери на публичното управление. Техният статут е гарантиран на възможно най-високо ниво в конституцията включително и чрез въвежданото на право на териториална самоопределение на гражданите в конституцията и РБ. Въпреки това нивото на финансова децентрализация в страната е много под средното за ЕС. В допълнение сериозните процеси по обезлюдяване и застаряване на населението поставят над 25% от общините във фактическа невъзможност да осигурят достатъчно административен капацитет, квалифицирани човешки ресурси и финансови ресурси, за изпълнението правомощията си и за ефективното и ефикасното предоставяне на качествени публични услуги на своите граждани. Това състояние на местното самоуправление и възприемането на административната регионализация извежда сдружаването на общините за предоставяне на публични услуги като основна алтернатива. Практиката по неговото въвеждане далеч не е толкова непротиворечива.

5. Междуобщинското сътрудничество за предоставяне на публични услуги в България – новата практика

Правото на сдружаване и сътрудничество на общините в България е гарантирано в Конституцията на Република България (чл.137) и Законът за местно самоуправление и местна администрация (чл.9, чл.59, чл.60), както и от Европейската харта за местно самоуправление (чл.10.). В България неформални сътрудничества са разпространена практика. Съществуват и сдружения на общините с различен обхват и цел от средата на 90-те години на 20-ти век – Националното сдружение на общините, професионално ориентирани сдружения на общинските служители, регионални сдружения и др. Общините не прилагат никакви форми на сдружаване и сътрудничество за предоставяне на публични услуги да въвеждането на задължителното сдружаване за управление на отпадъците и водите. Задължителни сътрудничества се въвеждат със Закона за управление на отпадъците – 2003г. и Закона за водите – 2000г. Те имат за цел предоставянето на публични услуги в съответните сфери. Това е непозната практика в българската административна и управленска традиция.

Управлението на отпадъците е изцяло в компетенциите на местните власти. Секторът страда от сериозни проблеми в началото на 21-ви век – значителен брой нерегламентирани сметища, липса на съоръжения за депониране на отпадъци, отговарящи на националните и европейските стандарти в значителен дял от общините. България поема ангажимент за създаването на 55 регионални депа за обезвреждане на битови отпадъци в изпълнение на Директива 1999/31/ЕС. В резултат – се прави опит управлението на отпадъците се прехвърля на регионално ниво чрез създаването на доброволни сдружения за управление на отпадъците. Централната власт създава и стимули за сдружаването на общините с цел

¹ Данни на НСИ от последното преброяване на населението през 2011 г.

управление на отпадъците – финансиране от Структурните фондове на ЕС. Те подпомагат дейности по изграждане на системи за управление на отпадъците, но само за сдружения на общини за изграждане на регионални системи. Въпреки така дефинираната възможност и недоброто състояние на сектора в множество общини, голяма част от местните власти в България отказват да се включат в подобни сдружения. Необходимостта да се изпълнят поетите ангажименти към ЕС води до промяна в Закона за управление на отпадъците през 2010г, с която създаването на регионални сдружения за управление на отпадъците става задължително за всички общини. В Националната програма за управление на отпадъците този подход директно е обоснован с европейските практики, които са доказали, че са „успешен модел на управление на отпадъците“. Така за първи път в българската практика се въвежда форма на задължително сътрудничество между общините за предоставяне на конкретна публична услуга. Въвеждането на задължително сътрудничество между общините за управление на отпадъците е изцяло резултат от общностните политики в сферата на екологията и възприемането на управленски и административни практики на ЕС.

Регионалното сдружение за управление на отпадъците има за цел да изпълнява ефективно задълженията по управление на отпадъците на общините-членки.. Регионалните сдружения за управление на отпадъците са юридически лица, принципите на тяхното управление са равнопоставеност на участниците при взаимен интерес, прозрачност и отговорност и спазване на йерархия на управление на отпадъците. Органите на управление са председател и общо събрание (Закон за управление на отпадъците, обн. ДВ бр. 86: 2003). Общото събрание се състои от кметовете на общините-членове на регионалното сдружение за управление на отпадъците и съответния областен управител или управители, но без право на глас. То избира председател на регионалното сдружение за управление на отпадъците – един от своите пълноправни членове. Всички управленски решения се взимат от общото събрание на регионалното сдружение за управление на отпадъците (Закон за управление на отпадъците, обн. ДВ бр. 86: 2003 [Zakon za upravlenie na otpadacite, obn. DV br. 86: 2003]). Този модел на управление запазва децентрализацията на управлението в сектора. Управлението на отпадъците все още е в компетенциите на местните власти, но чрез техни регионални сдружения за предоставяне на публични услуги. В този случай не се отчита значима централизация на ресурси и правомощия. Въпреки обективната необходимост от реформа, за да се предостави качествена публична услуга, въпреки създадените стимули от централната власт местните власти не се включват доброволно в регионални сдружения. Тази практика се въвежда само след като става законово регламентирано задължение на общините.

6. Регионални асоциации по ВиК – същия модел на реформа?

Управлението на водния сектор е споделена компетентност между местното и националното ниво в България. Правомощия и собственост се споделят между общините и централната власт. ВиК секторът в България е фрагментиран с неясна усложнена и неясна система на управление, остаряла инфраструктура и неефективна услуга. Например – в България средното ниво на загубите по ВиК мрежата е 60% в сравнение с 7% за Германия. В допълнение, имаме 63 ВиК оператори с различна големина и собственост – 14 са 100% държавна собственост, 15 смесена (51% държавна собственост и 49% общинска собственост), 23 са 100% общинска собственост, от които 1 е отдадено на концесия и 11 частни оператора обслужващи обекти частна собственост. Цените на ВиК услугите варират значително между различните населени места и различните оператори. Цената за водоснабдяване се движи между 0,26 лв. за община Брезник до 2,28 лв. за община Исперих. Цени под 1 лв. за водоснабдяване имаме за 15 ВиК оператори, които обслужват само една община – Кресна, Сапарева баня, Батак, Микрево, Ракитово, Брацигово, Антоново, Велинград, Сандански, Берковица, Дупница, Белово, Стрелча и Ботевград. Тарифите за

отвеждане на мръсната вода също варират значително – от 0,04 лв. в община Батак до 0,31 лв. в Пловдив¹.

Опитите за реформа в сектора са от 2000г. Настоящата концепция за реформа в сектора предвижда да се въведат 28 регионална асоциации по ВиК с обхват съвпадащ с този на областите. Планът е всяка една асоциация по ВиК да избира един единствен оператор – доставчик на услуги за своята територия. Асоциациите по ВиК са сдружения на общините с предоставяне на публична услуга, в които участва и централната власт. Няма право на други дейности. В тях членуват държавата и общините, включени в съответната обособена територия. Представителят на държавата в асоциацията е областният управител на съответната област, на чиято територия функционира асоциацията. Представителят на общината в асоциация по ВиК е кметът на общината, а при невъзможност той да участва общинският съвет определя друг представител. Органите на управление на асоциацията са: общо събрание, което се състои от представителите на държавата и общините и председател, който задължително е представителят на държавата. Всички правомощия по взимането на управленски решения са на общото събрание, е председателят има правомощия по тяхното изпълнение. Гласовете в общото събрание се разпределят по следния начин: държавата има 35 на сто от гласовете, а общините разпределят помежду си останалите 65 на сто от гласовете, пропорционално на броя на населението им. По същият модел се определят и вноските на отделните членове в бюджета на асоциацията. Асоциацията по ВиК отговаря за управлението, планирането и изграждането на ВиК системи и съоръжения - публична държавна и публична общинска собственост, и за избора и контрола върху ВиК оператора в съответната обособена територия. Асоциацията не е търговско дружество, не формира и не разпределя печалба.

Членуването на общините в асоциациите по ВиК не е абсолютно задължително. Общинските съвети са свободни да откажат членство на общината в подобна асоциация. В този случай както и при управлението на сметосъбирането централната власт предприема подход да стимулира участието на общините в подобни асоциации. Основният стимул (а в определен смисъл и ограничение) е отново финансирането от ЕС. Финансиране за изграждане и развитие на ВиК инфраструктурата за програмен период 2014-2020 година ще получат само асоциации по ВиК. Общините, които не са членове на подобни асоциации няма да получат европейско финансиране. Ограничението в случая идва от факта, че ако на територията на дадена област е създадена асоциация, но в нея не членуват всички общини, то тя също няма да получи финансиране от ЕС. От рационална гледна точка, европейското финансиране е изключително важно за общините поради изключително ограничените им собствени ресурси и огромните нужди от инвестиции в сектора. Въпреки това реформата във водния сектор се случва изключително трудно. Първите асоциации се регистрирани едва през 2010г. Към момента 15 общини в 7 области отказват да влязат в създадените асоциации по ВиК. Въпреки теоретичната постановка, че малките общини би трябвало да са по-склонни на сътрудничество, всички общини, които отказват да се включат във асоциациите по ВиК са малки или средни по големина. В опит да изведем основните причини за отказ от сдружаване на общините ще анализираме 3 случая. Подбрани са 3 общини от различни области, относително различни по големина, с различен брой населени места.

¹ Данни от ДКЕР – 2016г.

Случаят Кресна

Община Кресна, област Благоевград е с население от 5 441 души¹, има седем населени места, от които един град и шест села. Общината се обслужва от един ВиК оператор – общинско дружество. Настоящата цена за водоснабдяване е 0,49 лв. Това ниво на цената е се поддържа поради планинския релеф на общината, даващ възможност да се ползва почти изцяло гравитачно водоснабдяване. Качеството на услугите и състоянието на общинското ВиК дружество не са на високо ниво. Загубите по водопроводната мрежа са 67%. В средата на 2016г., председателят на общинското ВиК дружество официално, на заседание на общинския съвет, заявява, че дружеството самостоятелно може да подмени в следващата 1 година максимум 3 километра водопровод. Това са изключително ниски инвестиционни възможност с оглед на факта, е че само довеждащия водопровод е с дължина от 27км.

ВиК асоциация на територията на област Благоевград е създадена през 2015г. Община Кресна категорично отказва да се включи във асоциацията по ВиК. От самото начало на процеса в община Кресна има съпротива срещу инициативата, в началото на юли 2016г. общинският съвет на Кресна взема решение не се присъедини към асоциацията по ВиК – 8 гласа за, 4-ма въздържаха се, 1 - против. Аргументите на общинските съветници в подкрепа на така взетото решение са свързани с опасения от централизация. Владимир Харизанов, общински съветник от БСП казва пред местни медии: "Не виждам смисъл да жертваме собствените си интереси заради други общини."; „Община Кресна би имала тежест 1.09% в управителното тяло на вероятната асоциация. Ще бъдем господин Никой!"; "Цената не е всичко! На Запад има устойчив стремеж властта да бъде децентрализирана, тя да остане в правомощията на местното население, което най-обективно може да реши от какво има нужда. С отнемане на нашите пълномощия не сме съгласни." Изказват се и аргументи за социалната поносимост на реформата. Кметът на община Кресна твърди: „Не искам нашата община да е спирачката. Но трябва да се знае, че средната работна заплата е 450 лева, 65% от населението получава минималната заплата. На предпоследно място е общината ни по бедност. В момента имаме най-евтината вода – 49 стотинки за кубик. Как ще понесат три пъти да се увеличи тази цена хората?“. В допълнение кметът на общината отхвърля обвиненията, че политизира темата, защото е в областното ръководство на БСП, казвайки че: „само един общински съветник от гласува „за“, всички останали съветници от ГЕРБ гласуваха „въздържал се“. Важно е мнението на хората, а не моето". Единственият общински съветник гласувал „за“ присъединяването на община Кресна към ВиК асоциацията аргументира позицията си по следния начин: "... не живеем града-държава Кресна. Лошото е, че ситуацията се преекспонира и някои я използват за личен пиар. При начисления върху 350 000 куб. метра вода, ако се увеличи цената на водата с 20 ст., какво получаваме? 70 000 лв. плюс в касата на ВиК. Без човек да е съветник или инженер, нека сам прецени какво може да се направи с тази сума - в една община като Кресна, чийто довеждащ водопровод е 27 км!?!" (Георги Георгиев, ГЕРБ).

След отрицателния вот на общинския съвет в Кресна, областният управител на област Благоевград организира среща, на която присъстват всички кметове на кметства от областта и представители на МРРБ. Срещата има за цел да убеди представителите на община Кресна в необходимостта от членство в ВиК асоциацията. Кметът на община Благоевград казва: „Това означава, че занапред всички общини трябва да търсят варианти за обновяване на мрежата, било със собствени средства, било чрез други финансови източници. Конкретно за Благоевград лисата на консолидация означава, че няма да можем да кандидатстваме по проекти на стойност около 90 млн. лева. Аргументи като ниска цена на водата не са

¹ Всички данни за населението на общините и населените места са от последното национално преброяване на населението от 2011г., Национален статистически институт (<http://www.nsi.bg/census2011/pagebg2.php?p2=175&sp2=190>).

основателни, защото до няколко години тя ще се повиши точно заради липсата на работеща ВиК-асоциация.“

Резултатът от тази среща и още редица проведени срещи между областния управител, кмета на община Кресна, други кметове от областта и с министъра на МРРБ е провеждането на общо събрание на населението в началото на месец август 2016г. На това общо събрание гражданите категорично подкрепят взетото решение община Кресна да не става част от ВиК асоциацията. С 1699 гласа „за“ гражданите подкрепят решението на общинския съвет. За да бъде ватът законен на общото събрание трябва да участват 1365 жители или 25% от имащите право на глас. Това придава изключителна легитимност на взетото решение, защото общото събрание е най-автентичната форма на пряко участие на гражданите в управлението. Формално и фактически не е нарушена по никакъв начин демократичността на процеса по взимане на решения. Опитите да се водят разговори с местната власт и да се повлияе на нейното решение от централната власт всъщност водят до още по силна подкрепа за взетото решение. Въпреки различните аргументи за политизация на въпроса и партийно противопоставяне, по-скоро можем да твърдим, че решението в Кресна е резултат от опасенията за социалната поносимост на реформата във ВиК сектора. Това решение най-вероятно няма да осигури ефективно предоставяне на качествена услуга дори в краткосрочен план, не би могло да осигури покриването на националните и европейските стандарти за качество на ВиК услугата, но гарантира ниска цена на водата в краткосрочен план. В допълнение, общинските съветници са против и централизацията в сектора.

Случая Сапарева баня

Община Сапарева баня, област Кюстендил е с от население 7 024 души, има 5 населени места – 1 град и четири села. Общината се обслужва от един ВиК оператор – общинско дружество. До края на 2016г. в Сапарева баня е най-ниска цена на водата в България – 46 стотинки на кубичен метър, от 1 януари, след 50% увеличение, цената е 65ст. на кубичен метър. Нивото на цената на водата отново се дължи на планинското разположение, следователно – на възможността да се ползва почти изцяло гравитачно водоснабдяване.

В община Сапарева баня, както и в Кресна, съществува устойчива съпротива сред гражданите срещу провежданата реформа. Многократно темата е обсъждана на заседания на общинския съвет. Повечето общински съветници изразяват становище против членството в асоциация по ВиК. В общината са провеждани и множество срещи с представители на централната власт, в опит да се убедят гражданите и местния политически елит в ползата от реформата. Няколко дни преди ключово заседание на ОС в общината е проведена среща със зам. министъра на регионалното развитие и благоустройството, отново със същата цел – да се убедят гражданите. Срещата се проваля, като зам.-министъра е освиркан от гражданите на общината.

На заседание на общинския съвет от 29-ти юни 2016г. с мнозинство от 10 гласа „против“, 2-ма „въздържали се“ и 1 „за“ Сапарева баня остава извън асоциацията по ВиК на територията на област Кюстендил. Единствено председателят на Общинския съвет Иван Куйов (ГЕРБ) подкрепя предложението. Общинските съветници Калин Базиргянов и Любен Кръстев, също от ГЕРБ, гласуват „въздържал се“, а съпартийците им Христо Милтенов и Николай Мертекчийски – „против“. На заседанието присъстват много граждани. На заседанието е дадена възможност на присъстващите граждани да се изкажат и всички изразяват категорично несъгласие за членство във ВиК асоциация. Противниците на включването в асоциацията се аргументират основно с поскъпване на цената на водата след присъединяването, отнемането на възможността общината да има собствено ВиК дружество, а от това следва загуба на собственост и работни места. Освен това се изразяват опасения, че обещаваните инвестиции в ВиК мрежата няма да бъдат отпуснати наистина и

всички инвестиции ще се правят в областния център. В този случай отново е дадена възможност на гражданите пряко да изразят мнението си при взимането на решения от местната власт. Отново има изразения съмнения за политизация и отново с аргументи за социална поносимост на реформата и срещу централизацията, членството в ВиК асоциацията на регионално ниво е отхвърлено.

Случаят Берковица

Община Берковица, област Монтана е с население 18 803. Има 20 населени места, най-малко с 3 постоянни жители, 8 населени места са с население до 100 души и само 2, освен общинския център, са с население над 1000 души. Община Берковица се обслужва от собствено ВиК дружество, останалите 10 общини в област Монтана се обслужват от ВиК Монтана. Необходима е подмяна на ВиК инфраструктурата на цялата територия на общината, защото е изградена предимно от етернитови тръби преди повече от 50 години. Пречиствателна станция – няма, а за град Берковица, с население над 13000 души, наличието на така е законово изискване. В момента в Берковица крайната цена на вода е 1.08 лв. и включва цена за водоснабдяване и канализация. В Монтана крайната стойност е над 2 лв., но в областния град има пречиствателна станция следователно към общата стойност се включва и така пречистваме. На територията на област Монтана най-висока е цената на водата в община Лом.

В община Берковица също съществува трайна съпротива срещу реформата във ВиК сектора. През март 2016г. областният управител на Монтана организира среща с гражданите и общинското ръководство на Берковица, присъстват кметове на други общини от областта, експерти от ВиК Монтана, РИОСВ. Срещата има за цел да убеди гражданите и ръководството на община Берковица в необходимостта на членството в асоциацията по ВиК. Областният управител на Монтана дава редица аргументи в полза на членството в асоциацията по ВиК на тази среща: „Опитваме се да убедим хората в Берковица, както и ръководството на общината, че е по-добре да приемат предложението и да станат част от цялото. Това ще им даде възможност да рехабилитират водопреносната си мрежа и да изградят пречиствателна станция за отпадни води. За съжаление до момента, нито кметският екип, нито общинският съвет, нито хората са убедени, че за да инвестират във ВиК сектора им е необходима помощ, а тя идва с европрограмите”. Ясно се открояват и противоречията в интересите на отделните местни общности на територията на област Монтана. Например, кметът на община Лом смята, че позицията на община Берковица пряко ощетява гражданите на община Лом. Тя казва: „Поела съм ангажимент към хората в Лом, че ще подменим тръбите на водопреносната мрежа. Не можем обаче да се справим без помощ и заради това ще търсим финансиране от европейските фондове. Тук говорим за солидарност и доверие”. Община Лом е подготвила проекти за цялостна подмяна на воден цикъл и за изграждане на пречиствателна станция, които желае да финансира по ОП „Околна среда“. Това би било възможно само при функционираща асоциация по ВиК на територията на областта, в която членуват всички общини от областта. От друга страна, на същата среща гражданите и местната управа на община Берковица изказват много опасения от членството в асоциацията по ВиК. Те са свързани с повишаването на цената на водата, ниското за качеството на бъдещите ремонтите и инвестициите при условие, че не се извършват от общинското ВиК дружество, изказват се мнения на граждани против централизацията, защото: „...цялата мрежа е изградена с активното участие и населението“.

В продължение на месец, след срещата, се организира подписка на територията на община Берковица, срещу присъединяването на общината към областната асоциация по ВиК. Събрани са 7392 подписа и подписката е внесена в общинския съвет. Тя е разгледана на извънредно заседание в средата на юни 2016г. Взето е единодушно решение против членството в асоциацията по ВиК за сключване на договор с общинското ВиК дружество.

В този случай отново се регистрира форма на пряко участие на гражданите в местното самоуправление – изразяването на подкрепа за дадено решение чрез подписка. Това подкрепя легитимността на местните власти и демократичните форми за взимане на решение. Ефективността и ефикасността на предоставяните публични услуги остават на заден план.

Обобщавайки можем да изведем две основни причини за отказ на общините от членство в асоциациите по ВиК. Първата е свързана със социалната поносимост на реформите. В разрез с всички теоретично обосновани, рационални допускания, че малките и финансово нестабилни общини би трябвало да са по-склонни да участват в междуобщински сътрудничества, българската практика показва точно обратното. Във всички разгледаните случаи икономическото развитие на общините е под средното за страната, респективно и доходите на гражданите са по-ниски. В тези общини цената на услугите по ВиК е по-ниска от средната. Влизането в асоциация по ВиК за тези общини означава задължително увеличаване на цените. Такова решение среща съпротивата на гражданите и общините категорично отказват да го възприемат на този етап. Второ, реформата се възприема като форма на централизиране на управлението. Тя на практика прехвърля част от управлението на регионално ниво и в двата сектора. Степента на централизация е относително еднаква. В сектора по управление на отпадъците общините запазват правомощия по управление, без пряката намеса на централната власт, макар и чрез представителство в регионални асоциации. Във ВиК сектора моделът на институционализация е подобен – регионални сдружения на общините. Но степента на ограничаване на правомощията на общините, поради смесеният характер на управлението и собствеността на асоциациите по ВиК е малко по-висок.

Демократичния характер и възможностите за участие на гражданите в него не са нарушени въпреки отчетената на централизация на правомощия. Общините запазват всички конституционни и законови гаранции за своята самостоятелност. Прехвърлянето на част от правомощията им на регионално ниво става чрез техни регионални асоциации или т.нар. модел на регионализация чрез местните власти¹, при който степента на ограничаване на правомощията на местните власти е най-малка. Именно процеса на провеждане на реформите показва, че гражданите, поне на местно ниво, проявяват активност и се възползват и прилагат различни форми на пряко участие във властта.

Проблемът с едновременното гарантиране на ефективността и ефикасността на управлението и провежданите политики и зачитане на правото на гражданите на пряко участие в управлението остава едно от най-сериозните предизвикателства. Рационалният анализ налага извода, че са необходими реформи в различни сектори, изискващи значителни финансови ресурси, което прави неизбежни промените поне в организацията на предоставянето на публични услуги на местно ниво. Въпреки това съпротивата на общините е значителна, особено срещу централизация на правомощия, независимо в каква степен и независимо към кое ниво – национално или регионално. В допълнение аргументите за социалната цена на реформата осигуряват и значителна подкрепа от страна на гражданите. Междуобщинското сътрудничество за предоставяне на услуги няма аналог в българската практика. То е изцяло извън политическата и административна традиция. Налагането на този модел е резултат от възприемането на практики от ЕС. Все пак можем да кажем, че бъдем умерени оптимисти. Реализираните форми на междуобщинско сътрудничество, особено в сектора по управление на отпадъците, вече постигат резултати. Предвид множеството ограничения пред другите варианти на реформа, отбелязани вече, сътрудничеството между общините изглежда политически и от гледна точка на постигане на ефикасността и

¹ Допълнително за типовете регионализация и възможните форми на институционализация на регионалното управление виж: Калфова, Е., В търсене на регионалното ниво на управление, сп. Публични политики, VOL 5, No1 (2014). [Kalfova, E., V tarsene na regionalното nivo na upravlenie, sp. Publichni politiki, VOL 5, No1 (2014).]

ефективността при предоставянето на публични услуги на местно ниво като най-приемливата алтернатива.

БИБЛИОГРАФИЯ

Конституция на Република България, Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., последна промяна - изм. и доп. ДВ, бр.100 от 18 Декември 2015г. [Konstituciya na Republika Bulgariya, Obn., DV, br. 56 ot 13.07.1991 g., posledna promyana - izm. i dop. DV. br.100 ot 18 Dekemvri 2015g.]

Европейска харта за местно самоуправление, ратифицирана от 37 Народно събрание на 17.03.1995. – Обн. ДВ, бр. 28, 1995. [Evropeiska harta za mestno samoupravlenie, ratificirana ot 37 Narodno sabranie na 17.03.1995. – Obn. DV, br. 28, 1995.]

Закон за местното самоуправление и местната администрация, Обн., ДВ, бр. 77, 1991, последна промяна – ДВ бр. 9, 2017. [Zakon za mestnoto samoupravlenie i mestnata administraciya, Obn., DV, br. 77, 1991, posledna promyana – DV br. 9, 2017.]

Закон за териториално-административното устройство на Република България, Обн. ДВ, бр. 63, 1995, последна промяна – ДВ, бр. 57, 2016. [Zakon za teritorialno-administrativnoto ustroistvo na Republika Bulgariya, Obn. DV, br. 63, 1995, posledna promyana – DV, br. 57, 2016.]

Закон за управление на отпадъците, Обн. ДВ, бр. 86, 2003, последна промяна – ДВ, бр., 53, 2012. [Zakon za upravlenie na otpadacite, Obn. DV, br. 86, 2003, posledna promyana – DV, br., 53, 2012.]

Национална програма за управление на отпадъците за периода 2009-2013] 2009, последна промяна – 2010г. [Nacionalna programa za upravlenie na otpadacite za perioda 2009-2013] 2009, posledna promJana – 2010g.]

