

# ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

(ISSN 1314-2313)

**Journal of Public Policy and Good Governance**

**Volume 15/ Number 2/ October 2024**



## Content

### GRAND STRATEGY AND POLICY

ДЕСТАБИЛИЗИРАЩИЯТ ХАРАКТЕР НА ЕТНОРЕЛИГИОЗНИТЕ РАЗЛОМИ В РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЯ / THE DESTABILIZING NATURE OF ETHNO-RELIGIOUS CLEAVAGES IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

Горан Стойковски / Goran Stojkovski

ИНТЕРЕСИТЕ: „СВЕЩЕННИЯТ ГРААЛ” НА НАУКИТЕ ЗА ОБЩЕСТВОТО И ЧОВЕКА / INTERESTS: THE “HOLY GRAIL” OF SOCIAL AND HUMAN SCIENCES

Александър Маринов / Aleksandar Marinov

ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНИЯТ ИНТЕРЕС – ЕДНАКВИ В НЕОПРЕДЕЛЕНОСТТА СИ И НЕДЕЛИМО СВЪРЗАНИ / GOOD GOVERNANCE AND THE PUBLIC INTEREST - IDENTICAL IN THEIR INDETERMINACY AND INEXTRICABLY LINKED

Кремена Николова / Kremena Nikolova

### POLICY: THEORY AND PRACTICE

ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕС ВЪРХУ ВЪЗПРИЯТИЯТА ЗА ЕС И ПРОЦЕСА НА ИДЕНТИФИКАЦИЯ С ЕС / THE IMPACT OF EU REGIONAL POLICY ON PERCEPTIONS OF THE EU AND THE PROCESS OF IDENTIFICATION WITH THE EU

Надя Бирежакли / Nadya Birezhakli

ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ ПРИ ИЗРАБОТВАНЕ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ В СФЕРАТА НА ОБРАЗОВАНИЕТО – ПРИОБЩАВАНЕ ИЛИ ОТДАЛЕЧАВАНЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ / PUBLIC CONSULTATIONS IN THE DEVELOPMENT OF NORMATIVE ACTS IN THE FIELD OF EDUCATION – INCLUSION OR DISTANCE OF STAKEHOLDERS

Весела Политова / Vesela Politova

### PUBLIC MANAGEMENT

TOTAL QUALITY MANAGEMENT IN SECONDARY EDUCATION IN GREECE. EVALUATION OF THE DEGREE AND THE METHODS OF ITS UTILIZATION

Apostolos Militsis, Maria Kotseva

THE IMPACT OF E-GOVERNMENT ON MODERNIZING GREEK PUBLIC ADMINISTRATION BEFORE AND DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Nikolaos Vaiou

# GRAND STRATEGY AND POLICY

## ДЕСТАБИЛИЗИРАЩИЯТ ХАРАКТЕР НА ЕТНОРЕЛИГИОЗНИТЕ РАЗЛОМИ В РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЯ

Горан Стойковски<sup>1</sup>, Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

### Резюме

*Тема на изследването са етнорелигиозните разломи в македонското общество. Тези разломи се разглеждат като конфликтогени които в колективното съзнание на общностите провокират трайно усещане за опасност което, на свой ред, предизвиква рефлекс за защита, в ответ. Работна хипотеза: конфликтогени етнорелигиозни разломи продължават представляват дестабилизиращ политическата система фактор, докато социалната кохезия все още не е достигнала желаното ниво. Методи на изследване: преки наблюдения на обществения живот, наблюдение на политическия процес, сравнение. Изводи: проблемът с конфликтогени етнорелигиозни разломи в РС Македония в известна степен е овладян, но не и цялостно отстранен, въпреки подписаната от преди почти четвърт век спогодба за негова регулация. Цел на изследването е да бъде полезно за настоящи и бъдещи научни усилия за цялостно разбиране на комплексната тема.*

**Ключови думи:** етнорелигиозни разломи, етнополитически конфликт, етнокултурна идентичност, РС Македония.

---

<sup>1</sup> Горан Стойковски е български политолог, роден в Македония през 1969 г. Днес живее и работи в България. Доктор е по политология и преподавател по политически науки в Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“. От септември 2014 до януари 2017 г. е член на политическия кабинет на министъра на външните работи (експерт-съветник по регионална политика в Министерството на външните работи на Република България). Автор е на научни разработки, специализирани анализи, изследвания и статии в областта на регионалната политика и международните отношения.