Закон за водите, Обн. ДВ, бр. 67, 1999, последна промяна – Обн. ДВ, бр., 12, 2017. [Zakon za vodite, Obn. DV, br. 67, 1999, posledna promyana – Obn. DV, br., 12, 2017.]

Калфова, Е., 2014, В търсене на регионалното ниво на управление, сп. Публични политики, VOL 5, No1. [Kalfova, E., 2014, V tarsene na regionalnoto nivo na upravlenie, sp. Publichni politiki, VOL 5, No1.]

Стефанова, М., 2003, Местна власт и местно самоуправление, София. [Stefanova, M., 2003, Mestna vlast i mestno samoupravlenie, Sofia.]

ФРМС, 2011, Европейски опит и практики за междуобщинско сътрудничество. Резултати от проучване ролята на сдруженията на общините в България за насърчаване на междуобщинското сътрудничество, София. [FRMS, 2011, Evropeiski opit i praktiki za mezhdubshtinsko satrudnichestvo. Rezultati ot prouchvane rolyata na sdrujeniyata na obshtinite v Bulgariya za nasarchavane na mezhdubshtinskoto satrudnichestvo, Sofia.]

Agranoff, R., Michael McGuire, 2003, Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments. Georgetown University Press, Washington DC.

Bas Denters, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen, Lawrence E. Rose, eds., 2014, Size and local democracy, Edward Elgar Publishing Limited, UK.

Citroni, Giulio, Andrea Lippi and Stefania Profeti, 2012, Remapping the State: Inter-Municipal Cooperation through Corporatisation and Public-Private Governance Structures, *Local Government Studies*, 39:2, 208-234.

Germà B., X. Fageda and M. Mur, 2013, Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis, *Local Government Studies*, 39:3, 435-454

Germà, B. and M., E. Warner, 2013, Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis, Paper Presented at Public Management Research Association Conference, Madison, WI, June 22, 2013.

Hooghe, L. and Marks, G., 2003. Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97 (2), 233–243.

Jackson, J., ed., (2010), *Toolkit Manual. Inter-municipal cooperation.*, UNDP, Council of Europe.

Kuhlmann, S., 2008. Reforming local public services. Trends and effects in Germany and France. *Public Management Review*, 5, 573–596.

Hooghe, L. and Marks, G., 2003. Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97 (2), 233–243.

Hulst, Rudie and André van Montfort, eds., 2007, *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer Netherlands.

Pierre, J., ed., (2000), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Rayle, L., C. Zegras, 2013, Lisa Rayle & Christopher Zegras (2013) The Emergence of Inter-Municipal Collaboration: Evidence from Metropolitan Planning in Portugal, *European Planning Studies*, 21:6, 867-889.

Rhodes, R., 1996, The new governance: Governing without government, *Political Studies*, 44(4), pp. 652–667.

Santiago Lago-Peñas, Jorge Martínez-Vazque, eds., 2013, *The challenge of local government size*, Edward Elgar Publishing Limited, UK.

Sharpf, F. W. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

МНОЖЕСТВО АКТЬОРИ С ПРОТИВОРЕЧАЩИ СИ ИНТЕРЕСИ – ИНСТИТУЦИОНАЛНА СРЕДА, В КОЯТО КОПИРАНЕТО НА ПОЛИТИКИ Е НЕВЪЗМОЖНО

Симеон Петров

Резюме

В по-голямата част от политическите изследвания концепцията за трансфер на политиката се занимава предимно с процесите, които водят до прехвърляне на конкретни политики и мерки, макар да се признава, че използването на конкретни идеи или програми извън тяхната политическа среда зависи от много опосредстващи фактори. В рамките на този доклад трансферът се разглежда като включващ прехвърляне на административни и институционални знания, но не задължително и прехвърляне на политическите стилове и структури. През примера на европейската политика на заетост се изтъкват предимствата на трансфера на знание (учене за политиките) пред копирането на готови примери за политики и мерки (трансфер на политики). Теориите на ученето предлагат алтернатива на изцяло рационалния подход, защото за разлика от него посочват изрично, че изборът на поведение се задвижва от комбинации въз основа на подбор и адаптация повече, отколкото на рационално изчисление.

Особен интерес в този контекст представлява Европейската стратегия по заетостта (ЕСЗ), изпълнявана чрез нов начин на публично управление – Отворения метод на координация (ОМК). Така европейската политика на заетост извежда на преден план взаимното учене и съвместното изграждане на съгласие за общо тълкувание на проблеми, цели и резултати като фактори за развитие и промяна на публичните политики. Това се случва в много сложна среда на множество актьори с противоречащи си интереси – институционална среда, в която копирането на политики е невъзможно.

MULTIPLE ACTORS WITH CONFLICTING INTERESTS - INSTITUTIONAL ENVIRONMENT IN WHICH COPYING POLICIES IS IMPOSSIBLE

Simeon Petrov, Sofia University

Abstract

In many of the political studies the policy transfer concept is primarily engaged with the processes leading to transfer of specific policy and measures, although it is recognized that the use of specific ideas or programs outside their political environment depends on many mediating factors. Within this report the transfer is referred as including the transfer of administrative and institutional knowledge, but not necessarily, and transfer of political styles and structures. Through the example of European Employment Policy the benefits of knowledge transfer (policy learning) are emphasized instead of copying ready examples of policy and measures (policy transfer). Theories of learning offer an alternative to the fully rational approach, because unlike it they specify that the choice of behavior is driven by combinations based on selection and adaptation more than rational calculation.

In this context, of particular interest is the European Employment Strategy (EES) – implemented through a new method of governance – Open Method of Coordination (OMC). Thus, the European Employment

Policy highlights the mutual learning and joint development of agreement on a common interpretation of problems, objectives and results as factors of development and public policy change. This happens in a very complex environment of multiple actors with conflicting interests - institutional environment in which copying policies is impossible.

1. Увод

Класическата концепция за трансфер на политики, инструменти или конкретни практики е трудно приложима на полето на европеизацията като интерактивен процес на взаимодействие между националните държави и европейското равнище. Това е особено вярно при цикличен процес като Отворения метод на координация (ОМК), който се прилага в области, изискващи обективно някаква обща за държавите рамка, която е ограничена субективно - както от нежеланието на отделните страни да прехвърлят правомощия към Брюксел, така и от твърде големите институционални и културни различия между държавите в съответната област. Използването на този нов начин на публично управление в Европейската стратегия по заетостта (ЕСЗ) и редица други области извежда на преден план *взаимното учене и съвместното изграждане на съгласие за общо тълкуване на проблеми, цели и резултати като фактори за развитие и промяна на публичните политики.*

Теориите за ученето за политиките, чрез поставяне на ограничения на информационния капацитет и мотивация на участниците, принадлежат към групата на теориите на *ограничена рационалност*. Те едновременно допълват, но и са в контраст с рационалната теория за вземане на решение (March and Olsen, 1984). В тази теория се предполага, че участниците максимизират очакваната полезност чрез решения, в които бъдещите последици от всеки алтернативен курс на действие, с техните субективни или обективни вероятностите, са известни и оценени. Теориите на ученето предлагат алтернатива, защото за разлика от рационалистите посочват изрично, че изборът на поведение се задвижва от *комбинации въз основа на подбор и адаптация повече, отколкото на рационално изчисление*. В условията на ограничена рационалност, изборът следва процес на „проба-грешка“, в който са диагностицирани само най-неотложните проблеми и алтернативите са обсъдени и приети до степен на намиране на удовлетворително за участниците решение.

Подобно на всички еволюционни модели, моделите акцентирани на ученето се обръщат към минал опит и нова информация, за да се избере сред настоящите алтернативи. Освен това в рамките на „Европейския проект“ *взаимното учене не отрича националната специфика и приоритети, а стъпва на тях*. По този начин в редица области на политиките, особено тези, които не принадлежат към изключителната или споделяната компетентност на ЕС може да се гледа като „лаборатория за идеи“.

2. Разграничение между учене и трансфер на политиките

В научната литература относително рядко се прави разлика между понятия като трансфер на политики, дифузия, конвергенция, уроци от опита или учене за политиките. Обща тема сред изследванията в тази област е загрижеността за това *как политиките, административните договорености, институциите и идеите в една политическа среда (в миналото или настоящето) се използват в разработването на политиките, административните договорености, институции и идеи в друга политическа среда* (Dolowitz and Marsh, 2000, 5). Идеята за трансфера на политики е най-ранна и е разработена в САЩ през 60-те и 70-те, за да обясни разпространението на различни промени - административни или политически, в местното самоуправление.

Независимо от специфичния си избор, в началото на XXI век всички развити страни се сблъскват с аналогични проблеми. В тази ситуация обменът на идеи, сравнителният

анализ на политически практики, международното учене се превръщат в мощен рационализиращ фактор. **Не съществува национална политическа система, която сама със собствения си потенциал да може да отговори на общите предизвикателства.**

Трансферите се делят на доброволни и принудителни. Принудителният пренос на институции и политически решения е познат от векове в условията на завладени територии, колонии др. Най-завършената форма на доброволен трансфер е концепцията за уроци от опита, стъпваща на разбирането за рационализация, на Роуз. Същевременно някои трансфери като заемите, които Световната банка предоставя за либерализация, са задължителни по своя характер, макар да съдържат някои доброволни елементи.

Концепциите за „уроци от опита” и „трансфера на политики” стават влиятелни начини за разбиране на публичната политика през 90-те години на 20-ти век. Въпреки това, основните привърженици на понятията - Роуз за „уроци от опита” и Доловитц и Марш за „трансфера на политики”, имат трудност в предоставянето на убедителни отговори на някои въпроса, които са важни за тях и за тези, които са ангажирани в подобни проучвания (James and Lodge, 2003). „Ученето от опита” наподобява конвенционалните сметки на „рационалната” е подробно причинно-следствено описание на набор от действия, които публичното управление може да предприеме в светлината на опита от другаде. То включва оценка на бъдещето и обосновава защо и как това, което се извършва на друго място, може някой ден да влезе в сила „тук” (Rose, 1991). Роуз твърди, че **настъпването на урок във времето и пространството е както положително, което води до предписания за това какво трябва да се направи, така и отрицателно, по отношение на това кое не бива да се повтаря** (Rose, 1991, 9-10).

Ранните теории за прехвърляне на идеи и практики са създадени в съответствие с **англо-саксонската традиция**. В рамките на това разбиране, тръгващо от разбирането за относително стабилно, предварително зададено съгласие за посоката и целите на политиките е нормално да се говори най-вече за **трансфер на готови решения и мерки**. Изобщо не се поставя въпроса за съвместимостта със средата. Постепенно на теоретично ниво се разграничават и различни видове трансфер, а не само прехвърлянето по метода „копи/пейст“:

- **Копиране** – директно и пълно прехвърляне;
- **Емулация** – прехвърляне на идеи, които седят зад политиката или програмата;
- **Комбинация** – приемане на части от няколко различни политики;
- **Вдъхновение** – предизвикана от друг опит промяна, която се различава по съдържание и резултат от оригинала. (Dolowitz and Marsh, 2000).

Същевременно много автори подчертават и идеята за знанията (**трансфер на знания**). Въпреки че концепцията за трансфер на политиката се занимава предимно с процесите, които водят до прехвърляне на конкретни политики, тя също така признава, че **използването на конкретни идеи или програми извън тяхната политическа среда на произход зависи от познаването на политическите практики и институции**, свързани с тях. Така трансферът включва прехвърляне на административни и институционални знания, но не задължително и прехвърляне на политическите стилове и структури (Evans and Davies, 1999).

Акцентът върху знанията води до един централен аспект на концепцията за трансфера на политики, а именно въпроса за това **кой прави прехвърлянето**. Политическите трансфери се определят като умишлена дейност на вземащите решения. Доловитц и Марш са изрично фокусирани върху това кои участници са ангажирани в превода на политиката и защо и как ролята на тези участници се променя с течение на времето (Dolowitz and March, 1996 and 2000). Въпреки че отделните участници играят централна роля в трансфера на политики, **процесът на учене е основен вътрешно-организационен момент** в по-ранните разработки (виж също Evans and Davies, 1999).

Въпреки, че не са създадени с оглед на европейската интеграция достиженията на трансфера постепенно се интегрират в европейските изследвания. Доловитц и Булмър извеждат четири вида трансфери в рамките на ЕС:

- **Качване** - как държавите се конкурират за да оформят съдържанието на европейските политики и институционални договорености;
- **Изтегляне** – как държавите се приспособяват към променящите се стимули и ограничения от ЕС;
- **Социализация** – как нормите на политиките на ЕС се интегрират в системите от вярвания на местните актьори;
- **Обмен на информация** – взаимодействията за хоризонтално разпространение на идеи за политиките. (Bulmer, Dolowitz, 2007)

Процесът на европейска интеграция вероятно улеснява трансфера на политики чрез промяна на структурата на правене на политика и увеличаване на възможностите за трансфер. В същото време, трансферът може да улесни интеграционните процеси чрез създаване на нови структури на управление. **ЕСЗ е добър пример за двойна връзка между интеграция и трансфер на политиката.** От тази гледна точка, европеизацията може да се разглежда като специфичен път за прехвърляне на политически идеи и програми между европейско и национално равнище. Въпреки това **предложеният подход едва ли може да улови динамичен и интерактивен процес като ОМК, където всички четири вида трансфер съжителстват едновременно.**

Същевременно ученето за политиките в днешната наука има по-скоро положителни, Хегелиански тонове, което означава, че определени промени са за по-добро и в полза на физически лица, организации или дружества. Въпреки това е ясно, че човек не може да се учи от друг с различна политическа култура и идеология. **Никакви количествени данни, независимо от това колко добре са изпитани и проверени, не могат да убедят човек, че нещо е важно или полезно при подобно противоречие** (McConnell, 2007, 7-8). Ученето предполага нова информация, иновативни идеи, промяна във вярванията за ефектите от политиките. Практически концепциите за ученето предполагат, че **дори и да има трансфер на политики, той би бил ефективен само ако е следващ ученето.**

Сериозен недостатък на рационалисткото обяснение на европейски процеси като ОМК е, че то **дори да може да обясни слаби промени в инструментите, има трудности при разясняването на парадигмални промени в политиката**, т.е. промени в основните идеи и цели на политиките, тъй като промените са трудни за разбиране, ако ориентацията за тях са материалните интереси на политическите актьори. **Формирането на политическите предпочитания се основава на споделени знания от актьорите за проблемите и възможните решения в областта на политиката.** Въздействието за убеждаване на предпочитанията на актьорите и вярванията по принцип не се вземат предвид от рационалистичната теория (Paster, 2005).

Моделите, основани на знанието за промяна в политиката, не отхвърлят основната идея на подходите, основани на властта, които приемат, че политиките могат да се разглеждат като продукт на предпочитанията на самостоятелно заинтересовани участници. Те твърдят обаче, че **за поведението на всеки участник е важен въпросът как предпочитанията се формират и как се определят като първостепенни** (Hecklo, 1974, Holl 1993). Отговорът на този въпрос отчасти се крие в начина, по който всеки един актьор възприема или „изгражда“ собствения си свят и въз основа на коя информация той решава стратегиите си за действие. Поради това промяната в политиката може да дойде не само от променящите се предпочитания и динамиката на актьорите в коалициите, но също така и от **промените представи за това как политическите проблеми да бъдат определени и какви са подходящите решения** (Conzelmann, 1998).

В действителност, ученето, както е определено първоначално от новите институционалисти на социологическата школа, изглежда относително пасивен интелектуален процес, чрез който участниците интегрират знания и практически опит (Bennett and Howlett, 1992, 275-294). **Ролята на идеите се превръща в централен въпрос на анализа на политиката с възраждането на тенденцията на неоинституционализма** (Radaelli 1995, 159-183; Rhodes, 2000, 345-363). Понятия като **застъпнически коалиции или епистемологични общности** водят до нови перспективи за разбирането на политическия процес (Hargutndeguy, 2001).

Същевременно анализирайки малката промяна в политиките, която е инкрементална и остава в рамките на съществуващата парадигма, Джон Кингдън извежда значими течения (streams), които я предизвикват. Според него съответствието между източниците на промяната е такова, че **голяма промяна е възможна в извънредни случаи, когато се отвори „прозорец на възможностите“**, който в политическата практика може да бъде или природно бедствие, или избори, или някакво подобно явление, чиито последици са свързани с качествени структурни промени (Kingdon, 1995). Така в стабилни политически условия политиката се стреми да бъде еволюционна вместо революционна. От това следва, че **трансфер водещ до големи промени е малко вероятно да се случи, когато социално-икономическите, политически и физически условия са стабилни**.

Според основните теории за ученето в областта на политиката, **актьорите могат освен да защитават своите интереси и да се учат от опита на другите и съвместното си съществуване**. Ученето се концептуализира като промяна в познавателните и/или нормативните ориентации на ключови участници. Тази промяна в ориентацията е резултат от тълкуването на опита на другите. Ученето за политиките има характеристиките на един непрекъснат процес. **В науката за политиките фокусът е все повече върху групата или колективното учене**. Въпреки че то се извършва на индивидуално ниво, възможно е да се случи и в процес на комуникация. Ученето обикновено се разглежда като един от факторите, който обяснява промяната в политиката (Sabatier, 1988, 130).

Почти всеки автор използва своя собствена дефиниция на учене. Въпреки това от изследванията могат дедуктивно да се извлекат две характеристики. Първо, **ученето предполага промяна в мислите за политиката** (Eberg, 1997, 23-24; Sabatier, 1993, 30) и разбиране, че трябва да се направи корекция на грешките (Argyris and Schön, 1996; Кнаар, 1997, 30). Второ, **ученето съдържа идеята за подобрене**. Въпреки че е доста субективно какво се разбира под „подобрене“, то може да се характеризира като подобряване на политическата теория (мисли, които са в основата на политиката) и укрепване на легитимността на политиките (как политиката се приема от гражданите или от групите).

Ученето може да се определи като **интерактивен процес, който води до промяна в мисленето за политиката и създава търсене за подобрене на теорията на политиката и укрепването на легитимността на политиките**. Това определение има аналитичен и нормативен компонент. Аналитичният компонент е вниманието към въпроса до каква степен ученето се е състояло. Нормативният компонент е, че ученето се счита за нещо добро, защото включва подобрене. Затова ученето трябва да бъде стимулирано. **Ученето може да води до промяна в политиките, но това не означава, че всички промени в политиките са резултат от него**.

Промяна в политиката е резултат на ученето, ориентирано към две условия. Първо, промяната в политиката е предшествана от промяна в мислите за политиката и то на доброволна база. Второ, тази промяна предполага подобряване на теорията на политиката, например все по-голямо вникване в причинно-следствените връзки и извличането на поуки. Промяната предполага също така укрепването на легитимността на политиките, например степента, в която политиките се приемат от страна на участниците. За целта на настоящия доклад **ученето може да се дефинира по-оперативно - като промяна на идеи или**

убеждения (познавателни и/или нормативни ориентации), умения и компетенции, които са в резултат от наблюдение, тълкуване и споделяне на собствен или чужд опит и взаимодействие между участниците.

„Консенсусното знание” се превръща в крайъгълен камък в концептуализацията на ученето и по този начин се дистанцира от един чисто индивидуалистичен подход чрез добавяне на концепцията за „споделяне на по-големи значения” (Haas, 1990, 23-24). Хаас твърди (Haas, 1992, 3), че епистемологичните общности са решаващите канали, чрез които идеите циркулират и ги определя като „мрежа от професионалисти с признат експертен опит и компетентност в определена област и авторитетни претенции към политиката и със съответните знания за рамките на този проблем”.

Хаас по този начин признава, че *ученето се провежда в общности и мрежи, а не индивидуално*. Джефри Чекъл (Checkel, 1999) прилага понятийния апарат на конструктивизма за анализ на взаимното учене. В концепцията си за социално учене той го определя като процес, при който участниците, чрез взаимодействие с по-широки институционални контексти (норми и дискурсивни структури), придобиват нови интереси и предпочитания. Чекъл е по-експлицитен за средата на учене, с акцент върху ролята на „нормите” и „дискурсивните структури”. Нормите се разбират като споделени колективни разбирания, които регулират поведението.

Идентифицират се различни видове или нива на учене, като се започне от инструментално - което означава промяна на инструменталните видове, дизайн и/или настройки и се стигне до по-фундаментално учене - което предполага *ревизиране на целите на политиката и на проблемите*. Мажоне и Уилдавски (Majone and Wildavsky, 1979) посочват, че институционалните структури не трябва да планират обучение, за да се осигури учене, а проба-грешка методът е обща основа за учене. В допълнение, Хол посочва (Hall, 1993), че *научаването не означава непременно, че политиката става по-добра или по-ефикасна и по-скоро отразява опит да се адаптира политиката в светлината на опита от миналото и свързаните с политиката знания*. Мошер и Трюбек (Mosher and Trubek, 2003) предполагат по-практически двустепенен модел за оценка на ученето в политическия процес. Първата стъпка е да погледнем на самия процес, за да се види кои институционални договорености съществуват. Вторият е да се оцени връзката между тези договорености и да се наблюдават промените в политиката.

3. Ученето в Европейската политика на заетост

Как процесите на учене и трансфер се случват в светлината на новите форми за управление в ЕС като ЕСЗ и ОМК? *Въпросът за ефективността на ОМК е централен за повечето изследвания на ЕСЗ или другите области, където той се използва*. В много от трудовете, обаче, анализът тръгва или без да се формулира разбиране за ефективност, или тя се оценява чрез степента на сближаване на държавите. Самото сближаване също се търси двуюко или пък твърде широко, като не става ясно сближаването на кое е важно от гледна точка на ефективността на ОМК – на инструменти, мерки, разходи, структури, резултати или показатели на пазара на труда и т.н.

Подобна „разтегливост” на методологическия подход води до твърде крайни и диаметрално противоположни оценки на ЕСЗ и ОМК. Понякога те са причинени и от фокусирането само на европейско или само на национално ниво (при това обикновено през казуса на една или няколко държави). ЕСЗ трябва да се оценява и на двете нива.

Анализът за работата на ОМК на европейско ниво може да се фокусира върху потенциала и ефектите от наученото по отношение на целите на политиката и по отношение на институционалните възможности. *Тук ефективността на ЕСЗ ще бъде разбрана най-вече като осигуряване на работещ процес за взаимно учене и обмен на знание*. Този подход изглежда предопределен и от дефиницията на ОМК давана и от *ЕК – за процес на*

взаимно учене и координирана стратегия, а не за непремнна конвергенция и изследяване на различията между държавите.

Повечето от основните елементи на ОМК в областта на заетостта са пряко свързани с конструктивистките предположения за промяна на политиката - **дискурс, учене и участие в изготвянето на политиките** (Tsarouhas, 2005). Новият метод има координираща функция за обединяване на различни нива на вземане на решения за постигане на общи цели. Има и съвещателна функция, когато целите сами по себе си са предмет на преговори и размисъл с голям брой от поканените заинтересовани страни. Той оставя достатъчно място за неформални практики, тъй като има тенденция да се разчита на когнитивни споразумения, за разлика от официалното санкциониране, характерно за по-старите типове на управление (Tsarouhas, 2005).

Стратегията по заетостта е била успешна за обединяване на разнородни идеи относно целесъобразността на нов тип политика по заетостта, тъй като тя следва т.нар. трети път. Конструктивизмът възлага първостепенна важност за изучаването на политиките, доколкото с него се отхвърля разбирането за фиксирани предпочитания и се твърди, че актьорите са отворени за процеса на учене от другите. Според документите на Съвета, **ОМК се очаква да доведе до „култура на стратегическото управление и учене от опита на другите“**.

Много добра илюстрация на философските различия между ученето за политиките и трансфера ни дава съпоставката на подходите в **ЕС и ОИСР**. Европейската стратегия по заетостта в много по-голям степен съдържа дискурса за активиране на социалната политика. От своя страна ОИСР е по-резервирана по отношение на ефективността на разходите за активните политики на пазара на труда. В своите препоръки като част от усилията си да даде рецепта за гъвкавост, **ОИСР приема, че Съединените щати и в по-малка степен, Великобритания, са страни, служещи за модел. Там се възприема един единствен целенасочен набор от политики**. Този елемент липсва в Европейската стратегия по заетостта, която се опитва да постигне по-равен баланс между гъвкавост и сигурност. В ЕСЗ има по-голяма яснота за потенциалните отрицателни резултати, които могат да произтекат от някои от препоръките и поради това има склонност за внимателно дискутиране и предлагане на необходимостта за компенсаторни действия. Причината е, че **ЕСЗ се влияе от съществуващия „социален модел“, за разлика от политическите програми на ОИСР**.

Тази разлика в съдържанието отразява и разликите в организацията и процедурите. ОИСР следва по-централизиран подход с набор от специалисти, които изготвят и разглеждат данните относно политиките, посочвайки изходи и резултати. В ОИСР се извършва привидно академичен и технократски анализ, който може да бъде завършен почти изцяло без дейното участие на държавите-членки, въпреки че публикуването понякога се предхожда от трудни преговори с националните служители. Този формат позволява по-силна доминация на един определен набор от идеи за политическите проблеми и решения. Той е **„учене от другите“, макар и със силно препоръчителен и тесен характер. ЕСЗ изрично разчита на сътрудничество с държавите-членки дори и в предоставянето на данни и организирането на партньорски проверки**. Следователно, европейският процес в областта на заетостта е повече повлиян от контекста на вътрешните проблеми. **Докато ОИСР, учейки се от другите, казва как трябва да бъде, ученето с други в ЕСЗ казва какво е възможно** (Hemerijck and Visser, 2001).

Таблица 1. Видове учене при промяната на политиката на пазара на труда

Вътрешно		Международно	
Учене сам • една цел • политическа власт • експерти/ правителство • медии/ електорат Великобритания	Учене заедно • множество цели • социални пактове • експерти/правителс тво • създателите на политиките • соц. интереси Холандия, Ирландия	Учене от другите • една цел • едно решение, което устройства всички • експерти/ правителство • медии ОИСР	Учене с другите • множество цели • експерти/ правителство • създателите на политиките • соц. интереси ЕСЗ

Процесите на учене, които могат да възникнат чрез ОМК, се намират отчасти на европейско ниво (където партньорски проверки се извършват и се изготвят целите на Комисията и обобщаващи доклади и където НПО участват в разискванията), на национално ниво (когато националното правителство разработва националните планове за действие и неправителствените организации могат да играят активна роля), поднационалното ниво (където местните администрации участват в разработването на програми), на групово ниво в международен контекст (където националните политици обсъждат помежду си политики) и на индивидуално ниво (където познавателните и нормативни ориентации на участниците могат да бъдат променени от тяхното участие в арената на ОМК).

4. Потенциалът за учене – мерило за ефективността на ЕСЗ и ОМК

Необходимо е да се разгледа по-обстойно потенциалът на инструментите, използвани в рамките на ОМК и на ЕСЗ за стимулиране на ученето. Европейската стратегия по заетостта се състои от редица инструменти и процеси, които се повтарят в редовни цикли. ЕСЗ се основава на годишния обзор на растежа, с който се определят приоритетите на ЕС за стимулиране на растежа и създаването на работни места за предстоящата година и с който започва европейският семестър, насърчаващ по-тясната координация между правителствата на страните-членки по отношение на техните икономически и фискални политики. И така всяка година този процес, подкрепян от работата на Комитета по заетостта, включва следните етапи:

- **Създаване на Насоки за заетостта** – общи приоритети и цели за политиките за заетост. Насоките се предлагат от Комисията, одобряват се от националните правителства и се приемат от Съвета на ЕС.
- **Разработване на Съвместен доклад за заетостта** – основан на три елемента – оценка на състоянието на заетостта в Европа, изпълнение на насоките за заетостта и преглед на проектите на националните програми за реформи от Комитета по заетостта.
- **Разработване на Национални програми за реформи (НПР)** – изготвят се от националните правителства, а Комисията анализира дали са в съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“.
- **Изработване на Специфични за всяка страна препоръки** – изготвят се от Комисията въз основа на оценката на НПР.

Учене с другите предполага убеждение, че сътрудничеството дава възможност за по-успешно решаване на проблеми. С оглед на нереалистичните цели първо на Лисабонската стратегия и впоследствие спорната осъществимост на част от целите на Стратегия 2020, индивидуалната мотивация да се инвестира в обмен между участващите страни е ограничена до опити за решаване на често срещаните проблеми. Освен това, насоките си поставят за задача да налагат конкретни цели. Докато от съвещателният обмен

между участниците се очаква да доведе до нови и по-добри решения, насоките се основават на компромис между политическите актьори.

Като цяло насоките изглеждат имат затруднение със стимулирането на процесите на учене. Техният най-голям потенциал изглежда е да се убедят участниците да увеличат ученето от собствения си опит. Въпреки това, както и при други форми на учене, това е ограничено от факта, че насоките рядко променят набора от информация (Hartlapp, 2009). Може да се насърчава по-голяма прозрачност и обмен на информация чрез по-широкото разпространение на съответните документи между актьорите, които са засегнати. Ученето с други е по-вероятно, ако насоките за политиката по заетостта формулират реалистични цели, които в действителност могат да бъдат постигнати чрез съвместни действия.

Основните условия за обмен между страните включват подобни или поне съвместими интереси, както и доверие, трайни отношения между участниците и убеждението, че сътрудничество при решаване на проблеми е в полза на всички. Тези условия са в противоречие с интересите на участниците в ситуации, които насърчават договарянето като взаимодействие. Бенчмаркингът и меките санкции се стремят да постигнат цели чрез конкуренция между държавите-членки. ***Настройката за учене с други е отрицателно повлияна от институционалния контекст на увеличаване на намесата от страна на най-високите политически нива, които влияят на работата на ОМК, дебатите за укрепване на метода, както и политическата полемика за количественото определяне на целите.*** От теоретична и абстрактна гледна точка от това напрежение възниква противоречието между два режима на взаимодействие, а именно за решаване на проблеми и пазарлъците (Scharpf, 1997, 124).

Положителен аспект, който трябва да се отбележи е, че ученето чрез собствен опит, стимулирано от инструментите на ЕСЗ изглежда зависи по-малко от насоките за взаимодействие на участниците. Ако ЕСЗ желае да допринесе за постигане на политиката по заетостта чрез ученето в областта на политиката, това е област, която предлага най-големи възможности (Hartlapp, 2009).

За съвместните доклади по заетостта е далеч по-важно да се формулират общи проблеми, докато при насоките се търси обща посока на действие. „Говоренето” за общи проблеми може да създаде постепенно общ дискурс. Това се наблюдава при съвместните доклади, в които наред с категорично общи явления като младежка безработица и включване на пазара на труда, пенсионни реформи и място на пазара на труда за хората между 55 и 65 години, присъстват и проблеми като равнопоставеност на половете, недекларирана заетост и други, които не са характерни за всички страни. Макар ученето за проблемите да има по-малък принос от това, което би могло да се осигури от знанието за алтернативните инструменти и мерки, които се съдържат в насоките, то все пак съдържа потенциал, както за учене от собствения опит и другите, така и за съвместно учене за политиките.

Ученето от другите може да предложи една интелигентна форма на учене, макар че някои критични забележки трябва да бъдат направени. Двете основни форми на учене от другите могат да бъдат определени като имитиране и международен сравнителен анализ. На първо място е „имитирането” или процесът на копиране на политики от други организации или държави. Хемерик и Висер отбелязват (Hemerijck and Visser, 2001), че има много познавателни, институционални и политически пречки за учене под формата на имитиране.

Бенчмаркингът се оказва един от ключовите фактори в рамките на неюридически форми на сътрудничество. Въпреки ***възприемането на ОМК като „мек” инструмент, някои гледат на препоръките като на инструмент за създаване на законово задължение, макар и без законови санкции.*** Въпреки препоръката да е лишена от

официална обвързваща сила, потенциалното ѝ въздействие върху правителствата не бива да се подценява (Regent, 2003).

Бенчмаркингът в политически контекст може да действа и като пречка за ученето. То може да намали разнообразието и хетерогенността - две основни свойства на еволюционните системи (Lundvall and Tomlinson, 2002, 208). Вземащите решения могат да се съсредоточат на специфични микро иновации, като по този начин да пренебрегнат цялостните компоненти за успех и системният характер на политиките. Същевременно, **чрез фокусиране върху успеха бенчмаркингът може да не отразява достатъчно уроците от грешки (така наречените отрицателни уроци)**. Въз основа на най-добрите практики, бенчмаркингът може да пренебрегне простия факт, че в публичния сектор определението за успех е проблематично. Сравнителният анализ може да насърчи имитация, но успешните конкурентни стратегии са въз основа на отличителни и уникални аспекти. Както в частния, така и в публичния сектор, е прието да се прави разлика между кооперацията и конкурентни форми на сравнителен анализ. Предвид акцента върху имитацията (заедно с адаптацията, разбира се), бенчмаркингът в рамките на ОМК със сигурност е по-кооперативен. Това може да бъде проблем, ако някой иска да повиши степента на конкуренция сред страните от ЕС (Radaelli, 2003).

И накрая, **бенчмаркингът може да попречи на ученето чрез рамкиране на институционалния контекст**. Редица политически и институционални обстоятелства често са пренебрегвани в сравнителния анализ в публичния сектор, като се счита, че има взаимна заменяемост на най-добрите практики (Rose, 2002). Въпреки това, във всички процеси на политиката има елементи, които не могат да бъдат прехвърлени от една страна в друга без да се вземат предвид институционалното наследство и доминиращата култура.

По-важен е опитът придобит чрез партньорската проверка. ОМК стимулира разбирането на националния контекст, при което политиките могат да преценят защо някои решения може или не може да се приложат към собствения им национален контекст. Учението сериозно подчертава важността на установяването на възможностите и желанието за експериментиране. **Отворената координация съчетава два вида на ученето в областта на политиката: учейки се от другите, с голям елемент на подражаване на базата на опит в други страни, както и учене с други, или „интерактивно учене”, въз основа на съвместно разглеждане и обмен на информация и опит**. ОМК може да разшири репертоара на политическите отговори, както и ученето от успеха другаде.

Препоръките са въведени през 1999 г. от Комисията. Първоначално те се разработват без прякото участие на държавите-членки, но правителствата са в състояние да си възстановят контрола върху процеса чрез договаряне с Комисията да смекчи препоръките. После препоръките отиват в Съвета. Това предполага, че формирането на препоръките за отделните страни е политическо договаряне.

Ограниченията са свързани с това, че **специфичните за всяка страна препоръки са на практика (с изключение на външни проучвания или показатели) въз основа на доклади, изготвени от националните правителства**. В същото време, препоръките не съдържат информация за политиката на други държави, от които една страна може да се научи. Освен това, независимо от разликите в отзивчивостта на държавите-членки, Комисията гарантира, че броят на препоръките между тях е относително сходен. Политическите очаквания към мерките в отговор на препоръките не трябва да бъдат завишени, тъй като държавите-членки играят централна роля в тяхното формулиране.

Целите на създадената през 1999 г. програма за партньорски проверки са: да се идентифицират, оценяват и разпространяват добри практики за активни политики на пазара на труда; да се преценява дали и как добрите практики могат ефективно да се прехвърлят към други страни-членки, да се предприемат последващи действия за прилагане на целите и идеите на ЕСЗ, да се разработва и предлага методология и критерии за подбор и преглед

на най-добри практики. *Партньорската проверка е основно средство за ефективна организация на сравнителни анализи. Тя е съществена причина за това ОМК да се разглежда като процес на учене* (Regent, 2003).

Партньорската проверка насърчава сътрудничеството и обучението между националните администрации. Тя стимулира участници да преразгледат действащите национални политики в светлината на нови емпирични доказателства и учене от опита на другите. Това може да доведе до доброволното приемане на норми, които когато са успешни, могат да бъдат по-ефективни от принудителните санкции (Jacobsson, 2005). Хаас твърди (Haas, 1992), че *мрежата основана на знанието от експерти на епистемологични общности помага на държавите да определят своите интереси*. Държавните служители, представляващи държавите-членки в Комитета по заетостта, са един пример за такава мрежа.

Особено интересен е въпросът за показателите за мониторинг и оценка. Една важна характеристика на *показателите трябва да се отбележи - те са много повече за „результати“, отколкото за политически „входове“ и „изходи“*. Аткинсън (Atkinson, 2002) възразява срещу приемането на входните и изходните показатели - въз основа на съгласуваност с принципа на субсидиарност страните-членки следва да могат да избират политики подходящи за националните си условия, с цел постигане на желаните резултати (Mabbett, 2005).

ОМК следва да съдейства за улесняване на обсъждането, развитието на мрежите и да даде възможност на участниците да споделят добри практики и да сравняват резултатите (Trubek and Mosher, 2001). Структурираните в рамките на ОМК процеси на учене в социалната сфера може да представляват европейска рамка, която да сближава на нивото на вярванията. Въпреки това, скоростта, с която държавите-членки са се споразумели за целите би следвало да алармира изследователите за потенциално ограничаване на *ОМК - възможността, че ще се окаже символчен процес, при който се правят декларации за целите без механизми за приемане на инструменти*, необходими за постигането им. ОМК разчита за своята ефективност на прехвърлянето на идеи в политическите процеси на държавите-членки. Знае се малко дали това предаване се случва.

От всички елементи в ОМК, *събирането и мониторингът на показатели изглежда да осигуряват механизмите, които могат да задвижват държавите-членки към съществени промени в политиката*. Съгласявайки се с общите цели и обмена на знания за инструментите и настройките, необходими за постигането на тези цели, анализът на показателите поставя участниците в ОМК в една обща парадигма на политиката и насърчава нейното развитие и усъвършенстване.

Индикаторите, чрез които се прави оценката, са индикатори за постигане на целите, а те зависят от представата за „правилното“ развитие на общността. Така че политическият дебат за целите в търсене на научна аргументация продължава в дебат за оценката на политиката. *За да се рационализира процесът на политиките търсенето на съгласие за целите следва да бъде съпроводено от изграждане на съгласие за критериите за оценка*. Без това процесът на политиките се приближава до модела на „боклукчийското кошче“ (Cohen, March, Olsen, 1972) и губи рационалния си характер дори в случаите, когато в практиките са въведени и се прилагат рационални методи за изработване и осъществяване на политики (Томова, 2011, 62 [Томова, 2011, 62]).

Внимание следва да се отдели и на Европейския социален фонд. ЕСФ осигурява финансиране на държавите-членки и допълва техните действия като предлага финансова подкрепа за изпълнение на Националните планове за действие по заетостта. Тази подкрепа се канализира чрез оперативни програми, финансирани чрез ЕСФ. Това финансиране е предвидено да помогне за адаптиране и модернизиране на системите за образование, обучение и заетост. *Индиректно ЕСФ е свързан с ЕСЗ не само като средство за*

финансова подкрепа, но и поради собствената си организационна логика, която също е основана на диалога (Regent, 2003). Европейският социален фонд не е напълно успешно вписан в повишаването на значението на подхода „отдолу-нагоре” в Европейската стратегия по заетост. Проектите по ЕСФ са склонни да бъдат с временен характер и с малко обратна връзка към НПДЗ и после ННР. Освен това, има нужда от по-добра координация между национално и поднационално равнище, за да се учат от успешните проекти на ЕСФ.

Обикновено на **структурните фондове (и в това число ЕСФ) се гледа като на инструмент, който рационализира процеса на европейските политики, благодарение на ясните правила и икономическата логика за съотношение между цена и полза при отпускането на средства от тях**. Използването на средствата от ЕСФ и на програмно-проектния принцип, на основата на който те се усвояват, има и политически ефект, който в голяма степен отразява логиката на публичните политики и на хоризонталното взаимодействие между различен тип участници. Програмно-проектният принцип, подобно на ОМК, замества федерализма и институционалното разделение на компетенциите между равнищата на управление (Томова, 2008, 157 [Tomova, 2008, 157]). Чрез него се създават **партньорски връзки между различните равнища на управление, както и между тях и обществените организации, създава се среда, в която целите, зад които застават различните участници, могат да се постигат едновременно**.

Като цяло, анализът показва, че **потенциалът на инструментите в рамките на ЕСЗ за стимулиране на учене е предмет на значителни ограничения**. В някои контексти тези ограничения могат да бъдат премахнати (поне до известна степен) чрез промяна в процеси и характеристики. Ученето чрез собствен опит може да бъде допълнително засилено, ако показателите са по-силно насочена към критериите, разработени от експертните групи и изследователи.

Втората форма на учене, а именно учене от другите, би могла да разшири възможностите си чрез промяна на инструментите. Партньорските проверки трябва да се провеждат между групи от държави с подобни институционални договорености и структури. Политиките в по-малко проблемните области е вероятно да бъдат по-успешно прехвърлени и промените по-лесно постигнати чрез актове с незадължителна сила. Обединения, които може да варират в зависимост от предмета, биха могли да предложат по-добри условия за учене от други.

Таблица 2. Преглед на различните форми на учене и инструментите на ЕСЗ от гледна точка на използвания и възможния потенциал

Форми на учене	Насоки	Препоръки	Национални програми за реформи	Бенчмаркинг	Партньорска проверка и Програма за обучение	Индикатори	ЕСФ
<i>Учение от собствения опит</i>	В средна степен и потенциал	В голяма степен	В малка степен, но с голям потенциал	В средна степен, но с голям потенциал	В голяма степен	В голяма степен	В средна степен и потенциал
<i>Учение от другите</i>	В средна степен и потенциал	Липсва, с голям потенциал	В средна степен	В средна степен, но с голям потенциал	В средна степен, но с голям потенциал	В средна степен	В малка степен, но с голям потенциал
<i>Учение с другите</i>	В средна степен, но с голям потенциал	Липсва със среден потенциал	В малка степен, със среден потенциал	В малка степен, но с голям потенциал	В средна степен, но с голям потенциал	В голяма степен	В средна степен, но с голям потенциал

Специфичните за страната препоръки се изготвят почти без участието на другите страни и практически двустранно между представителите на съответната държава и Комисията. Така тези препоръки не съдържат почти никакъв потенциал за взаимно учене. Ползата от тях може да се увеличи чрез включване на външни експерти и по-ясна и тясна връзка с партньорските проверки и Програмата за обучение. Това може да се види в обобщената таблица на възможния и използвания потенциал за учене в рамките на ЕСЗ.

Сравнителният анализ в Доклада за напредъка има за цел да стимулира ученето от другите, но се фокусира само върху няколко модела. Партньорската проверка е инструмент за преглед и насърчава потенциалното учене от други държави. И накрая, показателите стимулират ученето чрез рефлексивна оценка и целенасочен стимул да се генерира информация. Докато показателите имат потенциал за насърчаване на ученето чрез собствен опит, политическите конфликти за консолидация на ОМК в бъдеще могат да попречат на оптималното използване на този потенциал.

В заключение следва да се отбележи, че ученето е обикновено неравномерно и/или частично. *Взаимното учене, което води до интегрирането на нормите, предполага бавния напредък, доколкото това е въпрос за изграждане на доверие между участниците.* Това „управление чрез убеждаване“ (governance by persuasion) също предполага, че актьорът е достатъчно отворен за оценка на знанията в светлината на нов опит и учейки се от другите. Готши счита (Goetschy, 2005), че *повтарящият се характер на ОМК е най-силната му страна.* Повтарящият се характер на процеса в цикъла засилва потенциалния ефективен партньорски натиск и политически ангажимент. Повтарящото измерение също е полезно за създаване на дългосрочен план за подобряването на знания за националните реалности и може би за подобряване на изпълнението (Noaksson, 2006).

ОМК, включително в рамките на Европейската политика по заетостта, показва редица ограничения, дори ако в тесен смисъл го приемем само като механизъм за координация и взаимно учене. Въпреки това, неговото използване е полезно и вероятно ще се разшири и в други области на европейско ниво.

В последна сметка - *най-важното предимство на ОМК е заобикалянето на политическите противоречия чрез преместването на акцента от интересите към търсенето на ефективни решения за общите проблеми.* Изхождайки от това изместване на акцента, ефективността на ОМК може да се увеличи значително при обвързването му с два ключови въпроса: подчиняването му на общоевропейски гранд-стратегически цели, около които има съгласие от една страна и увеличаването на използването на знанията и експертната при самите съдържателни елементи на процеса.

Обикновено изследванията на трансфера на политики използват категориите на „заемодател“ и „кредитополучател“, когато описват как политическа практика от една страна се пренася в друга. Подобни позиции са трудно определими в един интерактивен и многопосочен процес като ОМК.

Така ЕС всъщност се превръща не в генератор за ускоряване на трансфери, а в своеобразна *лаборатория за идеи*, при това за разлика от ограничените разбирания на трансфера, това може да са не само добри практики, а и иновации, които увеличават знанието за проблемите и броя на политическите алтернативи. В условията на голямо противопоставяне на влиятелни интереси нараства значението именно на знанието и на методите, търсещи изграждане на съгласие и взаимно учене.

Оскъдните емпирични изследвания за вътрешното (в страните-членки) въздействие на ОМК досега показват, че има идейно въздействие, но само върху една малка група от участници, предимно държавни служители (Jacobsson, 2004, 366) и че не влияе значително на националните публични дискурси (Rhodes, 2005, 508).

5. Развитие на процеса на учене за политиките в ЕС

Въпросът за взаимното учене не изключва идеята за значимостта на националните интереси. Това е в съответствие с разбирането сред повечето учени, че **ОМК включва, както стратегическо договаряне, така и социализация**. Разбира се, неоспорим факт е, че държавите-членки е по-малко вероятно да се съобразят с насоките, които са скъпи, дългосрочни и се различават от политическите им стремежи. **Желанието на ключовите участници да се учат е важен показател за действителното настъпване на учене в областта на политиката**.

Постигането на националните цели не е задължително в противоречие с постигането на общоевропейските. Напротив, **постигането на общоевропейските цели става възможно чрез реализирането на националните приоритети**. Това предполага те да се формулират едновременно, в рамките на общ процес, в който всяка общност говори чрез собствените си представители и по този начин участва в изработването на общите политики. Това предполага още европейската интеграция да не се схваща като бюрократичен процес, който протича отгоре-надолу в условията на йерархизирана власт и разпределени отговорности между наднационалните и държавните политически структури, а като форма на делиберация между участници от различните равнища на европейско политическо управление (Tomova, 2012).

Целта на ЕСЗ и ОМК не може и не трябва да бъде конвергенция – непременно и задължително. Напротив, появата и развитието на ЕСЗ е поява и развитие на мрежа. На страните следва да се предоставя възможност да селектират част от приоритетите и да ги подкрепят според националната си специфика. Това от своя страна може да допринесе за групиране на държавите в рамките на решаването на специфичните за някои от тях проблеми, включително и в рамките на партньорските проверки. Могат да се определят няколко повратни фактора за увеличаването на ефективността на ОМК, разбрана като взаимно учене:

- *Европейските страни следва да приемат участието си в ЕСЗ като участие в кооперативна стратегия, която зачита националните специфики и интереси;*
- *Логиката на ЕСЗ трябва да се възприема като процес на обмен на опит и знания, а не на доброволни и/или принудителни трансфери;*
- *Страните следва да се обединят и да следват в национален контекст обща гранд-стратегическа надстройка (понятие въведено от Танев, 2013 [Танев, 2013]) на ЕСЗ;*
- *Трябва да се засили ролята на знанието и експертните анализи на национално и местно ниво;*
- *Задължително е отварянето на националната мрежа за политиката по заетостта не само към европейските участници, но и към регионалните и местните актьори в съответствие с идеите за субсидиарност и участие.*

Консенсусното учене също има полза от промени в практиките на държавите-членки при изготвянето на НПП. Кръгът от участници следва да се разшири и стабилизира, за да се включи по-широка група от поднационални участници. Неслучайно Зейтлин (Zeitlin, 2005, 486) предлага **да се използва сравнителен анализ не само за резултатите, но също така и за измерване на широкото участие и относителното влияние на съответните участници**.

Специално внимание следва да се отдели на най-новите членки на ЕС от **Централна и Източна Европа**. Присъединяващите се страни не могат да повлияят на приемането на политиките на ЕС и на адаптирането на достиженията на правото на ЕС. От друга страна, голяма част от достиженията на правото на ЕС е много обща и идва под формата на „меки“ (необвързващи) актове, което оставя на националните правителства пространство за

маневриране. В много случаи присъединяващите се страни са много нетърпеливи да се научат от ЕС, за да ползват западния опит и процесът на трансформация се движи, за да се изградят функциониращи демокрации и пазарни икономики в съответствие с модела на ЕС.

В последствие това води до съществена слабост, при която новите държави-членки **най-често възприемат ЕСЗ като чисто административна дейност и това възпрепятства постигането на целите.** Ученето е в рамките на разбирането за ограничена рационалност. То е политически процес, а не техническо упражнение. Именно затова може да се твърди, че както при изготвяне на НПДЗ, така и при обсъждането на европейско ниво, те трябва да отстояват за включване на насоки по-добре приспособени към техните национални приоритети. С оглед на идентифицираните проблеми тези насоки трябва да акцентират върху потребностите на обучението, вариантите за решаване на регионалните политики по заетостта и не на последно място за намаляването на неформалната икономика. Това, разбира се, трябва да бъде подпомогнато чрез допълнителни действия със собствени средства, особено за професионална реинтеграция и мобилизиране на всички икономически и социални актьори и организациите на гражданското общество.

Като причини за това изготвянето на НПДЗ да изглежда като „административно упражнение”, а не като „лост” за действително подобряване на положението на пазара на труда в новите държави-членки, несъмнено трябва да се посочат финансовите пречки и липсата на достатъчно време за приспособяване към механизмите на ОМК. Съществуват, обаче, и други сериозни фактори – самото съдържание на ЕСЗ, недостатъчното обучение от страна на ЕК, слабостите на социалния диалог в тези страни. Относно първоначалното съдържание на ЕСЗ е ясно, че то е насочено повече към изискванията на трудовите пазари на ЕС-15.

Така например, от 1997 г. се счита, че повишаването на равнището на заетост предполага насърчаването на активни политики по заетост и постепенно изчезване на пасивните политики и политиките, които насърчават ранното излизане от трудовия пазар. Същевременно, в страните от ЦИЕ е задействан процес на реорганизиране на активното население, а схемите за ранно пенсиониране служат и за трансформациите, които настъпват в промишления сектор, в публичната администрация и в селското стопанство, т.е. бързото увеличаване на активните за сметка на пасивните политики крие опасности от създаване на сериозни дисбаланси. Още повече, че в страните от ЦИЕ след 2000 г. е значително по-малко наложително, отколкото в по-старите страни-членки, да се ограничават пасивните мерки, защото обезщетенията за безработица вече са сериозно променени под влияние на Световната банка.