## THE DESTABILIZING NATURE OF ETHNO-RELIGIOUS CLEAVAGES IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

Goran Stojkovski<sup>2</sup>, University of Plovdiv “Paisii Hilendarski”

### Abstract

*The ethno-religious cleavages in Macedonian society are the subject of the study. This social rifts are considered as a conflictogenic, which provokes persistent sense of danger into collective mind of the ethno-religious communities. Then in turn, this triggers a protective reflex in response of the danger. The working hypothesis of the study states: ethno religious rifts are conflictogenic which continue to represent destabilizing of the political system factors, while social cohesion has not yet been achieved the desired level. The direct observation of the social life and political process, as well as comparing, are a methods of the research. The conclusions of the research states: the problem of the conflicting ethnoreligious rifts into Republic of North Macedonia has been mastered, but not eliminated as whole, despite signed agreement before quart of the century for regulation this problem. The aim of this research was to product a usefully elaboration which would be helpful for current and future scientific research related to this issue.*

**Keywords:** *ethnoreligious cleavages, ethnopolitical conflicts, ethnocultural identity, RN Macedonia.*

### ВЪВЕДЕНИЕ В РАЗБИРАНЕТО НА ИЗСЛЕДВАНИЯ ПРОБЛЕМ

През 2001 г. политическия живот в тогавашна Република Македония<sup>3</sup> внезапно и неочаквано за мнозина бе разтърсен из основи. Това беше година в която процесът по изграждане на вътрешнополитическа стабилност в сферата на междуетническите отношения в частност, по-специално между етническите македонци и етнически

---

<sup>2</sup> Goran Stoykovski is a Bulgarian political scientist, born in the Republic of North Macedonia in 1969. Today he lives and works in Bulgaria. He is a PhD in political science and a political science teacher at the University of Plovdiv “Paisii Hilendarski”. From September 2014 to January 2017, he was a member of the political cabinet of the Minister of Foreign Affairs (expert advisor on regional policy in the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria). He is the author of scientific works, specialized analyses, studies and articles in the field of regional policy and international relations.

<sup>3</sup> Настоящото съчинение представлява историко-политически анализ и като такава обхваща различни времеви периоди и исторически отсечки в които конституционното наименование на страната е било различно. Поради това на повече места в текста се ползва съществителното *Македония*, но анализа няма намерението да оспорва и не оспорва факта че, официалното и конституционно име на държавата понастоящем е Република Северна Македония. Анализът стъпва на мониторинг на македонски медии осъществен през 2022 – 2024. Журналистически и публицистични дискусийни телевизионни предавания (с дебатиращи участници, водещи общественици, интелектуалци, журналисти, публично известни лица и политици) излъчвани по: Национална телевизия „Канал 5“ (частен телевизионен канал); Национална телевизия „ТВ Сител“ (частен телевизионен канал); Национална телевизия „Алфа телевизия“ (частен телевизионен канал); Национална телевизия „ТВ 21“ (частен телевизионен канал); Национална телевизия „Македонска радио телевизија“ (държавният радио и телевизионен оператор на Република Северна Македония).

албанци, претърпя фиаско. До този момент западните правителства, главно САЩ, възприемат новата държава като модел за стабилност в много неспокоен регион и поради това с държавните си политики в международните отношения подкрепят младата държава. Тази подкрепа се изразява най-вече в сферата на сигурността, легитимиране на политическия елит и държавното управление, подкрепа с финансово подпомагане, с политико-дипломатическа ангажираност, включително и предоставяне гаранции за териториалния интегритет на Република Македония. При все това обаче, лишен от управленски и държавнически опит, политическият елит на Македония като цяло трудно посреща, недостатъчно добре третира и недалновидно управлява проблемите с пълноценна интеграция на малцинствата. Липсата на държавностни традиции, и в този контекст наличието на слаби институции, бяха основна причина поради която политическата класа не съумя да пресрещне и амортизира натиска върху политическата система идващ от такива тежки проблеми. В резултат на такова състояние, през 2001 г. избухна междуетнически конфликт.