Като цяло, в тези страни се забелязва сериозна тенденция за „изкуствено”, временно намаляване на безработицата. В по-малка или в по-голяма степен, това е характерно за всички нови членки заради първоначалния принцип на универсалност в отношението към тях на европейските институции. Така че въпросът за страните от ЦИЕ не е толкова силно свързан с намаляване на пасивните политики, колкото с подобряване качеството на работните места. Още повече, че икономическите агенти почти изцяло пренебрегват дългосрочните инвестиции за повишаване на качеството на заетост и професионалното развитие на човешките ресурси.

От друга страна, предизвикателствата за включване на регионалните и местните нива при изпълнение на ЕСЗ в страните от ЦИЕ са още по-големи поради факта, че икономиките на тези държави са силно централизирани по време на комунистическите режими и те разполагат с твърде малко институционални средства за действия. Дори след присъединяването към ЕС в повечето страни териториалните органи все още имат ограничени правомощия. Този фактор е придружен с ограничена географска и секторна мобилност на работниците.

Основен проблем за страните от ЦИЕ е преодоляване на практиката на директните трансфери на възприятия за проблемите и мерките. Разбирането за ЕС като учител прилагаш по тейлъристки метода на „моркова и тоягата” е работещо в предприсъединителния процес, но доброволните или принудителни трансфери нямат място в оформяща се широка „епистемологична” общност за взаимно учене като ЕСЗ. Взаимното учене не отрича националните интереси, напротив, то стъпва на разбирането и знанието за националните специфики и приоритети. И макар преговорните процеси да са по своята същност колосален трансфер на политики, то трансферът няма бъдеще в рамките на членство в ЕС. ***Директните трансфери на политики и инструменти са възможни само при широко отворен прозорец на възможностите. За страните от ЦИЕ този прозорец е окончателно затворен с влизането в ЕС, където е важно не слушането, а участието.***

6. Обобщение

Класическите разбирания за трансфер на политики и инструменти не обясняват добре интерактивен и сложен процес като европейската политика на заетост и ОМК. ***Предимствата на подхода за ученето за политиките пред разбирането за трансфер на политики са:***

- ***Допуска процес на социално учене заедно с другите***, а не само еднопосочно учене от своя или чуждия опит;
- ***Отчита съществуващите*** вярвания, социални модели и институционални различия;
- ***Не търси задължителна конвергенция***, а обмен на идеи и знания в съответствие с концепцията за ограничената рационалност;
- ***Помага за изграждането на съгласие*** в сложна политическа и институционална среда и за увеличаването на алтернативите;
- Много по-добре улавя обмена на идеи и знания на етапите на формиране на ***дневния ред и определяне на целите и др.***
- ***Може да е осъществен процес на учене и това да не доведе до промяна***, за разлика от това концепцията за трансфера предразполага към промяна и сближаване в по-краткосрочен период.
- ***Концепцията е по-подходяща е за изследване*** на многопосочни и циклични процеси като европеизацията и ОМК
- Вписва се в доминиращото разбиране за ЕС като система с ***многостепенно управление***

БИБЛИОГРАФИЯ

- Танев, Т., Държавничеството, С., 2013 [Tanev, T., Darjavnichestvoto, S., 2013]
- Томова, Т., Изработване на политики, програми, проекти, С., 2008 [Tomova, T., Izrobotvane na politiki, programi, проекти, S., 2008]
- Томова, Т., Социалната политика: капаните на оценката, ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, Година 2, бр. 4, Октомври 2011 [Tomova, T., Socialnata politika: kapanite na ocenkata, PUBLICHNI POLITIKI.bg, Godina 2, br. 4, Oktomvri 2011]
- Argyris, Chris and Donald A. Schön, *Organizational Learning II. Theory, Method, and Practice*. Reading MA: Addison-Wesley, 1996
- Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B., *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press, 2002
- Bennett, C. and Howlett, M., The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences* 25: 275-294, 1992
- Bulmer, Dolowitz, Humphreys, Padgett, *Policy Transfer in European Union Governance*, Taylor & Francis e-Library, 2007
- Checkel, J.T., Social construction and integration. *Journal of European Public Policy* 6 (4), pp. 545-560, 1999
- Cohen, M. James March, and Johan Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly* 17, 1-25, March 1972
- Conzelmann, T., 'Europeanisation' of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change, *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 2, N° 4, 1998
- Dolowitz, D. and Marsh, D., 'Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature', *Political Studies*, 44, 343-57, 1996
- Dolowitz, D. and Marsh, D., 'Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', *Governance*, 13 (1), 5-24, 2000
- Eberg, J., *Waste Policy and Learning - Policy Dynamics of Waste Management and Waste Incineration in the Netherlands and Bavaria*, Eburon, Delft. J. Eberg, R. van Est en H. Van de Graaf (red.), *Leren met beleid - Beleidsverandering en Beleidsgericht Leren bij NIMBY-, Milieu- en Technologiebeleid*, p.7-17, 1997
- Evans, M. and Davies, J., 'Understanding Policy Transfer: a Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective', *Public Administration*, 77 (2), 361-85, 1999
- Goetschy, J., 'The open method of coordination and the Lisbon strategy: the difficult road from potential to results', *Transfer*, 11 (1), 64-80, 2005
- Haas, E.B., *When Knowledge Is Power. Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: University of California Press, 1990
- Haas, P., Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organization* 46 (1), pp. 1-37, 1992
- Haas, Peter. M. & Haas, Ernst. B., 'Learning to Learn: Improving International Governance ', *Global Governance*, 1995

- Hall, Peter A., ‘Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain.’ *Comparative Politics* 25(3):275–96, 1993
- Hargutndeguy, J. *New institutionalism and french public policy analysis: maintaining the exception culturelle*, 2001
- Hartlapp, M., Learning about policy learning. Reflections on the European Employment Strategy. In: Kröger, Sandra (ed.): *What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions in OMC research, European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol. 13, Art. 7, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-007a.htm>, 2009
- Heclo, Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Maintenance*. New Haven: Yale University Press, 1974
- Hemerijck, A. Visser, J., *Policy learning in European welfare states*, 2003
- Jacobsson, K. and S. Borrás, ‘The open method of coordination and new governance patterns in the EU’, *Journal of European Public Policy*, 11 (2), 185–208, 2004
- Jacobsson, K., ‘Trying to reform the “best pupils in the class”? The open method of coordination in Sweden and Denmark’, in J. Zeitlin and P. Pochet (eds.) *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 107–136, 2005
- James, O. Lodge, M. The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research, *Political Studies Review*: Vol 1, 179–193, 2003
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies (Second Edition)*. New York: Harper Collins, 1995
- Knaap, P. van der, *Lerende Overheid, intelligent beleid - De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie*, Uitgeverij Phaedrus, Den Haag, 1997
- Lundvall, B.A. and M. Tomlinson, ‘International benchmarking as a policy learning tool’ in M. Joao Rodrigues (Ed.) *The New Knowledge Economy in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham: 203–231, 2002
- Mabbett, D., *Learning by numbers? The use of indicators in the coordination of social inclusion policies in Europe*, 2005
- Majone, G. & Wildavsky, A., *Implementation as evolution*. In: Pressman, J. & Wildavsky, A. (eds.). *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1979
- March, J. & Olsen, J., *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. *American Political Science Review* 78: 734–49, 1984
- McConnell, A., *What is Policy Change? A Small Step on an Uneven Road*, Paper presented to the panel ‘Tracking Policy Through Time: Beyond the Stability- Change Dualism’, *Governing by Looking Back Conference*, ANU, Canberra, Australia, 12–14 December 2007
- Nedergaard, P. *Policy Learning In The European Union: The case of the European Employment Strategy*, *Policy Studies*, Vol. 27, No 4, ISSN 0144-2872, 2006
- Noaksson, N., *Bridging the delivery gap in the Open Method of Co-ordination - Learning to expect less in order to get more*, *European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS)*, 2006

- Paster, T. The New Modes of EU Governance: Combining Rationalism and Constructivism in Explaining Voluntarist Policy Coordination in the EU, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*, 34 Jg., H. 2, 147–161, 2005
- Radaelli, C. M., The role of knowledge in the policy process ', *Journal of European Public Policy*, 2, 2, 159-183, 1995
- Radaelli, C. M., *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?*, Research Report, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, 2003
- Regent, Sabrina, The Open-Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? *European Law Journal* 9 (2): 190-214, 2003
- Rhodes, R. A.W., The governance narrative: key findings and lessons from the ESCR's Whitehall programme ', *Public Administration*, 78, 2, 345-363, 2000
- Rhodes, M., European Employment Policy – Between Efficacy and Experimentation, in: William Wallace/Helen Wallace/Mark A. Pollack (Hg.): *Policy Making in the European Union*, Oxford, 489–512, 2005
- Rose, R., 'What is Lesson Drawing?', *Journal of Public Policy*, 11 (1), 3–30, 1991
- Rose, R., Ten steps in lesson-drawing: A guide to learning from abroad, *RSCAS working paper 2002–05*, EUI, Florence, 2002
- Sabatier, Paul. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. *Policy Sciences* 21: 128-168, 1988
- Sabatier, P.A. and J.C. Jenkins-Smith, The Dynamics of Policy-Oriented Learning. In: *Policy Change and Learning - An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder- San Francisco-Oxford, p.41-56, 1993
- Scharpf, Fritz W., *Games Real Actors Play. Actor centered institutionalism in policy research*, Bolder, Colorado, 1997
- Stone, Diane. Knowledge, power and policy. *Banking on Knowledge: The Genesis of the Global Development Network*, ed., Diane Stone. London: Routledge, 241-258, 2000
- Tomova, T., European social policy: do the states matter? ,ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg Volume 3, Number 1, June 2012
- Trubek, David M. and Mosher, James, 'New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model'. Presented at Reconfiguring Work and Welfare in the New Economy. European Union Center, University of Wisconsin-Madison, May 10-12 2001
- Tsarouhas, D., *The Open Method of Coordination and integration theory: are there lessons to be learned?*, 2005
- Zeitlin, Jonathan, The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy. In *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, ed. Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet and Lars Magnusson, 447-503. Brussels: Peter Lang, 2005

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ТРАНСФЕР В ОБЛАСТТА НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ

Татяна Томова

Резюме

Моделът на социална политика в България комбинира нарастващи държавни разходи за социална сигурност, ниски социални придобивки и относително високо доходно неравенство. Тази странна комбинация от характеристики е следствие от опита да се стабилизира възприетия през 90-те години пазарен модел на социална политика без той да се променя радикално. Включването в европейския трансфер в областта на социалната политика допринася за това състояние, тъй като поради особеностите на европейските институции той се осъществява чрез меки форми, които променят идеите, леко влияят на практиките и оставят устойчиви моделите.

THE EUROPEAN TRANSFER OF SOCIAL POLICIES IN BULGARIA

Tatyana Tomova, Sofia University

Abstract

The Bulgarian Social Policy model is a mixture of increasing social expenses payed from the State, low social benefits and relatively high income inequality. This strange combination of peculiarities is a consequence of the try to stabilize without changing the market social policy model shaped during the 90s. The inclusion in the European transfer of social policies tends to support this situation. Because of specific European institutions it takes soft forms that change the ideas, lightly influence the practices and keep the models stable.

Въведение

С влизането си в ЕС през 2007 г. България е въввлечена в активен трансфер на законодателство и политики. Този процес трябва да доведе до постепенна конвергенция на обществените процеси и показатели в страната с тези в ЕС. Трансферът започва по-рано, като част от процеса на подготовка за присъединяване, но след пълноправното членство той разширява обхвата и интензивността си най-вече заради необходимостта въвеждането на *acquis communautaires* да се съпътства от активно приспособяване на вътрешните регулации към променената икономическа и социална среда на общия пазар. Така трансферът става двоен – от една страна той е предизвикан от стимули, които идват от общностното равнище, от друга – от вътрешни стимули за промяна и решаване на национални проблеми.

Да се обяснява европейската интеграция като трансфер на законодателство и политики не е нов научен подход, независимо, че много често използването му се определя като недоразвито (Bulmer, S., Padgett, S., 2005, p. 103). Изследователите, които приемат трансфера като обяснителна теоретична рамка на европейския процес, признават, че „ЕС е мощна платформа за трансфер на политики“ и че той се наблюдава във всички форми на европейско публично управление (Bulmer, S., Padgett, S., 2005, p. 124). Той обаче не протича по един и същи начин във всички европейски политики. Напротив, специфичните

институции на ЕС и свързаните с тях особени методи на европейските политики (Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M. A., 1998) очертават различни форми на трансфер, които едновременно протичат в общото европейско пространство. Резултатът е, че сближаването на страните-членки в различните области се случва с различна скорост.

Целта на настоящия доклад е да анализира особеностите на европейския трансфер в областта на социалната политика и да очертае резултатите от него в България. Социалната политика е особена сфера на европейска интеграция поради запазването на държавните компетенции и въвеждането на меки форми на европейско управление по отношение на свързаните с нея цели. Заради необвързващия ѝ характер, трансферът има голямо значение за случването на общата социална политика. Първата част от доклада изяснява видовете трансфер и свързаната с тях конвергенция. Втората част обяснява особеностите на европейския трансфер в процеса на общата социална политика. Третата е посветена на развитието на модела на социална политика в България след присъединяването ѝ към ЕС и прави предположения за влиянието на европейския трансфер върху него.

1. Видове трансфер и фактори на конвергенция

Анализите в областта на европейския трансфер се основават на станалото класическо определение, според което трансферът е „процес, при който знанието за политиките, административният ред, институциите и т.н. от определено време и/или място се използват за развитие на политиките, административния ред и институциите в друго време и/или място“ (Dolowitz, D. P., Marsh, D., 2000). Това пределно общо определение само подсказва, че става дума за много различни процеси, които си приличат единствено по това, че в рамките им чуждият опит се използва като източник за съдържанието на промяната. Процесът не може да бъде разбран, ако не се постави въпросът за видовете трансфер, които се различават най-малкото по степента на съвпадение между оригиналната и въвежданата практика. Следвайки Ричард Роуз видовете трансфери се делят на „подражателство“, „синтез“, „влияние“ и „неуспешен трансфер“ (Rose, R., 1993). При подражателството трансферираната практика копира оригиналната като отчита единствено някои особености, свързани с контекста и заради него незначително я коригира (Bulmer, S., Padgett, S., 2005, p. 106). Подражателството не означава пренебрегване на контекста, а само висока степен на съответствие между първоначалната и последващата практика. Синтезът предполага наличие на комбинация от практики в крайния вариант. Той е следствие на значителна промяна на първоначалната практика чрез обогатяването ѝ с елементи, които я допълват или които са привнесени от друг чужд опит. Влиянието е такава форма на трансфер, при която въведената практика само в общи линии наподобява първоначалната. При неуспешния трансфер между оригинала и трансферирания вариант няма съвпадение.

Видовете трансфер не са оценъчни дотолкова доколкото те не са обвързани със степента на успеха на промяната. Всъщност ако трансферът има за цел да пренесе една практика от едно място в друго или от едно време в друго, то тогава горното твърдение не е вярно и подражателството е свързано с висока степен на успех за разлика от неуспешния трансфер, който е провал. Въпросът обаче е в това, че трансферът не е самоцел. Той е по-скоро инструмент на промяната и в този смисъл дори неуспешният трансфер може да бъде успешен, ако осъществената промяна или липсата на такава води до желани резултати. В теоретичния дебат този проблем се превръща в спор за значението на контекста. Колкото повече се отчита контекста на трансфера, толкова по-голямо е приспособяването на трансферираната практика и в резултат – нейното отдалечаване от оригинала. Това може да е в полза на публичното управление, възможно е обаче и да е в негова вреда, ако променената практика произведе неочаквани резултати.

Всъщност трансферът няма нищо друго освен инструментален характер. Основният аргумент за трансферирането на една практика (политика, институция или административен

ред) е това, че някъде или някога тя е довела до благоприятни резултати. Основният аргумент за успеха на една въведена практика – трансферирана или иновативна, е същият. Най-голямата заблуда на трансфера е, че въведената практика задължително води до резултатите, заради които тя се трансферира. Конкретни политики, институции или административен ред произвеждат специфични резултати в специфични условия. Необходимостта от управление на трансфера се свързва както с необходимостта да се въведе трансферираната практика, така и да се максимализират желаните резултати. Връзката трансферирани практики – резултати обаче е подвеждаща. Трудно, на практика невъзможно е да се определи коя е допустимата степен на промяна на трансферираната практика, след която трансферът е неуспешен. Още по-трудно е да се определи в каква степен практиката трябва да се адаптира към конкретните условия, за да се постигнат желаните резултати. Поради тази нееднозначност на връзката трансферирана практика – резултати, конвергенцията между страната, която изнася практиката и тази, която я внася, не е задължително следствие от процеса на трансфер. Конвергенцията може да касае само практиката, но да не се отнася до резултата, както и обратното – да се отнася до резултата, въпреки различието между практиките. Възможен е и вариант, при който нито по отношение на практиката, нито по отношение на резултата не се стига до конвергенция.

На повърхността горните разсъждения имат отношение по-скоро към професионалния анализ на трансфера и разработването на вариант за провеждането му. Всъщност изследването на Ричард Роуз е насочено именно към подобряване на управлението на трансфера. Това е и причината, поради която видовете трансфер се различават единствено чрез съответствието между оригиналната и трансферираната практика. Те не казват обаче нищо по отношение на постиганото съответствие между резултатите, продукт на оригиналната и съответно на трансферираната практика. Това, което ние твърдим е, че никой от видовете трансфер не може еднозначно да се свърже със степента на конвергенция между произведените резултати в страната износителка и страната вносителка. Последният процес не е просто следствие от трансфера на политики, а зависи от цяла поредица фактори, свързани с конкретния контекст на въвеждането. Този извод има отношение обаче и към изследването на трансфера, а не само към неговия анализ¹. Видовете трансфери следва да се различават и от гледна точка на съответствието между постиганите резултати. Ако една страна в следствие на трансфер на политики, не променя резултатите от тях, това е по-скоро провален трансфер, независимо от равнището на съответствие между практиките.

Трансферът на политики, институции или административен ред прилича на всеки друг процес на политики. Неговата особеност е в това, че в началото му освен, че знаем какво искаме да постигнем (резултати), знаем и как ще го постигнем (инструменти). Което означава, че самият процес не предполага професионален, сравнителен анализ на алтернативни инструменти, а придава ценност на определени практики, които в конкретен пространствен и/или времеви контекст, са довели до желаните резултати². Въпреки тази особеност обаче трансферът, както всеки процес на политики, е свързан със сложно взаимодействие между заинтересовани страни, които представят и защитават различни идеи за обществените процеси и различни интереси, свързани с резултатите от развитието им.

¹ По подобие на науката за политиките, за разлика от изследването на трансфера, което е по-скоро позитивно знание за практиките на публичното управление, анализът на трансфера създава нормативно знание, което изрично предписва правилния избор на вариант за трансфер и е предназначено непосредствено за нуждите на конкретна система за публично управление.

² Възможно е въвежданата практика да не е прилагана на друго място и по друго време, което означава, че не е налице предварителен, практически опит с нея. Тогава става дума не толкова за трансфер, колкото за дифузия на политики, понятие, което акцентира върху преноса и разпространението на идеи като предпоставка за промяната на политиките. Често двете понятия – трансфер и дифузия, се използват като синоними, но те не са, доколкото става дума за специфични акценти в изясняването на процесите, които водят до конвергенция.

Институциите имат значение за този процес, защото не само определят правилата на това взаимодействие, но и формират предпочитанията на заинтересованите страни. В този смисъл резултатът от трансфера зависи от институциите. Те имат значение за протичането на всеки един от етапите в цикъла на трансфера и могат да доведат както до промяна на въвежданата практика спрямо оригиналния вариант (влияние върху формулирането на политиките), така и до постигане на специфични резултати, различни от резултатите, получени в оригиналните условия на прилагането на трансферираната практика (влияние върху осъществяването).

Трансферът и конвергенцията са близки концепции, но разликата между тях е свързана с неоспоримия факт, че трансферът на практики не води задължително до сближаване на политическите общности, които участват в него. Конвергенцията се определя като „тенденцията обществата да нарастват еднакво, да развиват сходни структури, процеси и действия“ (Kerr S., 1983). За разлика от трансфера, чиито фокус е върху процеса, конвергенцията акцентира върху резултата (Knill S., 2005, p. 766). В този смисъл трансферът описва процес, който трябва, но не е задължително да доведе до конвергенция. Разбирането за видовете трансфер предпоставят, че този процес може да доведе до имитация на практиките, но може да доведе и до съществена промяна на предприеманите действия (Rose R., 1991). Трансферът само в определени случаи може да доведе до конвергенция, както и конвергенцията може да се случи без наличието на трансфер, в резултат на други фактори.

Видовете конвергенция се различават на основата на особеностите на сближаването между сравняваните страни. Най-разпространеният вид конвергенция е т. нар. σ (сигма)-конвергенция, която се изразява в намаляване на разликите между участниците в процеса. За разлика от нея β (бета)-конвергенцията е процес, в резултат на който изоставащите страни настигат водещите. При γ (гама)-конвергенцията сближаването се състои в това, че определена страна променя поредното си място в класирането на сравняваните страни по определен показател. Накрая съществува и δ (делта)-конвергенция, при която тя е следствие от приближаването на всички сравнявани страни към примерен модел (Knill S., 2005, p. 769). Между видовете конвергенция няма задължителна връзка – наличието на една от тях не означава, че е налице и друга.

Трансферът е една от възможните предпоставки за появата на конвергенцията, независимо от конкретния ѝ вид. Обобщението на литературата в областта на конвергенцията (Knill S., 2005) свежда причините за сближаването на структурите, процесите и политиките в различните политически общности до пет: наличието на еднакви проблеми, на които държавите отговарят по сходен начин; налагането на политики най-често от международни организации заради асиметрии в политическата или икономическата власт; хармонизацията с международното или наднационалното право; глобалната конкуренция и свързаната с нея конкуренция по отношение на регулирането; международната комуникация. И петте причини могат да доведат до трансфери, при които се възприемат вече или някъде прилагани практики. Наличието на конвергенция в случаите на трансфер обаче, не е задължително следствие от него, а зависи от вида му. При подражанието конвергенцията би следвало да е по-силно изразена отколкото при синтеза, влиянието или проваления трансфер.

Независимо от разликата между двете концепции, трансферът и конвергенцията са процеси, които в голяма степен се припокриват, защото трансферът задължително води в една или друга степен до конвергенция, а тя от своя страна най-често се случва чрез трансфер. Поради това можем да приемем, че наличието на фактори, които улесняват конвергенцията, улесняват и трансфера. Нещо повече – колкото по-силно са изразени тези фактори, толкова по-висока е степента на конвергенция, както и вероятността за възприемането на по-строги форми на трансфер. Според обобщението на литературата в

областта на конвергенцията, факторите, които улесняват процеса са две групи (Knill С., 2005, pp. 700 - 701). Първата група се отнася до сходството между страната, която изнася и тази, която внася съответната практика. Институционалното сходство, културното сходство и сходството в социално-икономическите структури и развитие са предпоставка за успешен трансфер и висока степен на конвергенция в случай на трансфер. В областта на социалната политика наследеното разнообразие на моделите в страните-членки на ЕС не създава достатъчно предпоставки за лесна и бърза конвергенция. Ако следваме методологията на Г. Еспинг-Андерсън, в ЕС съществуват 5 различни модела на социална политика – 3 анализирани от самия автор в значителната му книга „Трите свята на социалния капитализъм“ (Esping-Anderson, G.,1999) и още 2, очертани през 80 и 90-те години на ХХ век съответно в страните от Южна Европа (Ferreira, M. (ed.), 2005) и в тези от Централна и Източна Европа (Cerami, A.,(2006). 5-те модела се различават структурно – зад тях стои различна философия на намеса на държавата в регулирането на социалните отношения. Тази различна философия на намеса е довела до възприемането на различни практики. Последните се различават по социалната характеристика на клиентите, по правата, които предоставят, по начина на финансиране, по резултатите, които предизвикват.

Втората група фактори, които улесняват процесите на трансфер и конвергенция са свързани с особеностите на пренасяната политика. Ако тя има преразпределителни характеристики конвергенцията е много по-слабо изразена – това означава по-слаби трансфери и по-ниска степен на конвергенция в социалната политика в сравнение с регулаторните политики. Освен особеностите на самата политика, конкретното ѝ измерение влияе на конвергенцията и на трансфера – идейните парадигми се пренасят много по-трудно в сравнение с инструментите. Това е причината поради която съвременният трансфер е насочен повече към инструментите, защото той заобикаля политическия дебат (Lascoumes, P., Le Galès, P., 2007) и създава условия за по-строги форми на трансфер поради ограничаване на противоречията вътре в приемащата страна.

Общата социална политика е особен феномен както като процес, така и като съдържание. Много малко идеи, залегнали в нея, имат подчертано социално измерение, коригиращо естественото действие на пазара. По-голямата част от съдържанието ѝ съответства на типа „ориентирани към предлагането политики“, които са фаворизирани от нео-либералните икономисти и са напълно съвместими с максималната икономическа интеграция“ (Scharpf F. W., 2002, p. 654). Това са пригодността за заетост, което включва подобряването на уменията и повишаване на инициативността на безработните; предприемачеството, което включва ограничаване на бюрокрацията и другите причини за стартиране на бизнес; адаптивността, което включва дерегулацията на защитата на заетостта и т.н. Единственото изключение от ориентираните към предлагането мерки е намерението за „модернизация на системата за социална защита“, което обаче все още се ограничава до финансова стабилизация на пенсионната система (Scharpf F. W., 2002: 655). Последната мярка се появява повече като следствие от правилата на икономическия и валутен съюз, отколкото на интереси, свързани с коригирането на пазара и постигане на социални цели. Това прави резултатите от трансфера в социалната сфера противоречиви – строгите форми на трансфер би трябвало да доведат до резултати, които съответстват по-скоро на целите за финансова стабилизация, отколкото на цели със социално измерение. Всичко това налага изводът, че конвергенцията в социалната политика и конкретно в европейската социална политика е трудна, а когато тя все пак се случва, това води до практики, които дават простор на пазарната регулация. Колкото и парадоксално да звучи строгите форми на трансфер в европейската социална политика водят до несоциални резултати.

2. Европейският трансфер в областта на социалната политика

В многостепенната система на Европейско управление влиянието на институциите върху процеса на трансфер протича поне на две нива. От една страна става дума за институциите, които влияят на отношенията между общността, представена от наднационалните организации и държавите-членки и определят в каква степен трансферите, предизвикани на европейско равнище са задължителни за националното равнище. От друга – става дума за институциите, на базата на които протичат отношенията вътре в страните-членки и определят в каква степен един трансфер, предизвикан на европейско равнище може да бъде осъществен в конкретна страна-членки. Колкото по-малко задължителен е трансферът на европейско равнище, толкова повече той става зависим от вътрешните институции и като следствие толкова по-малко той води до конвергенция.

Изследването на Бълмър и Пъджет (Bulmer, S., Padgett, S., 2005) установява връзката между институционалните особености на европейско публичното управление (European governance) и вида трансфер (табл. 1). Без това да е заявено изрично, то се основава на тезата, че в ЕС едновременно съществуват различни методи (начини) на европейски публични политики (Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M. A., 1998), които се различават по институционалния си дизайн и поради това предизвикват специфичен набор от вероятни видове трансфер. Този институционален дизайн включва както формалните правила и процедури на взимане на решения, така и неформалните - повтарящите се практики, споделените ценности, установения стил на комуникация, възприетите административни процедури и т.н.

Табл. 1 Връзка между метода (начина) на европейско публично управление и видовете трансфер (Bulmer, S., Padgett, S., 2005, p. 107)

Метод на европейско публично управление	Институционални променливи	Набор от вероятни видове трансфер
Йерархичен	Пълномощие/делегиран мандат на наднационалните институции; набор от правила; наличие на санкции или стимули	Подражание - синтез
Преговорен	Правила за взимане на решения/ Начин на преговори:	
	Квалифицирано мнозинство + разрешаване на проблем; Съгласие + договаряне	Подражание - Синтез Синтез – Провален трансфер
Подпомагащ	Институционализация: - Въведени цели в договорите; - Специфика на общите насоки; - Бенчмаркинг чрез количествени индикатори; Интензивност на обмен в мрежата	Влияние – Провален трансфер

Йерархичният начин на европейско управление се характеризира с висока степен на предоставена или делегирана власт на наднационалните институции. По силата на европейското право те формулират и налагат политиките в страните-членки. Ролята на държавното равнище е ограничена и се разпростира основно до осъществяването на вече изработените политики. Заради относителната свобода на държавите дори този метод на европейско управление не води задължително до подражателство. Той ограничава обаче възможностите им за специфично прилагане и не позволява трансферът да се превърне във

влияние или още по-малко – в неуспешен трансфер. Подобен метод на европейско управление се установява най-вече в сферите на изключителна компетентност, като го откриваме в почти чист вид в политиката за защита на конкуренцията, където преките изпълнителни функции на Комисията и допълващата ги роля на Съда на Европейските общности създават непосредствени условия за трансфер, който по-скоро не позволява разнообразието.

Дори и в рамките на силно институционализираната среда на йерархичния метод на европейско управление съществуват вариации, които създават предпоставки за известна промяна на трансферираните в страните-членки практики при запазване все пак на основните характеристики на общия модел. Тези вариации са свързани с разликите между негативната и позитивната интеграция, които се осъществяват в рамките на преобладаващо йерархичен модел на управление, но поради особеностите на начина на „влизване“ на общите практики в страните-членки водят до специфични следствия за съдържанието на трансфера. Негативната интеграция, която по съдържание е интеграция чрез отпадане на националните правила и възстановяване на либералния пазар, се осъществява заради ангажименти на държавите, произтичащи от договорите или като следствие от решенията на Комисията или на Съда (Scharpf, F. W., 1994). За разлика от нея, позитивната интеграция, която по съдържание е въвеждане на общи правила, се осъществява чрез вторичното право, основно чрез Директиви, и поради това оставя много по-голяма възможност за вариации в трансферирания вариант (Scharpf, F. W., 1994). При въвеждането на вторичното право особеностите на политическите системи на страните-членки, както и на собствените им публично-частни мрежи водят до известни отклонения при въвеждането на общия модел.

Йерархичният метод на европейско управление, но в „мекия“ му вариант на интеграция (Bulmer, S., Padgett, S., 2005) чрез вторичното право има значение за развитието на общата социална политика. Той се открива в областта на защитата на заетостта чрез въвеждане на минимални стандарти за условията на труд – първия в исторически план стълб на европейската социална политика (Rhodes, M., 2005). Развитието на общата политика за защита на заетостта започва във връзка с идентификацията на проблема за социалния дъмпинг. Последният представлява асиметрия в цената на труда на общия пазар, а тя от своя страна е следствие както от различното икономическо развитие на държавите-членки, така и от структурните разлики във вътрешните социални политики, които водят до различна степен на защита на труда и като следствие – до различната му цена за работодателя (Majone, G., 1993). Разликите в цената на труда естествено нарушават свободната конкуренцията на общия пазар и изкривяват равнопоставеността на икономическите субекти в него. Европейската общност, без промяна на компетенциите в областта на социалната политика, стартира политика на защита на заетостта чрез въвеждането на минимални стандарти за условията на труд, които са задължителни за страните-членки. Последните остават свободни да въведат собствени стандарти на защита на труда, ако те не падат под фиксираните на европейско равнище минимални стандарти. Така предприеманите мерки не противоречат на общностното право, защото суверенитетът на държавите до равнищата на минималните стандарти за защита на труда е запазен. Минималните стандарти се налагат чрез вторичното право - основно чрез Директиви, които държавите-членки въвеждат според специфичните си условия и механизми за изработване и взимане на решения.

Преговорният метод на европейско управление отваря много по-широко възможностите за вариации в процеса на трансфер. Той обаче е толкова непредсказуем, че в неговите рамки всички форми на трансфер са възможни. За разлика от йерархичния метод и протичащия в неговите рамки трансфер от наднационалните институции към страните-членки, преговорният метод е основата за обратен трансфер – от страните членки към общоевропейското равнище. Като резултат от този трансфер национални модели и практики

се възприемат като общеевропейски и „влизат“ в общностното право или се разпространяват от Комисията като „добри“. Преговорният метод се очертава в тези области на европейската интеграция, където представители на държавите-членки изработват общи решения чрез процедурите на взимане на решения. Този институционализиран процес се основава на неформални преговори, в които държавите представят и разменят своите предпочитания. Последните в най-честия случай са свързани със защитата и разпространението на собствените им модели и политики в общото европейско пространство. Две институционални променливи, които очертават различни форми на преговорен метод на европейско управление, са свързани с вида на осъществявания трансфер: от една страна това е въведената процедура на взимане на решение в Съвета на ЕС; от друга – това е установеният стил на преговори. При процедурата на квалифицирано мнозинство, както и в случай, че процесът като стил на комуникация е насочен към разрешаване на проблем, трансферът е по-строг и не позволява значителни вариации в трансферираната практика. Точно обратното – съгласието като процедура на взимане на решение и договарянето като преобладаващ преговорен стил предизвикват по-слаби форми на трансфер – от влияние до провален трансфер.

С Единния Европейски Акт квалифицираното мнозинство е въведено в общата социална политика, което дава възможност за по-бързо развитие на общите практики и за по-строги форми на трансфер. В същото време тази процедура на взимане на решения се допълва от труден процес на договаряне, в който държавите членки трудно преодоляват различието си. Дебатът за социалната политика в ЕС е структуриран от две разделителни линии (Leibfried S., 2005). Едната е непосредствено свързана с разбирането за необходимостта от използването на социалната политика в условията на пазарна регулация и оформя наличието на две групи държави в ЕС. Другата е свързана с разбирането за субсидиарността, съответно с необходимостта от прехвърляне на пълномощия и компетенции към общностното равнище и оформя други две групи. Между двете разделителни линии и оформяните от тях групи няма задължително съвпадение. Субсидиарността може да бъде комбинирана както с идеята за свободен пазар, така и с идеята за социална регулация. Същото важи и за федерализма. В резултат се оформят четири групи участници в преговорите. Значителният брой гледни точки не позволява стилът на преговорите да се преориентира към разрешаването на проблема и остава в логиката на договарянето.

При подпомагачия метод на европейско управление страните-членки трансферират модели помежду си. Европейското равнище и наднационалните институции в лицето на Комисията само улеснява този процес като създава предпоставки и условия за протичането му. Този метод на европейско управление се очертава в сферите, където държавите запазват компетенциите си и следователно моделите и политиките, които възприемат, зависят повече от особеностите на политическите им системи и публично-частните им мрежи отколкото от импулсите, които идват от ЕС. Процесите, свързани с подпомагачия метод на европейско управление са по-скоро правно необвързани и протичат само дотолкова доколкото в приемащата страна съществуват благоприятни условия за трансфер. Това води до по-меки форми на трансфер, които варират от влияние до провален трансфер. При наличието на определени институционални предпоставки и най-вече – на организиран процес на координация на действията на държавите (Отворен метод на координация) нараства вероятността за трансфер под формата на влияние. Тази форма на трансфер, макар и да предполага голямо разнообразие на възприеманите модели в страните-членки, все пак позволява сближаването им.

След приемането на Амстердамския договор, с Решение на Съвета на ЕС е институционализиран Отвореният метод на координация (ОМК). Първоначално той е приложен в сферата на заетостта, а по-късно придобива значение за развитието и на други

сфери в общата социална политика. Особеностите на ОМК са анализирани многократно, включително и в българската научна литература (Петров, С.2014 [Petrov, S. 2014], Tomova, T., 2012). Ако се спираме на него, то е само защото този метод в голяма степен обяснява защо трансферите в областта на общата социална политика по-скоро не водят до конвергентни процеси. ОМК се възприема като допълнителен метод, който не е алтернатива на общностния метод. Въпреки това той разширява компетенциите на наднационалното равнище като дава възможност общи политики да се изработват дори когато държавите запазват компетентността си в съответната сфера. Именно затова ОМК се тълкува като форма на преотстъпване на суверенитет (Radaelli, C. M., 2003) независимо от липсата на нормативно закрепено предоставяне на компетентност чрез първичното право.

ОМК е въведен в политика на създаване на заетост още в края на 90-те години. По-късно той постепенно е въведен и в други сфери: социална защита и социално изключване (от Договора в Ница, 2000 г), пенсионна политика (2001 г), здравеопазване (2004 г.), семейна политика и равенство между половете, образователна политика (Минков, Ж., 2011 [Minkov, J. 2011]). Този процес има изключително значение за размяната на практики между страните-членки, но заради особеностите му трансферът варира от влияние до провален трансфер и не води до съществено сближаване на практиките.

Въпреки подозренията за ниската ефективност на ОМК, мониторингът на изпълнението на Европейската стратегия за заетост показва, че още в началните години на приложението ѝ се постига известно сближаване между страните-членки. Основният резултат е свързан с преориентацията от пасивни към активни мерки на пазара на труда, разширяването на социалното партньорство, възприемането на мерки за съвместяване на заетостта и семейния живот, както и на мерки за задържане на възрастните заети на работа. В същото време мониторингът отчита недостатъчен прогрес в следните области: младежка безработица, справяне с дългосрочната безработица, реформа на осигуряването в случай на безработица, разширяване на заетостта в услугите, модернизация на организацията на труда, промяна на данъците, така че да станат по-благоприятни за заетостта, борба срещу неравенството между мъже и жени, подобряване на статистическите индикатори (Nemerijck A., 2002). Регистрираният прогрес е по отношение на целите и практиките, не на резултатите. Развитието е белязано повече от конвергенция на цели, отколкото от хармонизация (Nemerijck A., 2002) на обществено-икономически условия.

3. Резултати от включването на България в европейския трансфер на социални политики

Участието на България в европейския трансфер на политики започва много по-рано от датата на пълноправното ѝ членство в ЕС. До пълноправното членство в съюза обаче влиянието на европейския трансфер се допълва и следователно видоизменя и от други източници на дифузия на идеи за политиките. Всъщност източникът на трансфер никога не е един тъй като в международното пространство съществуват множество организации, които по една или друга причина разпространяват модели и политики. В случая на пълноправно членство обаче ЕС придобива надмощие над останалите източници на трансфер, поради факта, че той не е традиционна международна организация, а като особена политическа общност със специфични институции обвързва държавите-членки чрез задължението за възприемане на определени правила и чрез организираното им участие в процесите на обмен на идеи и практики. Това е причината, поради която настоящото изследване обхваща периода на пълноправното членство на страната в ЕС и търси ефектите от задължителното включване в европейския трансфер. Изследването няма за цел да докаже нетния ефект и в този смисъл да изчисти резултатите, които са следствие от трансфера от други източници или от самостоятелното приспособяване на страната към световните търговски и вътрешните социални процеси. Резултатът, който анализираме е следствие от

всичко това, но в рамките на този конгломерат от фактори, европейският трансфер има основополагащо значение заради включването на страната в европейската политическа система. Ако европейският трансфер води до резултати това би означавало показателите за България да се приближават като тенденция до средните за ЕС, а това от своя страна би било белег, че страната участва в процес на σ (сигма)-конвергенция.

Изследването показва, че нищо от това не е налице. България запазва особения си модел и само го приспособява към общоевропейската институционална и социално-икономическа среда. За целите на изследването социалната политика е описана чрез показателите, използвани в сравнителното изследване на Сент-Арно и Бернар (Saint-Arnaud, S., P. Bernard. 2003). Според тях моделът на социална политика се измерва чрез три групи показатели. Първата от тях се отнася до характеристиките на държавните програми и включва: държавни разходи, здравни разходи, държавни разходи за здраве, обществени разходи за образование, брой лекари, разходи за социална защита, приходи от социални плащания на работодателите, подоходни и корпоративни данъци, индивидуални данъци, разходи за държавните чиновници. Втората група показатели касаят променливи, които характеризират социалната ситуация: подоходно неравенство, участие на жените на пазара на труда, ръст на БВП, фертилност, инфлация, продължителност на живот, детска смъртност, безработица. Третата група показатели се отнася до политическото доверие. Последната група показатели не е използвана за целите на настоящото изследване поради липсата на достатъчна информация за тях.

Анализът на данните за социалната политика в България¹ дава основание да се смята, че страната не се приближава към някакъв осреднен европейски модел, а по-скоро запазва характеристики, които е придобила преди присъединяването. Осъществяваните политики се характеризират с относително ниски равнища на държавни разходи, които въпреки че нарастват спрямо 2006 г. с по-бързи темпове в сравнение със средните показатели за ЕС (28) продължават да се задържат на относително по-ниски нива. Здравните разходи и разходите за образование са по-ниски, но все пак сравними със средните в ЕС. Това, което характеризира страната обаче са относително много високите стойности на частните разходи като дял от общите разходи за тези публични услуги. Социалните разходи в страната остават изключително ниски, независимо от тенденцията към увеличаването им за изследвания период – към 2014 г. те са 64,5 % от средните за ЕС. Относително по-ниски остават и равнищата на социални приходи за сметка на работодателите. По отношение на този показател след 2012 година в страната се наблюдава тенденция към увеличаване. Независимо, че социалните приходи за сметка на държавата растат много бързо, те продължават да остават ниски в сравнение със средните за ЕС. Ръстът им обаче е изключително бърз като тази тенденция започва още през 2008 г. Данъците върху доходите остават изключително ниски в сравнителен план – към 2014 г. те като % от БВП не надхвърлят 42% от средните стойности за ЕС. Социалните придобивки остават относително ниски – ръстът им спрямо 2006 г. е почти равен с ръста на средните стойности по този показател за ЕС. Към 2014 г. в България те, като % от БВП, са 74% от средните стойности по този показател за ЕС.

Характеристиките на социалната ситуация – втората група показатели за модела на социална политика, имат двойко значение. От една страна те са резултат от държавните политики. От друга – те са фактор за възприемането им, доколкото социално-икономическите характеристики, както и проблемите имат значение за предприеманите действия и въвежданите практики, което означава, че влияят и на трансферите.

Социално-икономическата ситуация в България за периода след присъединяването към ЕС е противоречива. Тя е относително стабилна, дори благоприятна в икономически

¹ Цялото изследване се основава на данните на Евростат <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

план. В социален план обаче показателите са противоречиви, а някои от тях – дори неблагоприятни. Най-проблематична изглежда тенденцията, свързана с доходното неравенство, измерено чрез коефициента на Джини. През 2006 г. според доходното си неравенство България е на равнището на средния за ЕС показател. След тази дата обаче, равнището на неравенство като цяло бързо нараства при наличието на един относителен спад в първите години на икономическата криза. Най-рязкото покачване на доходното неравенство е именно през годината на присъединяване към ЕС – 2007. След излизането от икономическата криза неравенството отново расте много бързо. Страната има добро представяне по отношение на участието на жените на пазара на труда. Общата тенденция за изследвания период е благоприятна и към 2014 г. стойностите за този показател на България са на равнището на средните за ЕС. В условията на криза се наблюдава силен спад на стойностите на този показател – явление, което средните стойности за ЕС не показват. Фертилността в страната и като тенденция и като стойности към 2014 г. е сравнима със средните показатели за ЕС. За разлика от нея продължителността на живот показва тенденции подобни на средните за ЕС, но изостава значително като стойности. Противоречива е картината на детската смъртност. За разлика от средното равнище в ЕС, което за изследвания период се задържа на приблизително едни и същи стойности, в България този показател спада много по-бързо. В същото време обаче той се задържа на равнища, далеч по-високи от средните за ЕС.

Ръстът на БВП за изследвания период в страната по-често надхвърля средните равнища за ЕС. Изключение правят годините на икономическа криза, когато обаче този показател както като тенденция, така и като стойности е съвсем близо до средното равнище в ЕС. След 2014 г. този ръст в България е значително над средните европейски стойности. Инфлацията в страната е относително по-висока в сравнение със средното равнище за ЕС до 2011 г., след което започва да спада по-бързо и да запазва по-ниски стойности. След 2013 г. тя е с отрицателни стойности. Кривата на безработицата за изследвания период също показва собствена логика на развитие. В условията на икономическа криза безработицата в България е по-висока в сравнение със средната стойност за ЕС, но след 2014 спада по-бързо и остава по-ниска.

Направеното сравнение не изяснява напълно модела на социална политика в България, но очертава някои трайни негови характеристики. Сред тях основната е комбинацията от непрекъснато нарастващи държавни разходи за социална защита, относително ниски социални придобивки и увеличаващи се, относително високи равнища на доходно неравенство. Тази комбинация е напълно нетипична за старите европейски демокрации, където високите държавни разходи предполагат високи социални придобивки и ниски равнища на неравенство.

Моделът на социална политика в България е възприет в края на 90-те години като част от обществения преход към демокрация и пазарна икономика. Той се очертава в резултат на дифузията на идеите за пазарния модел на социална политика, който се характеризира с преобладаваща ориентация към социалното подпомагане, съществена роля на частни организации в предоставянето на социални услуги и ограничаване на социалните придобивки и усложняване на правилата за достъп до социалните програми (Pierson, P., 1996). И трите характеристики намаляват финансовия натиск върху държавата и в някаква степен - социалните ѝ ангажименти. Пазарният модел на социална политика се възприема от всички развити държави като идеален модел на необходимите реформи в западната социална държава. За разлика от старите демокрации, където този модел е ориентир за реформите на съществуващите институции на социалната политика, в България той се възприема като основен.

Нарастващата (финансова) роля на държавата в българската социална политика не е част от възприетия модел, напротив тя е в пълно противоречие с него. Две са възможните

причини за тази тенденция. От една страна вътрешно политически причини и поддържането на достатъчни равнища на социална сплотеност могат да бъдат в основата ѝ. Тази причина обаче по-скоро би довела до увеличаване на социалните придобивки, което всъщност не се наблюдава. Втората възможна причина е свързана с влиянието на ЕС. Европейският модел предполага сигурност на социалните права най-вече заради целите за изграждане на общия пазар и регулиране на мобилността. Поради това поддържането на стабилността на социалните програми, макар и в компетентността на държавите, е част от европейското управление.

Заклучение

Трансферът на политики, институции и административни практики е свързан с два големи мита. От една страна, ако трансферираната практика се различава от своя оригинал, това се обяснява с влиянието на вътрешните заинтересовани страни и е повод за критика. От друга страна, ако трансферираната практика копира напълно оригиналната, това се обяснява с отдалечаването от вътрешния контекст и отново е повод за критика. Всъщност видът трансфер зависи не само от вътрешни фактори, още по-малко от виновно поведение на тези, от които той се предприема. Трансферът е институционално обусловен и протича в сложна, често противоречива среда.

Особеностите на метода и на съдържанието на европейската социалната политика водят и до особености на европейския трансфер в тази област:

- Наследените съществени разлики в социалните политики на страните-членки правят трансфера труден и по-скоро водят до меки форми на неговото протичане. Поради това и конвергенцията в тази област е слаба и бавна;
- Поради преразпределителния характер на социалната политика, трансферите на нейните практики са по-трудни в сравнение с тези в областите на останалите политики;
- В ЕС очертаните методи на европейско управление водят до меки форми на трансфер в социалната политика – от синтез до влияние.
- Съдържанието на общата социална политика е такова, че трансферът му води до резултати, които нямат очевидни социални измерения.

Тези предпоставки обясняват в голяма степен развитието на социалната политика на България след влизането ѝ в ЕС. Тя търпи влиянието на европейския трансфер, но не конвергира, въпреки възприемането на отделни практики. Единственият очевиден резултат е увеличаването на държавните разходи за социална сигурност заради стабилизацията на възприетия в края на 90-те години модел на ниски социални придобивки и високо подходящо неравенство.

Особеностите на европейския трансфер в социалната сфера не позволяват значителни резултати по отношение на модела в страните-членки. Той води до преки промени по отношение на идеите, до отделни нововъведения по отношение на практиките и до липса на промени по отношение на съществуващите модели. Така моделите запазват институционалните си особености и само се адаптират към общоевропейската среда. Дали тази адаптация ще доведе до качествена промяна на модела в България и каква би била посоката на тази промяна към момента трудно може да се предвиди. При всички случаи обаче отговорът на този въпрос остава в зависимост от един единствен фактор. Само промяната в модела на европейския трансфер и пренасочването му към по-строгите му форми може да стимулира качествената промяна на модела на социална политика в България. Това обаче зависи от развитието на общата социална политика, чиято перспектива засега остава неизвестна.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Минков, Ж. (2011). Социална политика на Европейския съюз-цели, нива и обхват. Scholar Electronic Archiv, NBU, http://eprints.nbu.bg/851/1/Social_policy_of_the_EU_Zhivko_Minkov_2011.pdf [Minkov, Zh. (2011). Socialna politika na Evropeiskiya saiuz-celi, niva i obhvat. Scholar Electronic Archiv, NBU, http://eprints.nbu.bg/851/1/Social_policy_of_the_EU_Zhivko_Minkov_2011.pdf]
- Петров, С. (2014). Отвореният метод на координация – нещо ново, нещо старо или нещо назаем. Публични политики. BG (ISSN 1314-2313), 5(1), <http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/198/177> [Petrov, S. (2014). Otvoreniyat metod na koordinaciya – neshto novo, neshto staro ili neshto nazaem. Publichni politiki. BG (ISSN 1314-2313), 5(1), <http://ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/198/177>]
- Bulmer, S., & Padgett, S. (2005). Policy transfer in the European Union: an institutionalist perspective. *British journal of political science*, 35(01), 103-126.
- Cerami, A. (2006). *Social policy in Central and Eastern Europe: The emergence of a new European welfare regime* (Vol. 43). LIT Verlag Münster.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23
- Ferrera, M. (Ed.). (2005). *Welfare state reform in southern Europe: fighting poverty and social exclusion in Greece, Italy, Spain and Portugal*. Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hemerijck, A. (2002). The self-transformation of the European social model (s). *Internationale Politik und Gesellschaft*, (4), 39-67.
- Kerr, C. (1983). *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Knill, C. (2005). Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European public policy*, 12(5), 764-774.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments: From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.
- Leibfried, S., (2005). *Social Policy. Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, 234 - 279.
- Majone, G. (1993). The European Community between social policy and social regulation. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(2), 153-170.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World politics*, 48, 143-179.
- Radaelli, C. M. (2003). *The Open Method of Co-ordination*. Swedish Institute for European Policy Studies Rapport, (1)

- Rhodes, M. (2005). *Employment policy. Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, 279-304.
- Rose, R. (1991). 'What is lesson-drawing?', *Journal of Public Policy* 11: 3–30.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy: A guide to learning across time and space* (Vol. 91). Chatham House Publishers.
- Saint-Arnaud, S., and P. Bernard. 2003. *Convergence or Resilience? A Hierarchical Cluster Analysis of the Welfare Regimes in Advanced Countries*. *Current Sociology* 51 (5):499-527.)
- Scharpf, F. W. (1994). Games real actors could play positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of theoretical politics*, 6(1), 27-53.
- Scharpf, F. W. (2002). The European social model. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(4), 645-670.
- Tomova, T. (2012). *European Social Policy & Do the States matter?*. Публични политики. ВГ (ISSN 1314-2313), 3(1).
- Wallace, H., Wallace, W., & Pollack, M. A. (2005). *Policy-making in the European Union*. New York, NY: Oxford University Press.

ДОКТОРАНТИ

АНТИИНСТИТУЦИОНАЛНОСТТА В ПОПУЛИСТКАТА СТРАТЕГИЯ НА ПРЕМИЕРА

Атанас Ждребев

Резюме

Статията разглежда антиинституционалността като елемент от популистката стратегия на премиера Бойко Борисов в периода на парламентарната криза с хронологичен обхват от 25.09.2013 до 25.07.2014. Теоретичната рамка на анализа е базирана върху научната парадигма, която третира популизма като стратегия за политическа мобилизация. Текстът проследява как премиерът в качеството си на харизматичен популистски лидер предизвиква кризата и как той успява да насочи популистките си послания срещу политическите елити, управляващите партии и институциите на законодателната и на изпълнителната власт.

Ключови думи: популизъм, антиинституционалност, популистка стратегия, парламентарна криза

A DISREGARD FOR THE INSTITUTIONAL ROLES IN THE POPULIST STRATEGY BY THE PRIME MINISTER

Atanas Zhdrebev, PhD student, Sofia University

Abstract

This article discusses the offence against the Institutional Roles (Policies) as an element of Boiko Borisov's populist strategy during the parliamentary crisis between 25.9.2013 and 25.7.2014. The theoretical framework of analysis is based on the scientific paradigm that is using the populism as a strategy for achieving political mobilization. The text follows up on how Borisov regarded as a charismatic populist leader is able to cause this crisis himself and also manages to turn out his populist proclamations against the political elites, the ruling parties and the institutions of the legislative and executive power.

Keywords: populism, offence for the Institutional Roles (Policies), populist strategy, parliamentary crisis

I. Въведение

В предишна публикация в списание „Публични политики.bg“ разгледахме антиинституционалността като елемент от популисткия дискурс на Бойко Борисов в качеството му на министър-председател. Тук ще се придържаме към дадената от нас дефиниция, според която под антиинституционалност разбираме „незачитането на институциите като инструмент за вземане на легитимни решения.“¹ След като вече сме се спрели на характеристики на антиинституционалното поведение на Борисов в структурата на изпълнителната власт, сега предмет на анализ ще бъде отклонението от

¹ <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/236/215>, 03.11.2017

институционалните правила, което се случва в рамките на дейността на законодателната власт. Ще изследваме блокирането на работата на 42-то НС от страна на ПГ на ГЕРБ, когато се развива продължителна парламентарна криза с хронологичен обхват от 25.09.2013 до 25.07.2014. Борисов предизвиква още две политически кризи след подаването на оставките на първия и на втория си кабинет, съответно на 20.02.2013 и на 14.11.2016. Те няма да бъдат обект на изследване, тъй като се развиват в съответствие с конституционната процедура. Според спецификата си те биха могли да бъдат дефинирани като правителствени кризи, които прерастват в парламентарни поради факта, че действащото НС не е в състояние да излъчи нов състав на МС. Настъпилата дисфункция придобива различен от изследвания от нас смисъл, не води до неспазване на правни норми и процедури и се обуславя от обстоятелството, че служебният кабинет разполага със строго регламентирани и ограничени правомощия.

В началото на анализа ще очертаем теоретичната рамка, която използваме в нашето изследване – това е методологическият подход, разглеждащ популизма като стратегия за политическа мобилизация. В реалността теоретичните модели не винаги се потвърждават напълно в емпиричен вид и поради това ще се спрем на спецификата на българските условия и по-конкретно на парламентарна криза, предизвикана от популистка формация, която вече е институционализирана във властта. Ключова роля в периода на тази криза изиграва партийният лидер, който, поставяйки акцент върху значимостта на собствената си политическа харизма, negliжира утвърдените парламентарни процедури и предприема действия, насочени към блокиране на работата на Народното събрание. Основната хипотеза, която ще верифицираме в настоящия текст, е, че в българския случай популизмът не само възниква в условията на кризи на легитимността на политическата система, както твърдят изследователите, застъпващи теоретичната парадигма, която счита, че популизмът е стратегия, но води и до поражение на такива чрез целенасочено отклонение от институционалните правила. Политическата мобилизация срещу институциите и партиите е иницирана именно от популисткия лидер, който е подбуден от ситуационно обусловени мотиви, и на тази база активизира антиинституционалното поведение на собствената си парламентарна група.

Накрая следва да уточним, че емпиричният материал за анализа е подбран по същия начин, както и в предишната публикация. Използвани са аналитични и информационни статии от Медиапул и вестник „Сега”, следвайки вече очертаните баланси.¹

II. Теоретична рамка: Популизмът като стратегия за политическа мобилизация

Школата, разглеждаща популизма като стратегия за политическа мобилизация, набляга върху силната роля на харизматичния популистски лидер, който успява да мобилизира обикновения народ срещу доминиращите политически елити. В определенията за популизъм на представителите на тази школа доминират единствено двете споменати характеристики. Ключ към разбирането на подхода е класическата дефиниция на изследователя на латиноамериканските популизми Кърт Уейланд, разглеждаща популизма като „политическа стратегия, чрез която един персонализиран лидер търси или упражнява управленска власт, базирана върху пряката, непосредствена и неинституционализирана подкрепа от голям брой в повечето случаи неорганизирани последователи.”² (*Преводът мой – А. Ж.*) Робъртс и Левитски разбират популизма „като вертикална мобилизация на масовите избиратели от персонализиран лидер, който отхвърля установените политически или

¹ Ibid, p. 85

² Weyland, K., Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics, Comparative Politics, Vol. 34 (1), 2001, p. 14

икономически елити от името на зле дефинирания народ”¹ (*Преводът мой – А. Ж.*), поставят ударение върху идеологическата гъвкавост на популистките апели, която затруднява вкарването на понятието в идеологическия калъп на партийните програми, и върху идентичността на популистките лидери и техните връзки с останалите политически играчи.² Такис Папас разглежда популизма като стратегия на политическите предприемачи да се домогнат до властта и защитава тезата, че популисткият лидер надделява, когато успее да създаде кливидж между народа и управляващия елит, а също така, че популизмът се стреми да превърне потенциалните мнозинства в реални чрез създаване на нови социални кливиджи.³ Наблюдава се бедност на теоретичните идеи, на понятийния апарат и на интерпретативните полета, използвани от учените, които застъпват този подход. Поради това, че идеите им се припокриват в значителна степен, ще разгледаме приоритетно статията на Такис Папас, който в най-голяма степен защитава тезата със своите аргументи. За Папас популизмът е обратната страна на демократичния либерализъм и така ученият максимално се доближава до двете основни интуиции на методологическия подход: Първо, при популизма за разлика от партиите от партийните фамилии лидерството взема примат над идеологията и затова е основна единица за анализ. Второ, популистите печелят мнозинства в районите, в които са се разпаднали лоялностите към старите партии, отслабнало е значението на политическите различия и на идеологическите привързаности.⁴ Папас разглежда популизма като резултат на кризи, упадък или дълбоко преустройство на съществуващите политически и партийни системи. Тези ситуации са неизбежно свързани с появата на популистките лидери като аутсайдери. Политическата криза дестабилизира партийната система и дава възможност на популистките водачи да отправят своите властови претенции отвъд традиционните форми на идеологически обвързаности.⁵ Според Папас съществуват три основни каузални механизма за появата на популизма като партия или масово движение, които зависят от стратегическите действия на лидера: политизиране на недоволството, оформяне на нов кливидж между народа и политическото статукво и политическа поляризация. Първият механизъм е свързан с натрупалото се разочарование към партийните и политическите системи и към статуквото като цяло заради неизпълнените социални обещания на политическите. Докато традиционните партии се опитват да тушират тези напрежения, популистките виреят върху тях. За популистките водачи манипулацията на недоволството предизвиква отмиране на старите кливиджи и създаване на нови форми на организация с антисистемна нагласа, насочена не само срещу другите непопулистки формации, но и срещу политическата система като цяло. Така се стига до появата на кливиджа между народа и неговите врагове; този кливидж е продукт на първия механизъм, предизвиква пораждането на нови социални идентичности, разделението бива успешно капитализирано от креативни лидери. В популисткия дискурс враговете на народа са в самата политическа система и те са партиите, партийните лидери, политическите елити, бюрокрацията. Статуквото и народът са двете страни на антитезата „ние – те”. Народът бива манипулиран от популисткия лидер в ситуации на промени и на партиен и институционален разпад. Третият механизъм, поляризацията, конституира с изключителен разделящ обществото интензитет противопоставянето между разочарованите

¹ Levitsky, S., K. Roberts, *The Resurgence of the Latin American Left*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2011, pp. 6-7, цитат по: Bonikowski, B., N., Gidron, *Varieties of Populism: Literature Review and Research Agenda*, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, № 13-0004, p. 12, <http://scholar.harvard.edu/files/gidron_bonikowski_populismlitreview_2013.pdf>, viewed: 03.01.2016

² Bonikowski, B., Gidron, N., op. cit., p. 12

³ Pappas, T., *Populism Emergent: A Framework for Analyzing its Contexts, Mechanics, and Outcomes*, EUI Working Paper RSCAS 2012/01, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20114/RSCAS_2012_01b.pdf?sequence=1>, p. 2, viewed: 22.01.2016

⁴ Ibid, pp. 1-2

⁵ Ibid, pp. 3-5

избиратели и привилегированите елити. Тя е извънсистемна, произтича от действията на популистките водачи, свойствена е на недоволството и формиралите се кливиджи и затвърждава противопоставянето народ – елит.¹

Дескриптивното изложение на тезите на Папас, както и цитираните дефиниции на Уейланд и на Робъртс и Янсенс, сочат, че парадигмата, разглеждаща популизма като стратегия, поставя специфичен акцент върху ролята на политическите кризи като фактор за популистка мобилизация. Тезите на учените, застъпващи този подход, са пределно ясно артикулирани, няма съществени отклонения между тях и това обстоятелство позволява характеристиките да бъдат изведени в максимално изчистен и лаконичен вид:

- Популизмът възниква в резултат на кризи на легитимността на политическата система, има антипартийна и антиинституционална насоченост. Той се възползва от спада на общественото доверие към политическите партии и институции и от предизвиканите от кризите сътресения в рамките на политическите системи. Тези сътресения работят в полза на стратегията за политическа мобилизация, защото дестабилизируют политическата система. Оттук популистите имат интерес от ерозията на нейните основни компоненти – партиите и институциите.
- Консолидацията около фигурата на харизматичния лидер е фактор, който играе ключова роля при противопоставянето между обикновения народ и корумпираните политически елити. Това означава, че именно силно персонифицираната фигура на харизматичния водач е конституиращ елемент на популистката мобилизация, а последната е продукт на създадения от водача кливидж народ – елит.
- Популизмът разчита на манипулацията на народното недоволство заради неизпълнените социални обещания на политиците. Именно този вид недоволство поражда антистемните нагласи, които стоят в основата на стратегията за популистка мобилизация.
- Популисткият дискурс конституира образа на врага на народа. По силата на начертаната дотук логика за популизма враговете на народа са партиите, институциите и корумпираните политически елити.

III. Парламентарна криза (25.09.2013-25.07.2014)

Тази парламентарна криза е предизвикана от опитите на ГЕРБ чрез радикализация на политическите си действия като най-голямата опозиционна парламентарна сила да свали от власт правителството на Пламен Орешарски. Най-специфичната особеност на кризата е, че в дадения случай се регистрира едновременното присъствие на максимален брой характеристики на популизма. При Бойко Борисов се наблюдава синхрон между публичната артикулация на параметрите на политическата стратегия на ГЕРБ, на базата на които тази стратегия би могла да се определи като популистка, и нейната практическа материализация в конкретните антиинституционални действия. Изследването на популистката стратегия на Борисов предлага от фактологична гл.т. възможности за верификация на отношението теоретично – емпирично. В настоящата част от анализа ще бъдат проследени всички аспекти на това отношение. На преден план текстът ще се фокусира върху стратегията на харизматичния популистски лидер за мобилизация на народа срещу политическите институции и партиите и основният акцент ще падне върху отклонението от институционалните правила и настъпилата дисфункция в дейността на НС. На второ място, ще бъде обърнато внимание на развитите от Бойко Борисов по време на кризата дискурсивни и манипулативни техники, чрез които се очертава образът на врага, извършва

¹ Ibid, pp. 8-12

се противопоставянето между народ и елит, отправят се антиелитистки послания, унифицира се общата воля на народа. Стратегията за популистка мобилизация ще се изследва в условно ситуирани хронологически рамки. Разглежданата криза е трудно да се раздели на етапи, тъй като тя не се развива постоянно през целия период, а се активизира в определени моменти, след което затихва временно, докато нейните симптоми се появят отново. Поради тази причина съвсем условно ще бъдат обозначени три етапа: начало, което се поставя с блокирането на кворума в НС от страна на ГЕРБ при внесения от същата политическа сила първи вот на недоверие към правителството; развитие, белязано от цялата серия от неуспешни вотове на недоверие към кабинета и провалени пленарни заседания; и последен етап, когато ГЕРБ и Атака трайно напускат парламента, а Пламен Орешарски е принуден да подаде оставката на МС. Няма да се спираме на процедурата по връчването на мандатите и съставянето на служебния кабинет, защото тогава парламентът функционира нормално и не се наблюдават белезите на отклонение от институционалните правила. Настоящата статия ще акцентира не само върху гореспоменатите елементи на класическата популистка стратегия, но и върху девалвацията на демократичните парламентарни процедури като фактор за настъпилата дисфункция.

Съчетанието между отклонението от институционалните правила и антипартийните и антиелитистките послания на ГЕРБ започва да се проявява още в генезиса на кризата. С оглед на изясняването на тези елементи от популистката стратегия на партията, интерес представлява начинът, по който се формулират мотивите за първия вот. През септември 2013 ГЕРБ обмисля да внесе вот на недоверие за цялостната политика на правителството на Пламен Орешарски и на т.нар. „тройна коалиция“, състояща се според Бойко Борисов от БСП, ДПС и Атака, поради „лъжите и провала им във всички сфери“¹. Медиапул цитира позицията на ГЕРБ, изразена от нейния лидер: „Ако не поискаме вот на недоверие за цялостната политика на правителството и решим да искаме многократно такива, ще девалвираме вотовете на недоверие.“ Той последователно защитава тезите, че „правителството се крепи само и единствено на гласовете на Атака и че управляващите са „подлъгали народа“ с предизборните обещания. Оценката за управлението е изразена с думите „пълнен провал“. Борисов смята, че вотът на недоверие е обречен на неуспех поради единството на коалицията. В първоначалната си позиция той заявява: „Така отново ще покажем недъзите на това управление, ще заявим, че не одобряваме нито едно тяхно действие и ще консолидираме всички, които искат оставка...“² Повлиян от твърденията на Реформаторския блок за опасността при подобна стъпка управлението на БСП да се стабилизира за конституционно установения срок, Борисов я променя и решава вотът да бъде разделен „на секторни части по всички теми, но на няколко пъти“ и определя отделните сектори като „много слаби и по-малко слаби“. По този начин той изтъква разграничението си от БСП.³ Неговото първоначално обяснение, според което искането на множество вотове на недоверие би девалвирало процедурата, се модифицира в твърдението, че вотът „пак ще е цялостен, но разделен на няколко части“, по всички секторни политики на правителството.⁴ В цитираните изказвания на Бойко Борисов се открояват няколко конкретни послания с популистко съдържание, които продължават своето развитие като основополагащи политически тези по време на цялата криза. Твърдението за „лъжите и провала“ на БСП, ДПС и Атака във всички сфери съдържа в себе си индикаторите за антипартийност и антиелитизъм. Внушава се, че е настъпил своеобразен политически крах,

¹ <http://www.mediapool.bg/vot-na-nedoverie-kam-kabinetata-za-vsichko-no-ne-i-za-oligarhiyata-news211218.html>, 17.09.2016

² <http://www.segabg.com/article.php?id=666195>, 23.09.2016

³ <http://www.mediapool.bg/gerb-devalviraha-vota-na-nedoverie-svezhdaiki-go-do-investitsionnoto-ministerstvo-news211270.html>, 17.09.2016

⁴ <http://www.segabg.com/article.php?id=666333>, 23.09.2016

като вината за него се търси в управляващия елит и респективно в съставляващите го партийни формации. През целия период на кризата Борисов представя като част от властовата конфигурация Атака, която формално не е партньор в кабинета на Орешарски, но дава скрита подкрепа за него чрез неучастието си в ключови гласувания в НС. Обосновката на политическата постановка, че управляващите „лъжат” народа, очертава противопоставянето между народ и елит, което също се утвърждава като устойчива характеристика на популисткия дискурс. Институционалният аспект на еволюцията в разглежданата позиция на ГЕРБ се експлицира в условия, които създават предпоставки за естествена девалвация на демократичната процедура. Формално вотът на недоверие е една демократична практика, която е закрепена в Конституцията и дава възможност за провеждане на дебати и за упражняване на парламентарен контрол върху дейността на изпълнителната власт. Когато обаче вотовете се внасят един след друг при липса на възможност да бъде отстранен от власт кабинетът, опозицията злоупотребява със своето право и мотивацията ѝ в тази насока би могла да се тълкува като целяща политическа дестабилизация. Оттук следва, че ГЕРБ като популистка партия съзнателно допуска в своята политическа стратегия действия, които са насочени към злоупотреба с демократичните парламентарни практики и по начина, по който те се развиват по-нататък във времето, проличава антиинституционалната насоченост на популисткото поведение на партията. Отклонението от институционалните правила като елемент от популистката стратегия на Бойко Борисов и на неговата партия се изразява във феномена ГЕРБ да напусне пленарната зала при внесен от самата нея вот на недоверие към правителството. Проваленото заседание на НС от 25.09.2013 се дължи не само на отказа от регистрация на депутатите от ГЕРБ, но и на отсъствието на представителите на ПГ на Атака. Развитието на пленарния ден и на следващия, когато се провеждат дебатите, поражда неяснота относно начина, по който трябва да се прилагат определени конституционни и парламентарни процедури. Под влиянието на популистките действия на ГЕРБ, както и тези на Атака, проличават белезите на дисфункция в работата на парламента. ГЕРБ бойкотира заседанието, за да докаже зависимостта на управляващите от Атака. Борисов се аргументира по следния начин: „Това правителство е заложник на Атака. Това правителство без Атака не може да съществува. Както и да бягат, не могат да избягат от тази тема”.¹ Въпреки присъствието си в залата, ПГ на ГЕРБ не се регистрира. Така оформилата се политическа ситуация предпоставя противоречието между необходимостта да се приложи основният закон и обективната невъзможност това да се случи. Парламентарният правилник регламентира в чл. 105 правилата за протичане на процедурата като дебатите по вота се провеждат не по-рано от 3 дни и не по-късно от 7 дни след внасянето му, а гласуването става не по-рано от 24 часа след приключване на разискванията. Във връзка с така определените от законодателя нормативни срокове възниква казус, касаещ следния въпрос: Какви правни последици трябва да настъпят, ако се реализира хипотезата, при която и на следващия ден не се проведе пленарно заседание на НС с точка от дневния ред обсъждане на внесеното от ПГ на ГЕРБ искане за гласуване на вот на недоверие на правителството на Пламен Орешарски? Депутатите с юридическо образование от парламентарните групи на БСП и ГЕРБ защитават противоположни позиции по отношение на опциите за решаване на този казус. Народните представители от ГЕРБ отхвърлят задължението за стриктно спазване на правно определения срок и настояват обсъждането да продължи, след като се събере необходимият кворум. Бойко Борисов обявява вота за успешен, защото партиите, които формално стоят зад кабинета, не инструментализират подкрепата си: „Вижда се, че БСП и ДПС нямат кворум по простата причина, че те не ходят на работа. Затова виждате – ние цялата партия сме вътре в залата и искаме да видим колко им е силата... Аз съм в парламента и наблюдавам

¹ <http://www.segabg.com/article.php?id=667226>, 23.09.2016

провала на тази тройна коалиция.” Борисов за пореден път защитава тезата, че правителството се поддържа от Атака.¹ Налага се да проследим детайлно събитията, за да подчертаем поредицата от процедурни нарушения. На следващото заседание депутатите от ГЕРБ отново присъстват в пленарната зала, без да се регистрират. Електронното табло отразява, че в залата има 110 народни представители, и председателят на НС Михаил Миков дава почивка. При последвалото преброяване от квесторите се констатира присъствието на 207 депутати. Бившият конституционен съдия Димитър Гочев изразява становище, според което правилникът на НС допуска ръчна проверка на кворума по инициатива на председателя на НС или по искане на парламентарна група. Гочев тълкува тази процедура като трик, който е работещ механизъм в парламентарната практика, и смята, че е безсмислено сезирането на КС, защото казусът не е от неговата компетентност. Димитър Лазаров от ГЕРБ заявява, че според правилата проверката се извършва чрез електронната система за гласуване, но БСП възразява, че думата се взема при открито заседание, а фактът, че той говори от парламентарната трибуна, потвърждава наличието на кворум. Бойко Борисов и част от депутатите на ГЕРБ напускат пленарната зала. Красимир Велчев иска поименна проверка на кворума, която му е отказана с мотив, че такава може да се извърши след следващото гласуване на заседанието, което е точката за вота на недоверие. Цеца Цачева прави процедурно предложение за пряко предаване на дебатите. След това Михаил Миков отхвърля искането на ГЕРБ за проверка, тъй като, според него, след процедура не се проверява кворум. Цачева обвинява Миков в нарушение на парламентарния правилник, защото е открил заседанието без електронна регистрация. Тя и колегата ѝ Димитър Главчев подчертават неяснотата по въпроса кои са тези 207 души, които са формирали кворума. В кулоарите на парламента Бойко Борисов заявява намерението си да сезира КС за „нарушенията в правилника, с които започна заседанието”. Главчев настоява за оставка на цялото ръководство на НС и обвинява заместник-председателя Христо Бисеров в отказ да му даде думата за процедура. Лиляна Павлова от ГЕРБ обявява: „Виждаме абсолютно пагубно, брутално погазване на Конституцията и на правата на българските граждани...” Бойко Борисов обещава до края на работната седмица неговата партия да не участва в електронно гласуване, защото то е било „погазено”.² В свой коментар във вестник „Сега” Венелина Ангелова вижда в електронната система на гласуване в парламента пречка за управляващите, която те трябва да заобикалят.³ На 02.10.2013 вотът е преодолян с помощта на народните представители на Атака, които се завръщат в парламента след посещенията си в Брюксел⁴ и гласуват „въздържал се”. Медианул отбелязва: „Замисълът на Бойко Борисов да проваля заседания на НС, за да демонстрира отново зависимостта на БСП и ДПС от Атака, на практика проработи, тъй като темата на вота на недоверие почти не бе засегната в препирните около гласуването му и бе изместена от въпроса за ролята на националистите в сегашния парламент.” Обвинявайки опонентите си от БСП и ДПС, че не са спечелили изборите, Борисов заявява: „Народът постави ГЕРБ за първи път в новата история като първа политическа сила. Когато говорите от името на народа, ще се съобразявате с това. Когато ни победите, ще кажете: „Ние сме победители”⁵.

В така изложените събития се налага обстоятелството, че политиката за пореден път надделява над процедурата и протича в разрез с нея. С други думи, смисленият дебат за политиката е подменен от процедурни прения по изкуствено създаден казус с

¹<http://www.mediapool.bg/shouto-prodolzava-gerb-provalyat-sobstveniya-si-vot-na-nedoverie-news211525.html>, 17.09.2016

² <http://www.segabg.com/article.php?id=667361>, 23.09.2016; <http://www.mediapool.bg/upravlyavashti-i-opozitsiya-prevarnaha-vota-na-nedoverie-v-totalen-absurd-news211568.html>, 17.09.2016

³ <http://www.segabg.com/article.php?id=667315>, 23.09.2016

⁴ <http://www.segabg.com/article.php?id=667818>, 23.09.2016

⁵<http://www.mediapool.bg/pravitelstvoto-otselya-a-siderov-obyavi-che-bez-nego-darzhavata-shte-se-srine-news211808.html>, 17.09.2016

антиинституционална насоченост и в тази ситуация обективното правоприлагане се измества от използването на юридически трикове. Депутатите от ГЕРБ присъстват в пленарната зала, без да се регистрират, и по този начин застрашават реализацията на конституционната процедура по искане на вот на недоверие в рамките на предвидения от правилника по силата на чл. 105 седемдневен срок. Това принуждава председателя на НС Михаил Миков да предприеме спорно от юридическа гледна точка действие като изиска ръчно преброяване от квесторите. Настъпва колизия в юридическите тълкувания как трябва да се постъпи при възникналата политическа ситуация, управляващите и опозицията изразяват коренно различни мнения и невъзможността да се установи консенсус относно прилагането на релевантните правни норми се превръща във фактор за предизвикване на дисфункция. БСП като страна в спора се позовава на чл. 81, ал.1 от Конституцията, а малцинството, представлявано от най-голямата парламентарна група, – на чл. 48, ал.2 от Правилника за организацията на дейността на Народното събрание, където е записано: “Проверка на кворум се извършва чрез компютризираната система за гласуване преди откриване на заседанието”.¹ Презумпцията на БСП е да приложи пряко цитирания член 81 от Конституцията, който гласи: “Народното събрание може да заседава и приема своите актове, когато присъстват повече от половината народни представители”. Познавайки се на заложеното пряко действие в алинея 2 на чл. 5, социалистите negliжират същността на предходната алинея 1, която постулира, че „Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат.” По този начин влизат в противоречие с чл. 15, ал. 1 от Закона за нормативните актове. Според него „Нормативният акт трябва да съответствува на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен.” След като изяснихме, че съществува субординация между Конституцията на РБ и Правилника за организацията на дейността на НС, може да заключим, че ръчното преброяване на кворума, аргументирано като пряко прилагане на член 81, ал. 1 от Конституцията, се явява като неспазване на едновременното действие на двата нормативни акта, доколкото се извършва нарушение на чл. 48, ал. 2 от парламентарния правилник.

ПГ на ГЕРБ осъществява действия, които предизвикват отклонение от институционалните правила и тълкуване на съществуващите правни норми от страните, които участват в политическия процес, по начин, съответен на техния политически интерес. Поведението на ГЕРБ в пленарната зала създава реални предпоставки за възникване на дисфункция: от една страна – при спазването на чл. 48 би се стигнало до нарушение на чл. 105, тъй като няма как да се събере кворум. От друга страна – прилагането на чл. 105 при така създамата се ситуация става възможно единствено в условията на нарушение на чл. 48. Или казано с други думи, при липсата на електронна регистрация на кворума пленарните заседания не могат да се проведат и респективно няма как да се осъществят дебатите по вота на недоверие във фиксирания от правилника срок. Доколкото антиинституционалното действие винаги е свързано с negliжиране на формални процедури, то поражда негативни последици и неясноти относно прилагането на нормативната уредба. В тази посока е съсредоточен основният деструктивен потенциал на популистката стратегия да се предприемат политически ходове, които не съответстват напълно на демократичните политически практики. Симптомите на институционалния разпад, които бележат началото на кризата, намират своето място в анализите на политолозите. Според Евгений Дайнов в резултат на противопоставянето между ГЕРБ и партньорите от управляващата коалиция БСП и ДПС се погават демократичните процедури, по които функционират институциите. Дайнов констатира, че до този момент всички участници в политическия процес са съблюдавали правилата и процедурите за легитимно конституиране и смяна на властта. Загубата

¹<http://kultura.bg/web/%D1%82%D1%8A%D0%B6%D0%BD%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%B2-%D1%81%D0%BC%D0%B5%D1%88%D0%BD%D0%BE%D1%82%D0%BE/>, 03.12.2016; 3

предполага отиване на избори, на които на загубилия се дава шанс отново да се завърне в управлението. Условието, за да се случи това, е да се спазват институционалните правила. Поведението на ГЕРБ и на БСП и ДПС не е консенсусно и е антиинституционално поради липсата на съгласие да се спазват правилата на играта. Неспазването им крие риск да настъпи тотална дисфункция на Народното събрание като институция, както и да бъде оспорен целият правен и институционален ред, по който функционира държавата.¹ Тезата на Дайнов съответства на изводите, които направихме досега, единственият момент, с който не можем да се съгласим, е, че до възникването на тази криза участниците в парламентарния процес са се придържали към легитимните правила. Аспектите на дисфункцията на институциите, която практически представлява отклонение от нормата, се наблюдават още от момента на навлизането на популистката тенденция в българската политика през 2001. Би трябвало да подчертаем и ролята на популисткия фактор в контекста на функционирането на политическата система като цяло. В осъществяваните партийно-институционални взаимодействия съществено значение придобива позиционирането на популистките партии в политическото пространство и самоопределянето им като заемащи определено място в скалата ляво-дясно. Мария Пиргова определя ГЕРБ като „антиконституционна партия”, а нейната идеология като „антипарламентарна”. Тя не представлява автентичните десни избиратели, които през 2013 не успяват да получат представителство в парламента, а претендира да бъде водещата политическа сила в дясно. Това нарушава балансите в политическата система, тъй като дясното остава непредставено. Според Пиргова конструкцията на Народното събрание се състои от политически сили с парламентарни идеологии – БСП и ДПС – и от такива с антипарламентарни идеологии – Атака и ГЕРБ. Освен, че задълбочава проблемите в дясното пространство, ГЕРБ предприема блокиране на парламента като част от стратегията си да се върне на власт.² В анализа се откроява присъствието на антиконституционност и антиинституционалност като специфики на популизма, както и липсата на спояващо идейно ядро. Можем да добавим, че ГЕРБ заема електоралната ниша на десните избиратели, но стои далече от позициите на автентичното консервативно дясно, което възприема като една от своите основополагащи ценности зачитането на институциите.

След като се спряхме на институционалния аспект, следва да разгледаме накратко останалите елементи от популисткия дискурс на ГЕРБ. От цитатите в дескриптивното изложение по-горе виждаме, че Бойко Борисов интерпретира като еманация на общата воля на народа класирането на ГЕРБ като първа политическа сила след парламентарните избори. Проявите на антипартийния дискурс се екстраполират в твърденията на Борисов, че БСП и ДПС не са спечелили изборите и тяхното съвместно управление става възможно благодарение на зависимостта им от Атака. Наблюдава се тенденция за неправомерно прехвърляне на отговорността за липсата на кворум в парламента, както и на вината за настъпилата дисфункция, върху управляващото мнозинство.

Във втория етап от кризата продължават да се проявяват перманентно и да се задълбочават набелязаните тенденции в популистката стратегия. Те се изразяват на институционално равнище в еднотипните стандартизирани ходове на ГЕРБ с постоянно внасяне на вотове на недоверие към правителството на Пламен Орешарски, епизодично блокиране на кворума на парламентарни заседания, злоупотреба с различни парламентарни процедури. От друга страна се наблюдават множество прояви на извънантиинституционалния аспект на

¹ http://www.dnevnik.bg/analizi/2013/09/30/2149493_taka_se_razpadat_durjavite_i_idvat_hishtnicite/, 13.01.2016

² <http://www.presstv.bg/%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B8-%D0%B8-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8/12/19/%D0%BC%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F-%D0%BF%D0%B8%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%B0-2013-%D0%B3-%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%B0-%D1%87%D0%B5-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D1%81%D0%B5/>, 14.01.2016

стратегията, които касаят адресиране на антипартийни и антиелитистки послания и противопоставянето народ-елит, съчетано с позната вече практика на популистките партии да се отъждествяват с общата воля на народа.

Набелязаната логика на развитие на кризата обобщава хода на последвалите събития. На 04.10.2013 поради липса на кворум се проваля заседанието на НС, което по предварителния дневен ред трябваше да бъде посветено изцяло на парламентарен контрол. От залата отсъстват лидерите на БСП, ДПС и Атака – Сергей Станишев, Лютви Местан и Волен Сидеров. ГЕРБ обвинява управляващите, че не са осигурили кворума; БСП и ДПС частично признават отговорността си, но прехвърлят вината върху ГЕРБ. Поредният опит на Михаил Миков да осъществи ръчно преброяване претърпява неуспех, защото ПГ на ГЕРБ бързо напуска залата. Бойко Борисов нарича поведението на другите три партии „тотална безотговорност” и заявява: „Ние не сме длъжни да им правим кворума. Фикусчето, което си го отглеждат, да идва и то на работа.”¹ В духа на негативните констатации Борисов добавя още: „Тотална парламентарна криза. Да дойдат на работа. Къде е Станишев всеки ден, в колко идва на работа? Какво е това безсрамие?”; „Това е провален парламент и провалено правителство. Той не може да съществува. Трябва да има незабавни избори.”² Едновременното съчетание на провала на пленарния ден поради липсата на кворум и на предвидения за този ден парламентарен контрол е свидетелство за настъпилата дисфункция в дейността на НС от гл.т. на обстоятелствата, че то е постоянно действащ конституционен орган и упражнява контролни функции върху изпълнителната власт. Ръчното преброяване се утвърждава като иновативна парламентарна практика, която представлява отклонение от процедурната норма. Другото съществено изкривяване на механизмите на функциониране на парламента се проявява в онази част от политическото поведение на Бойко Борисов, чрез която задължението за осигуряване на кворума се прехвърля единствено върху управляващите. Популистката стратегия на лидера на ГЕРБ е ориентирана към електорална мобилизация и предизвикване на предсрочни избори. В нея се съчетават антиинституционалният аспект с внушенията за провала на институциите на законодателната и на изпълнителната власт, антиелитизмът с обвиненията, адресирани към народните представители, и антипартийността, доколкото в мисловната парадигма на Борисов отговорността за кризата би следвало да падне върху БСП, ДПС и Атака, която от своя страна настоява, че „не подкрепя правителството, а е негов коректив”³. Оформя се конфликтна зона на сблъсък между популистките стратегии на ГЕРБ и на Атака, която се проявява ясно в началото на следващата парламентарна сесия.

На 23.01.2014 заседанието на НС е на път да се провали; Бойко Борисов влиза в пленарна зала, за да „помогне на БСП за кворума”. При поименното преброяване от ГЕРБ присъстват само той и Вежди Рашидов. Заседанието е закрито, а Борисов коментира: „Не един, а два гласа дадох днес ... За пореден път блесна, че БСП и ДПС са абсолютно зависими от Атака, че това управление се крепи единствено и само на Атака, че дори с обещанията от мен два гласа те не могат да накарат собствените си депутати да работят.” Според Рашидов, задачата на опозицията не е да осигурява кворума, а да иска оставката на правителството. Цецка Цачева констатира невъзможността на 42-ото НС „да води смислен парламентарен живот” поради „тежки зависимости между три от парламентарните групи, които са задкулисни и неясни”⁴. Тя допълва, че се очаква ГЕРБ да внесе нов вот на недоверие в областта, в която

¹ <http://www.segabg.com/article.php?id=668452>, 23.09.2016

² <http://www.mediapool.bg/noviyat-vot-na-nedoverie-e-kam-tazi-zhena-s-tsiklamovoto-kostyumche-news211910.html>, 17.09.2016

³ <http://www.segabg.com/article.php?id=670208>, 23.09.2016

⁴ <http://www.mediapool.bg/deja-vu-gerb-gotvyat-vot-na-nedoverie-ns-prekasna-rabota-poradi-lipsa-na-kvorum-news215940.html>, 17.09.2016

управляващите „са най-зле“.¹ За пореден път се подценява ролята на законодателния орган въз основа на антиелитистки и антипартийни послания и на незачитане на институционалните правила, но за нас тук е по-важно да поставим акцент върху отношенията на най-голямата парламентарна партия с Атака.

ГЕРБ следва стриктно своята политическа линия да ситуира Атака като неотменима част от управляващото мнозинство, като крепител на кворума в парламента и на правителството на Пламен Орешарски, чиято съдба на практика зависи от политическото решение на националистите. Неучастието в работата на НС е формата, под която ГЕРБ се дистанцира от управляващия политически елит и от партиите, а също така предизвиква дисфункция на парламента като институция. Атака ситуационно успява да противостои на обвиненията на ГЕРБ, като декларира готовност да се присъедини към антиинституционалната практика за блокиране на парламентарния кворум. Съществуват аналогични елементи в политическите стратегии на двете популистки формации. В този смисъл ГЕРБ е затруднен при целеполагането на Атака като неопозиционна сила. Атака от своя страна изпитва трудност да изчисти моделирания си под влиянието на ГЕРБ публичен имидж. Въпреки това, допирните точки в споменатите стратегии оказват влияние върху развитието на събитията при последния етап от кризата, когато трайното отсъствие на ГЕРБ и на Атака от пленарната зала довежда до оставката на кабинета, като партията на Бойко Борисов влиза в ролята на основен двигател по време на цялото развитие на кризата.

През пролетта на 2014 отново се активизира популистката стратегия на ГЕРБ, без да се промени с нещо съществено нейният модус, насочен към искания за оставката на кабинета и предсрочни избори, отправяне на обвинения към управляващия политически елит в провал и политически зависимости от Атака, злоупотреба с възможностите, които дават демократичните парламентарни процедури. Обръщайки се към десните партии с молба „да се обявят за незабавни предсрочни избори“ с цел след това да сформират дясноцентристко правителство „за спасение на България“², Бойко Борисов продължава да чертае специфична катастрофична линия в популисткия дискурс на ГЕРБ за това, че България има „провален парламент и провалено правителство“, за невъзможността на НС „да води смислен парламентарен живот“, за неуспехите на кабинета във всички секторни политики, за неблагоприятните социални показатели. Заключение на Борисов: „В държавата се случват непоправими деяния с непоправими щети“³, комбинирано с призивите за национално спасение, пропагандира тезата за тоталния управленски провал. В това отношение, погледнато чисто хронологически, би могло да се говори за известна промяна в популистката стратегия на ГЕРБ и персонално на партийния лидер, но не в същността на застъпваните тези, а във втвърдяването на тона, чрез който те се отстояват. Ако дотук акцентът пада върху отделни фрагменти от катастрофичната картина на управлението, то нататък тази картина се представя в нейната интегрална цялост. Според Борисов Пламен Орешарски не е провел нито една среща с някого от „сериозните политически лидери в Европа“; неговото правителство не е изпълнило нито едно от дадените обещания.³ Политическото обобщение се характеризира с висока степен на генерализация, всяка теза, която лансира Борисов, придобива стойността на абсолюти. Радикализацията на популистките послания на ГЕРБ не променя по същество логиката на политическото говорене и действие на партията, както и поставените стратегически цели в периода на кризата, и предизвиква изостряне на ситуацията, което дава възможност за още по-силна проява на популизма.

¹ <http://www.segabg.com/article.php?id=683166>, 23.09.2016

² <http://www.mediapool.bg/borisov-prizova-partiite-ot-tsentar-dyasno-za-ekspertno-pravitelstvo-news217960.html>, 18.09.2016

³ <http://www.mediapool.bg/boiko-borisov-otnovo-prizova-za-izbori-2-v-1-news219127.html>, 18.09.2016

В съответствие с идейния замисъл на катастрофичната популистка парадигма, ГЕРБ внася вот на недоверие към правителството на Пламен Орешарски за политиката в областта на енергетиката. Линията на поведение на основната опозиционна сила е издържана напълно в духа на стратегията за политическа мобилизация, като потвърждение за това е депозирането на вота само седмица преди изборите за български депутати в Европейския парламент.¹ Продължава политическото конструиране на изцяло негативния образ на управляващите с устойчивото присъствие на три от индикаторите за популизъм: антиелитизъм, противопоставяне народ-елит и антипартийност. Пропагандното внушение в мотивите на Бойко Борисов е директно, изразява се с помощта на политически оценки и квалификации с непосредствено въздействие: „провала на енергийната политика” на кабинета, „проваления проект „Южен поток”, „некомпетентността на Стойнев”, управляващите „излъгаха обществото и правихме референдум за „Белене”, „фалират основните ни енергийни компании”, „предизборно задържат цената на тока”.² След европейските избори Борисов развива същия дискурс в политически сблъсък с депутата от БСП Таско Ерменков: „Правителството е паднало. Той, вотът, мина в неделя, ако не сте забелязали.” „Не са спечелили нито един избор, представяте ли си? Това е невероятен скандал. Няма друга държава. Партии, не спечелили избор, да искат да управляват. Така че... Те не само, че трябва да си отидат. Просто искам, ако в Орешарски има съвсем мъничко професионализъм, явно е, че няма друго, но мъничко професионализъм, да не харчат пари повече. Да дава оставка, защото след това ще бъде преследван от закона.” „Това са гьонсурати”, „...хората ви изхвърлиха в неделя”, „...това е разбита държава. Това вече не е България, която аз толкова много градах четири години.”³ В думите на Бойко Борисов е проектирано в пряк и в метафоричен смисъл противостоеенето между градивността, присъща на харизматичния лидер на ГЕРБ, и деструкцията, предизвикана от неговите опоненти. Парадигмата на Борисов, очертаваща дихотомията между градивното и деструктивното поведение, обаче не е конструирана като напълно хомогенна и логически непротиворечива. Популистката визия, базирана върху идеята за противопоставянето между народа и елита, провокира политически курс, който пропагандира разрушаване на националния консенсус. Националното съгласие става невъзможно, когато управляващите не се съобразяват „с вота на народа”, „с финансово-икономически и всякакви аргументи”, настъпва „време разделно”.⁴ По начина, по който е моделиран от лидера на ГЕРБ, консенсусът между партиите предполага обединение около приоритетите на първата парламентарна сила; тези приоритети са представени като хармонизирани с унифицираното народно волеизявление и, ако се изразим със специфичния понятиен апарат на Ернесто Лакло, политическите искания на Борисов конституират хомогенна основа, която се изгражда върху хетерогенна реалност.⁵ Продължавайки да боравим с изказа на Лакло, установяваме, че от едната страна на социалната граница имаме верига на еквивалентност от неудовлетворени искания на народа, насочени срещу властта, единственото решение тук са предсрочните избори, а от другата страна стои неудовлетворяващият политическите и социалните очаквания управляващ елит. Правителството допуска тежък бюджетен дефицит,

¹<http://www.mediapool.bg/vot-na-nedoverie-zaradi-energiyniya-kolaps-i-politicheskata-buhalka-dkevr-news220293.html>, 18.09.2016

² <http://www.mediapool.bg/gebr-otlozhi-takticheski-energiyniya-vot-na-nedoverie-news220000.html>, 18.09.2016

³<http://www.mediapool.bg/borisov-kam-ermenkov-az-otlitam-nali-znaesh-orel-do-lano-ne-stoi-news220891.html>, 19.09.2016

⁴<http://www.mediapool.bg/borisov-ne-me-pitaite-veche-za-natsionalno-saglasie-i-syadane-na-edna-masa-news220884.html>, 19.09.2016

⁵ Лакло, Е. Популизъмът: Какво ли значи това?, сп., „Критика и хуманизъм”, кн. 41, извънреден бр., 2013, с. 213-215 [Laklo, E. Populizmat: Kakvo li znachi tova?, sp., „Kritika i humanizam”, kn. 41, izvanreden br., 2013, s. 213-215]

получава за своята работа оценка „0”.¹ Катастрофичният контекст на очертаната ситуация предполага конфликтността като единствената възможна алтернатива на разрушения консенсус, както и избора за самопозициониране в едната от двете страни на дихотомизираната социална граница.

В интерпретацията на най-голямата опозиционна партия всяко действие на кабинета на Пламен Орешарски води до деструктивни резултати, явява се като противоположност на това, което трябва да се случи в сферата на политиката, не отговаря на обществените очаквания: вместо успех настъпва провал или катастрофа; професионализмът е изместен от некомпетентността; управляващите „лъжат”, не се съобразяват с волята на народа и стоят във властта против нея. Поставя се под съмнение легитимността на управлението, резултатите от европейските избори се интерпретират като вот на недоверие към установената политическа конфигурация. Това е прекият механизъм, чрез който се моделира противопоставянето народ-елит. Бойко Борисов се стреми да делегитимира политическите институции от две различни изходни позиции. Едната е свързана с пропагандирането на тезата за възникналата пропаст между властта и суверена, другата – с имплантирането на парламентарни практики, които пораждат институционална дисфункция. В разглеждания случай с вота на недоверие за енергийната политика наблюдаваме мултиплициране на тези практики, наложени от ГЕРБ, в начина на действие на мнозинството. На заседанието на 23.05.2014 БСП, ДПС и Атака провалят кворума, а дебатите се отлагат за следващата седмица. Депутатите от ГЕРБ скандират в пленарната зала „Оставка” и „Страхливци”. Бойко Борисов заявява по адрес на управляващите: „Всичките им лъжи няма къде да се скрият и затова се скриха от вота.” Той също констатира, че „това е управлението на държавата – неработещ парламент в парламентарна република.”² Така описаната ситуация е симптоматична за начина, по който рефлексират върху развитието на политическия живот гореспоменатите изходни позиции на Борисов. В периода около европейските избори за пореден път се конституира негативният образ на политическия елит, който не напуска маркираната рамка на популистката стратегия на лидера на ГЕРБ.

Същевременно, когато чрез мултипликацията си отклонението от нормата се превръща в норма, Бойко Борисов се разграничава от институционално несъответното действие, което сам е наложил като част от политическия дневен ред. Придобива ясни измерения неговата политическа стратегия да пренебрегва правните норми, за да провокира възникване на институционална нестабилност и така да предизвика оставката на правителството. Общият деструктуриращ ефект е, че политическият прецедент, генериран от дадена популистка формация, разполага с потенциал за своята по-нататъшна инструментализация. Тактиката с бойкот на кворума започва да се прилага от НДСВ, възприема се от ГЕРБ и накрая се използва и от БСП, ДПС и Атака. Също така, вотът на недоверие постепенно се обезсмисля като силна и функционална политическа практика, а конкретната ситуация става повод за изостряне на напрежението и политическите конфликти в духа на следваната от Бойко Борисов линия на поведение. Логиката на разгледаните тактически ходове на популистките партии отразява сблъсък между необходимостта да се отстоява теснопартийният интерес и да се съблюдава правната норма. Подобен сблъсък може да съществува само в рамките на популистката стратегия, допускаща като част от своя инструментариум отклонението от институционалните правила. Появява се колизия между конюнктурно утилитарното и институционално съобразното това допринася за изострянето на кризата.

В цитираната статия „Clarifying a Contested Concept Populism in the Study of Latin American Politics”, Кърт Уейланд прави наблюдението, че политическите стратегии се характеризират

¹ <http://www.mediapool.bg/gerb-i-reformatorite-darzhavata-varvi-kam-palen-falit-news220955.html>, 19.09.2016

² <http://www.mediapool.bg/boikotat-na-upravlyavashtite-otlozhi-energiyniya-vot-na-nedoverie-news220579.html>, 19.09.2016

от „изначална способност за упражняване на власт, която разгръща този, който очаква да се включи в управлението или този, който управлява в момента”¹(Преводът мой – А.Ж.), и обхващат единствено лидерите, които базират върху нея своето управление.² Бойко Борисов притежава споменатата способност и произтичащата от нея мотивация. Вземайки предвид тезата на Уейланд, виждаме, че председателят на ГЕРБ действа в съответствие с интересите на собствената си партия и полага всички възможни усилия да изостри ситуацията, за да се сдобие с власт и респективно да я упражнява; естественото развитие на неговата популистка стратегия е насочено към осъществяване на личните му властови амбиции. Етапите на това развитие минават през сваляне на правителството на Пламен Орешарски и през самоутвърждаване на харизматичния лидер като реалния популистки претендент. За да изпълни на практика своята стратегическа цел, Борисов не се отклонява от вече трайно фиксираната линия на катастрофични политически послания, съчетана и с антиинституционални действия. Тази тенденция е допълнително катализирана от съществена промяна в политическата обстановка, а именно – пресконференцията на лидера на ДПС Лютви Местан, на която той се обявява за оставка на кабинета и провеждане на предсрочни избори.³ В коментар на изявлението на Местан Борисов твърди, че „мандатоносителят не е бил БСП, а ДПС”⁴, като в случая чрез една политическа теза се подменя същността на общоизвестния факт, че в съответствие с Конституцията правителството на Пламен Орешарски е реализирано с мандата на БСП. Пътят към властта на харизматичния популистски лидер е белязан от иманентно присъщите черти на стратегията за политическа мобилизация, които се наблюдават в развоя на събитията. Бойко Борисов се възползва от случващото се, за да наложи една манипулативна дискурсивна чернобяла конструкция на социалната реалност: „Траурният марш вече е за България, не за левицата...” Той призовава правителството незабавно да подаде оставка, да не харчи повече пари или да отиде на избори следващата година, „за да им блеснат всички лъжи и измислици”. „Тройната коалиция” е направила „толкова поразии”, тя „не само е пагубна за България, тя не е естествена”, „катастрофата вече е факт”. Орешарски е „псевдопремиер” и трябва „да си подаде незабавно оставката”. Изявленията на Бойко Борисов са израз на увереност, че ще се сдобие с властта след изборите, и ГЕРБ се ситуира като единствения възможен опонент на управлението на БСП и ДПС. Подчертавайки настъпилия икономически и финансов крах, Борисов развива социален популизъм с обратен знак и предприема превантивна стъпка спрямо по-сериозни социални очаквания към негово евентуално бъдещо правителство. Той отправя критики относно способите на управляващото мнозинство да овакантява позициите на ключови институционални постове в края на своя мандат и въпреки че аргументацията му е основателна и не се вписва в неговия антиинституционален подход, дискурсивните техники, които използва, са по същество популистки. Борисов нарича тези действия „скандални актове” и „демонстрация на арогантност и безпардонност”. Той продължава да лансира твърдението за тежкото състояние на държавата, което е следствие от действията на коалицията между БСП и ДПС: „Днеска влязоха и си гласуваха за седем години напред мандати в Сметната палата, най-важният одитен орган, назначили си в НСИ шеф, вдигнали пенсиите с три процента за старост, след като държавата е във фактически фалит. Това са едни арогантни, едни безотговорни лица, които в момента говорят за разпад на държавността. Не разпад,

¹ Weyland, K., op.cit., p. 12

² Ibid, p.12

³ <http://www.mediapool.bg/depesarski-shut-mestan-predpochita-izbori-do-kraya-na-godinata-news221116.html>, 19.09.2016

⁴ <http://www.mediapool.bg/borisov-nezabavni-izbori-vednaga-news221131.html> 19.09.2016

държавата е в катастрофа, държавата не подлежи на поправка.”¹ Цитираните изказвания в този отделно взет случай с назначенията не се отличават по нищо от разгледаните дотук специфики на популистското дискурсивно съдържание.

Стратегията на Борисов е да създаде вербално и да приложи на практика собствена визия за упражняване на властта, която е противоположност на действащата в момента управленска визия и се базира на тоталното ѝ деконструиране. Независимо от обстоятелствата и средата, всяка публична политическа проява на Борисов конституира дихотомна картина, при която проявите на политическите опоненти се представят в негативна светлина и вниманието се насочва към ГЕРБ като контрапункт и коректив на политическата действителност. През призмата на предложената интерпретация на властовите амбиции на Борисов волята за надделяване над съществуващото статукво води до прекрочване на границите на демократичните правила за регулация на институционалните отношения. Преди заседанието на КСНС, насрочено за 17.06.2014, на което трябва да се посочи дата за предсрочните парламентарни избори, ГЕРБ поставя като условия за участието си в работата на НС правителството да подаде оставка и да се договорят предварително законопроектите и решенията, които да обсъжда парламентът.² Същевременно членът на Изпълнителната комисия на ГЕРБ Румяна Бъчварова определя като „безпредметно” заседание, на което да се обсъжда дата за провеждане на предсрочни парламентарни избори, без правителството да е подало оставка.³ На заседанието на КСНС на 17.06.2014 е взето решение изборите да се проведат между 28 септември и 12 октомври. Бойко Борисов отново заявява, че „държавата е пред фалит”, а „управляващите не искат да признаят краха”. Той настоява правителството да не взема дългосрочни решения в последните дни от своя мандат.⁴ Отношението на ГЕРБ към КСНС като към орган, който трябва да проведе своето заседание след изпълнението на предварително определени условия, е напълно неприемливо от институционална гл.т. Трябва да се вземе предвид, че според чл.1 и чл.4 от Закона за Консултативния съвет за национална сигурност, съветът като „съвещателен орган по въпросите на националната сигурност” „изготвя становища и предложения”. Оттук следва, че неговите решения по никакъв начин не стоят над тези на институциите на законодателната и на изпълнителната власт и той не може с предписанията си да нарушава принципа на разделение на властите; той не е мястото, където трябва да се определят приоритетни законопроекти и решения, защото тази функция принадлежи на Председателския съвет на НС. В ситуации на политически кризи КСНС се обединява около становища за бъдещето на правителството и на парламента, но това не означава, че подаването на оставка на МС може да бъде институционално условие за провеждане на легитимно заседание. Доколкото по принцип политическата цел на съвета е да взема решенията си с консенсус, предварителната нагласа за конфронтация не съответства на установената политическа традиция в КСНС от създаването му. Оставката на правителството не може да се обвързва с това дали и кога ще се провеждат заседанията на КСНС заради вече споменатото обстоятелство, че той е консултативен орган. Когато Борисов казва, че очаква „конфронтационен КСНС” поради отказа на парламентарното мнозинство да спре избора на членове на Сметната палата⁵, се подразбира опцията за отмяна

¹<http://www.mediapool.bg/upravlyavashtite-ne-barzat-s-ostavka-i-glasyat-izbori-za-septemvri-news221336.html>, 20.09.2016

²<http://www.mediapool.bg/gerb-iskat-ostavkata-na-kabineta-do-vtornik-stanishev-da-no-s-izbori-prez-yuli-news221404.html>, 20.09.2016; <http://www.segabg.com/article.php?id=702678>, 24.09.2016

³<http://www.mediapool.bg/gerb-lipsata-na-ostavka-pravi-bezpredmetno-zasedanieto-na-ksns-news221525.html>, 20.09.2016; <http://www.segabg.com/article.php?id=703526>, 24.09.2016

⁴<http://www.mediapool.bg/ksns-reshi-izbori-do-12-oktomvri-ostavkata-na-kabineta-yasna-sled-sedmitsa-news221569.html>, 20.09.2016; <http://www.segabg.com/article.php?id=703666>, 24.09.2016

⁵<http://www.mediapool.bg/gerb-iskat-ostavkata-na-kabineta-do-vtornik-stanishev-da-no-s-izbori-prez-yuli-news221404.html>, 20.09.2016; <http://www.segabg.com/article.php?id=702678>, 24.09.2016

на напълно законно институционално действие с оглед на позиция, която обслужва конюнктурен политически интерес. Налагането на предварителни условия и предпоставяне на решения е проявление на споменатата по-горе стратегия на популисткия лидер, който цели да упражнява власт. Тя притежава присъщата за разгледаните български условия характеристика, че този негов стремеж се съчетава с незачитане на правилата, по които функционират институциите. Тази нагласа продължава да се проявява и да се мултиплицира на всички институционални равнища. На 18.06.2014 НС отлага гласуването на вето на президента върху Закона за МВР, след като Бойко Борисов скъсва в кулоарите на парламента постигнатото споразумение на заседанието на КСНС, обвинява лидерите на БСП, ДПС и Атака в едностранно определяне на приоритетите на парламента и изпълнителната власт и активизира за пореден път конфронтационната реторика: „Не само, че ме порязаха, а те не спазиха това, което лидерите им са постигнали вчера...Оттук нататък – война!...Реваншизъм до дупка...”¹ На следващия ден Законът за МВР влиза в дневния ред на НС, а ГЕРБ отказва по-нататъшно участие в консултациите между политическите сили. Бойко Борисов продължава да развива конфликтния дискурс, адресирайки го до управляващите партии: „Няма да водим война и реваншизъм, а ще бъдем с мекия кинжал”. Иронизирайки високия наратив на Лютви Местан, Борисов пояснява изявлението си от предишния ден: „Вчера можех, проявявайки лицемерието на г-н Местан, да изляза и да кажа: „И от днес-нататък ще бъдем най-толерантни, екзистентни, когато обезглавяваме цели министерства и ги подменяме с наши кадри и ще го правим с толерантност, постепенно в унисон с всички европейски, демократични световни тенденции.” „Както господин Местан говори, че е толерантен и вежлив – те с мекия ятаган, ние с мекия кинжал.”² В хода на анализа дотук бяха разглеждани паралелно като обособени в антиинституционално и антипартийно измерение базови характеристики на популизма на лидера на ГЕРБ. Във визирания политически момент се наблюдава интегралното им съчетаване в неговата популистка стратегия. От една страна се ситуира актът на скъсване на споразумението на КСНС и този акт сам по себе си представлява проява на неуважение към политически орган, в който участват представители на ключови държавни и политически институции, както и на всички парламентарно представени партии. В чисто символен аспект имаме нарочна демонстрация на разграничение от политическата и институционална среда, която стои в основата на функционирането на държавата. От друга страна, отправените атаки срещу останалите партии в парламента със съдържащите се в тях заплахи за политическа чистка показват как конфронтационната антипартийна стратегия е в състояние при една евентуална реализация на заявените намерения да предизвика сериозни сътресения в структурите на изпълнителната власт след изборите. Общата нагласа на Борисов, синтезирана в така обособените два аспекта на политическото послание, предпоставя деструкция, която пречи на нормалното осъществяване на партийните взаимодействия, и по-нататъшно развитие на вече наличната дисфункция на институциите.

Пореден пример за проявление на дисфункция е възникналият казус с невъзможността да се прекратят пълномощията на избрания за евродепутат народен представител Сергей Станишев, тъй като на заседанието на 25.06.2014 НС не успява да събере кворум поради отсъствието на депутатите от ГЕРБ и Атака. Борисов обещава присъствието на неговата група на следващото пленарно заседание, за да може да се приеме тази точка от дневния ред.³ След това той заминава за Брюксел, а ПГ на ГЕРБ не се подчинява на неговото

¹<http://www.mediapool.bg/borisov-obyavi-na-upravlyavashтите-voina-i-revanshizam-do-dupka-news221614.html>, 20.09.2016

²<http://www.mediapool.bg/shte-badem-ekzistentni-te-s-mekiya-yatagan-nie-s-mekiya-kinzhal-news221668.html>, 20.09.2016

³<http://www.mediapool.bg/borisov-razmisli-otiva-na-konsultatsiite-za-da-poiska-izbori-v-sredata-na-septemvri-news221880.html>, 20.09.2016

нареждане и проваля кворума на 26.06.2014. Народният представител от БСП Атанас Мерджанов уточнява, че от началото на 2014 най-голямата опозиционна сила е бламирала над десет пленарни заседания.”¹ Тук се открояват измеренията, до които достига институционалната дисфункция, когато прекрачи националните граници и създаде прецедента кандидат, избран за европейски депутат, да е възпрепятстван да встъпи в длъжност поради невъзможността на политическа институция в собствената му държава да изпълни задълженията си по прекратяване на неговите правомощия. Проявява се вече тенденцията харизматичният популистски лидер да губи контрол върху дейността на парламентарната си група и да не успява да наложи пряко волята си над нея. Също така виждаме, че става дума за един модел на поведение, наложен от самия Борисов, да се бламират редица пленарни заседания и няма как да се оцени еднозначно дали визираният случай е естествено продължение на стратегията на антиинституционално поведение, прокарана от харизматичния лидер, или е загуба на контрол на този лидер върху развитието на зададената политическа стратегия. Катастрофичният дискурс продължава своето перманентно развитие в една и съща посока; многократната артикулация на еднотипно дискурсивно съдържание прави безпредметно неговото експлицитно проследяване, но би могло да се подчертае, че Борисов изтъква многократно своите заслуги.² Индикаторът за лидерската харизма е проектиран в заявената от Борисов готовност да стане служебен премиер: „БСП, ДПС и Атака излизат и казват – ние се провалихме, елате, спасете държавата. Тогава съм готов на всякакви жертви.”³ В рамките на така очертанния контекст, в края на втория етап на кризата забелязваме как се засилва акцентът, който той поставя върху фигурата си на лидер със силна политическа харизма и с месиански способности. Така моделираната фигура идва като своеобразно допълнение към чертите на популистката стратегия – антипартийността, антиинституционалността, антиелитизма, противопоставянето народ-елит. По този начин се формира една завършена цялост, която непосредствено проектира реализацията на отношението теоретично-емпирично.

Във втория етап на парламентарната криза гореспоменатите черти на популистката стратегия имат конкретни проявления. Антиинституционалността се изразява в блокиране на кворума на пленарни заседания на НС, внасяне на вотове на недоверие към правителството, възникване на правни казуси с тълкуване на текстове от Конституцията и парламентарния правилник в условия на безпрецедентна ситуация. Антипартийността, съчетана с антиелитистки послания, произвежда постоянни критики от страна на ГЕРБ към БСП и ДПС и респективно към Атака като негласен поддръжник на управляващата коалиция. Под влияние на нападите на ГЕРБ, Атака е принудена да предприеме курс на радикално дистанциране от колебливата позиция, в която има разминаване между вербално изразено разграничение от кабинета Орешарски и фактическа скрита подкрепа чрез неучастие в гласуванията на вотовете на недоверие. Друго измерение на индикатора антипартийност се открива в политическото говорене на Борисов. То не може да се разглежда като самостоятелно обособено, доколкото съдържа в себе си и антиелитистки дискурс, чиято функция е да конструира катастрофична картина на управлението, довело държавата до крах. Оформя се опозицията ние-те, в която Борисов и неговата партия са единствената алтернатива на коалиционното правителство, вменява се тезата, че то носи отговорността за състоянието на разруха в страната. Като отрицание на съществуващия

¹<http://www.mediapool.bg/s-teatro-a-la-selska-chest-gerb-pak-boikotiraha-osvobozhdavaneto-na-stanishev-news221920.html>, 21.09.2016

²<http://www.mediapool.bg/ns-takmi-nov-krizisen-kabinet-do-izborite-na-5-oktomvri-news221981.html>, 21.09.2016; <http://www.segabg.com/article.php?id=705301>, 24.09.2016; <http://www.mediapool.bg/borisov-se-obyavi-zaspasitel-ot-bankovata-kriza-stanishev-sashto-news22149.html>, 21.09.2016

³<http://www.mediapool.bg/borisov-ospori-stabilnostta-na-darzhavata-i-poiska-priznanie-ot-bsp-i-dps-za-kraha-y-news222023.html>, 21.09.2016

модел, като естествен носител на промяната и неин безалтернативен субект се явява фигурата на лидера. По този начин настъпва завършеност на цикъла от всички стъпки на популистката стратегия, при която харизматичният лидер постига популистка мобилизация срещу партиите и управляващия елит, за да предяви претенцията да поеме държавната власт. Както ще видим в последния етап от парламентарната криза, действително се достига до падане на правителството, разпускане на НС и насрочване на парламентарни избори, като целият процес е перманентно съпровождан от актове на нарушаване на институционалните правила.

Дескриптивното изложение на събитията ще бъде осъществено селективно, като акцентът ще се постави върху устойчивостта на изследваните дотук тенденции, тъй като целта е то да спомогне за своеобразна верификация на направените от нас изводи. На 01.07.2014 Волен Сидеров заявява при окончателното напускане от Атака на парламента: „Не виждам защо да продължаваме да влизаме на заседания, като няма какво повече да се реши и да се прави в него.” НС в продължение на половин месец не работи, тъй като и ПГ на ГЕРБ бойкотира кворума. Депутатите от партията на Борисов споделят пред Медиапул, че действат на принципа „каквото каже шефът”.¹ На 03.07.2014 Бойко Борисов обявява решението ГЕРБ да прекрати участието си в заседанията на НС до подаването на оставката на кабинета. Той продължава да произнася популистки послания: „Излъгаха е точната дума.” „Нали виждате заглавията на вестниците? ГЕРБ и ДПС срещу БСП. Те се цаливаха, дето викаше баба, на Орлов мост една година, сега накрая за една седмица ние да им отнесем всичките пасиви. Айде да си отиват и толкоз.” ; „правителството си прави безобразия и си работи, парламентът девалвира”.² Бойко Борисов обвинява управляващите, че отказват да постигнат консенсус при определянето на неотложните законодателни приоритети, атакува правителството за стартиране на нови обществени поръчки и същевременно не осигурява кворум за осъществяване на парламентарен контрол.³ На 17.07.2014 за пореден път се проваля пленарното заседание на НС. Във връзка с поставения от ГЕРБ ултиматум за оставка на правителството, Михаил Миков уточнява, че работата на парламента ще приключи с нейното разглеждане.⁴ Оставката постъпва в деловодството на НС на 23.07.2014 в края на работния ден, като Бойко Борисов отбелязва: „... като знам каква разруха оставят след себе си, не можах даже да й се зарадвам.”⁵

Краят на кризата става възможен, тъй като е катализиран едновременно от вътрешен за управляващата коалиция процес на дестабилизация и от външната деструктивна намеса на популистките формации, които успяват да намерят обща основа на техния конюнктурен политически интерес. Съвпадението в стратегиите на ГЕРБ и Атака, които окончателно напускат пленарната зала, води до практическа неспособност НС да работи, както и до настъпването на неговата трайна дисфункция като институция. Волен Сидеров смята, че функционирането на парламента е лишено от политически смисъл и съдържание. Тази изходна точка става възможна като състоятелна теза в условията на делегитимирането на НС под деструктуриращото и антиинституционално влияние на популистките партии. Бойко Борисов продължава да отправя критики към политическите си опоненти от БСП и ДПС, да развива позицията си за несъстоятелността на управлението и за проваленото функциониране на парламента, без да отчита, че стратегията му се явява основен фактор за

¹ <http://www.mediapool.bg/ataka-napuska-parlamenta-kvorumat-zavisi-ot-gerb-news222122.html>, 21.09.2016

² <http://www.mediapool.bg/gerb-razturi-parlamenta-s-reshenie-za-boikot-do-ostavkata-na-oresharski-news222203.html>, 21.09.2016; <http://www.segabg.com/article.php?id=706040>, 24.09.2016

³ <http://www.mediapool.bg/ns-pak-ne-raboti-igrata-na-konsultatsii-prodolzava-news222254.html>, 22.09.2016

⁴ <http://www.mediapool.bg/pravitelstvoto-podava-ostavka-na-23-yuli-news222739.html>, 22.09.2016; <http://www.segabg.com/article.php?id=708466>, 24.09.2016

⁵ <http://www.mediapool.bg/ostavkata-na-oresharski-oshte-ne-e-depozirana-ns-ne-raboti-news222949.html>, 22.09.2016; <http://www.mediapool.bg/pravitelstvoto-podade-ostavka-news222978.html>, 22.09.2016; <http://www.mediapool.bg/ostavkata-na-kabineta-e-prieta-news222990.html>, 22.09.2016

развитието на кризисните процеси. Окончателният резултат от въздействието на популистката стратегия върху законодателната и изпълнителната власт е настъпването на траен институционален разпад, който води до дестабилизация и до криза на легитимността на политическите институции.

IV. Заключение

Цялостното протичане на кризата от началото до нейния край е белязано от отклонението от институционалните правила, изразено преди всичко в нарушението на съществуващи правни норми и предизвикване на прецеденти. Антиинституционалното поведение на ГЕРБ се материализира в проваляне на кворума в НС, блокиране на неговата работа и внасяне на чести вотове на недоверие към правителството. В политическата стратегия на Бойко Борисов се наблюдава трайно присъствие на антипартийността като характеристика на популизма. При Борисов през целия период на кризата доминират антипартийните послания срещу БСП, ДПС и Атака, възприемана като част от управляващата коалиция. Тези послания са примесени с антиелитизъм, вменяване на тезата за всеобщ управленски провал в областта на всички секторни политики, развиване на специфичен популистки дискурс, при който се моделира визията за настъпилата икономическа катастрофа. Що се касае до индикатора за засилване на социални очаквания, Бойко Борисов изгражда противоположен между картината на нищетата, докарана от управляващата коалиция, и картината на предлаганото от него управление, което се представя като неин антипод. Не на последно място харизматичното лидерство на Борисов се очертава като ключов конституиращ елемент от неговата стратегия, който се контекстуализира в условията на дилемата между алтернативните картини между катастрофата и благополучието, и носи чертите на месианистката визия за политиката.

БИБЛИОГРАФИЯ

Bonikowski, B., N., Gidron, Varieties of Populism: Literature Review and Research Agenda, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, № 13-0004, p. 12, http://scholar.harvard.edu/files/gidron_bonikowski_populismlitreview_2013.pdf, viewed: 03.01.2016

Pappas, T., Populism Emergent: A Framework for Analyzing its Contexts, Mechanics, and Outcomes, EUI Working Paper RSCAS 2012/01, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20114/RSCAS_2012_01b.pdf?sequence=1, p. 2, viewed: 22.01.2016

Weyland, K., Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics, Comparative Politics, Vol. 34 (1), 2001

Ждребев, А., Антиинституционалността в популисткия дискурс на премиера, Публични политики.bg, бр. 2, 2017, <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/236/215>, последно посещение 03.11.2017 [Zhdrebev, A., Antiinstitutionalnostta v populistkiya diskurs na premiera, Publichni politiki.bg, br. 2, 2017, <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/viewFile/236/215>, posledno poseshtenie 03.11.2017]

Лакло, Е. Популизмът: Какво ли значи това?, сп., „Критика и хуманизъм”, кн. 41, извънреден бр., 2013 [Laklo, E. Populizmat: Kakvo li znachi tova?, sp., „Kritika i humanizam”, кн. 41, izvanreden br., 2013]

ЗА АВТОРИТЕ

Александър Маринов е доктор по социология, професор в катедра Публична администрация на Софийски Университет „Св. Кл. Охридски“. Водещи области на научен интерес: административни реформи, оценка и управление на изпълнението, административен елит. Основни публикации: „Между еволюцията и социалното инженерство (Теория и практика на административните реформи)” (2016); Административният елит на XXI век (2010); Обществени елити и лидерство в страните в преход (2004).

Милена Стефанова е магистър по социология и доктор по политология на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Преподава местно самоуправление, сравнително местно самоуправление, сравнителна европейска публична администрация в специалност „Публична администрация“. Заместник-декан на Философския факултет (2007–2011) заместник-ректор на СУ „Св. Климент Охридски“ (2011–2015). Изследователските ѝ интереси и публикации са насочени към сферата на местната власт и самоуправлението в общините, процесите на децентрализация на държавното управление. Специализирала е в университети в Нидерландия и Ирландия. Като експерт участва в оценки на практики в различни общини. Била е общински съветник в Столичен общински съвет (2003–2007) и председател на Комисията по нормативна уредба и местно самоуправление. Член е на Комисията по връчване на етикета за иновации и добро управление на общинско ниво към Министерство на регионалното развитие и благоустройството и на Българската асоциация за политически науки.

Тодор Танев е професор във Философски факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, доктор на политологическите науки. Член на академичния състав на катедра „Публична администрация“, един от нейните основатели и ръководители (1997). Преди това е сред основателите и ръководител на катедра „Политология“ и член на деканското ръководство на ФФ. Преподавател е в различни специалности на СУ, Американския университет в България, Великотърновския университет „Св. св. Кирил и Методий“, Нов български университет и Варненския свободен университет. Специализирал и преподавал е многократно в САЩ, а също и в Германия, Нидерландия, Италия, Швеция и Русия. Автор е на 7 монографии и множество статии. Изследователските му интереси са в областите на политическата култура, стратегическото управление в публичната сфера и доброто управление. Участвал е в ръководството на NISPAcee, Институт по публична администрация, Съвети към Висшата атестационна комисия, списанието „Публични политики.bg“. Като политолог заема няколко политически позиции: съосновател и ръководител на първия граждански съвет към политическа формация у нас, министър на образованието и науката (2014–2016) и съветник към Политическия кабинет на министър-председателя в Министерския съвет (2016–2017).

Елена Калфова е главен асистент в катедра „Публична администрация“ на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, доктор по политически науки. Специализирала е в Университета на Маастрихт, Нидерландия. Изследователските ѝ интереси са насочени в сферата на местното и регионалното управление, регионалната политика, оценката на въздействието на политиките и регулациите. Работила е за институциите на държавната и

местната власт и има значителен опит като консултант. Участвала е в управлението, подготовката и изпълнението на множество научни и приложни проекти за изработване и оценка на политики, стратегически документи, оценка на административен капацитет, оценка на въздействието и др. в сферата на местното самоуправление, пазара на труда, научната и образователната политика, развитието на управленски и административен капацитет на местно и централно ниво, оценка на въздействието. Има опит в международни проекти и инициативи за обмен на образователни практики и развитие на висшето образование. Член на Българската асоциация по политически науки, член на Междуведомствена експертна работна група за актуализиране на „Ръководство за извършване на оценка на въздействието на законодателството в Република България“ към Администрацията на Министерски съвет (2014), зам.- член на Комисията по връчване на етикета за иновации и добро управление на общинско ниво към Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

Симеон Петров е доктор по политология (публична администрация), главен асистент в Катедра „Публична администрация“ на СУ „Св. Климент Охридски“. Специализирал е счетоводство, европейска интеграция и международни отношения. Води лекционни курсове и семинарни занятия по Теория на управлението, Формиране и осъществяване на публичните политики, Методи и техники за анализ на публичните политики, Социална политика, Управление на проекти в областта на заетостта и социалното включване и др. Защитил е дисертационен труд на тема „Промяната на публичните политики. Европейска политика на заетост“. Има трайни интереси в областта на науката за публичните политики и политиките на пазара на труда. Член на Българска асоциация по политически науки и редакционната колегия на списание Публични политики.bg.

Татяна Томова е доцент по публични политики в Софийския университет. Завършила е специалност „Социология“ в същия университет. Работила е като изследовател в областта на политическите институции и отношения. Докторската ѝ дисертация е в областта на сравнителните социални политики. Има 20-годишен опит в преподаването на публични и социални политики, вкл. на изработването на политики в Европейския съюз. Специализирала е в CEVIPOF и в Institut d'Etude politique, Париж, Франция. Автор е на четири монографии, две от които са посветени на практиките на социалната политика, а другите две – на теорията и методите за изработване на публичните политики. Има богат опит като консултант. Работила е за институциите на държавната и местната власт в България. Основните ѝ компетенции са в областта на анализа и изследването на публичните и социалните политики с акцент върху социалното осигуряване, защитата и създаването на заетост, здравеопазването, ромската политика.

Атанас Ждребев е докторант в катедра „Политология“ към Философския факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ по професионално направление „Политически науки (Съвременна българска политика)“. Докторантът е завършил магистърска програма „Политически мениджмънт“. Автор е на сборника от статии „Разпадането на политическата система в България“ (2011), както и на научните публикации: „Симеон Саксбурготски и българската политическа система“ (2004), „Взаимодействието между партии и институции в политическата система на Княжество България (1879-1883)“ (2007), „Границите на свободата в политическата теория на XVIII в.“ (2014), „Българският академичен дебат за популизма“ (2016).