В етнически аспект Република Македония по това време е една от най-дебалансираните държави характеризираща се с изразена етническата хетерогенност (както и езикова и религиозна). Всички данни от проведените преброявания на населението сочат че, към онзи момент страната е с 14% под критичната точка, определяща хомогенност на една държава. Освен това страната е с приблизително 34% малцинства, от които 31% мюсюлмани. Езиците на които говорят тези общности, са напълно различни от македонският, официалния език на държавата. За една страна с претенции за единна национална и унитарна държава, тези проценти са доста високи, предопределящи на свой ред известна хронична политическа нестабилност. На свой ред и динамично изменяща се демографска картина, обуславя проблематични междуетнически отношения. Този проблематичен комплекс не благоприятства претенцията за утвърждаване на нация-държава в чиято основа стои и я притежава един хомогенен в политически смисъл етно-народ. Съвкупността от тези традиционни разслоения в обществото, формира един крупен конфликтогенен фактор, оказващ съществено влияние върху оформяне на партийната система, а това на свой ред проблематизира както функционирането, така и стабилността на политическата система и сигурността на държавата като цяло. В основата на всеки политически модел стоят един или повече конфликтни възела, водещи до обществено разслоение (т.н. “кливиджи”). В историята на Македония отчетливо се забелязват такива разслояващи обществото линии (кливиджи): етническият, религиозният, идеологическият, културният, геополитическият и др. Най-силно изразеното противопоставяне обаче, е това между етническите македонци и етническите албанци. Нетърпимостта е главният белег на силно националистически обременени политики на политическите представителства на двете общности. Техните програми са непримирими и остро се сблъскват в сферата на политическият процес. По този начин се обособяват две диаметрално противопоставящи се концепции, относно статута и правата на албанската етническа общност: „държава с две равностойни етнически групи – македонци и албанци – и останалите защитени малцинства“, е предпочитаният от страна на албанците модел,

срещу модела на македонците – „държавата Македония която е национална държава на македонците и държава на останалите малцинства“. Очевидно е че, общата държава се възприема по различен начин. Двете общности така или иначе до избухването на конфликта не намериха компромисно и трайно решение, относно Конституцията, държавата и гражданството. Междуетническите напрежения пълзящо вървят по спиралата на изостряне и ескалация във въоръжен конфликт. Конфликтът избухва през януари 2001 г. в който въоръжени албански бунтовници-партизани организирани в АНО (която е производна на косовската АОК) воюват с въоръжените сили на държавата Македония.<sup>4</sup> Преследваната крайна цел на бунтовниците е да се промени статута на албанците в Република Македония чрез промяна на Конституцията и устройството на държавата. Конфликта приключва с подписване на Охридското споразумение – Рамковият договор на 13 август 2001 г., и с началото на операцията „Необходима жътва“, организирана от НАТО, с цел разоръжаване на АНО (27 август 2001 г.). След този момент настъпва постконфликтния период, през който АНО се трансформира в политическа партия след което започва прилагането на Рамковият договор.

## ПРОБЛЕМЪТ

След подписването на рамковия Охридски договор и включването на трансформиралата се АНО в политическа партия ДСИ в политически процес на страната, всички заинтересовани страни смятаха че, проблемът с непримиримите концепции относно статута и правата на албанската етническа общност е – решен. Събития от най-ново време и по-специално ползваната политическа риторика на политици от водещи партии в македонската политика, представляват индикация за това че, конфликтогените етнорелигиозни разломи продължават представляват дестабилизиращ политическата система фактор, докато социалната кохезия все още не е достигнала желаното ниво. Оказва се, че посредством Охридското споразумение проблемът с конфликтогени етнорелигиозни разломи в настоящата РС Македония в известна степен и доста успешно е бил туширан и овладян, но не и цялостно отстранен, въпреки подписаната от преди почти четвърт век спогодба за негова регулация.

През есента и към края на 2024 г. основно три събития осезаемо развълнуваха политическия живот и общественото мнение в страната, след като събудиха неприятни спомени за междуетнически брожения от 90-те и 2000-те години на миналия век.

Участващата в управлението на страната Коалиция *Vlen*<sup>5</sup> застана зад инициатива за основаване на албанска академия на науките, докато кметовете на общините Тетово,

---

<sup>4</sup> *Армия за народно освобождение* е военна организация структурирана на принципа на бойни формации – бригади, с еднолични униформи и емблеми, ръководени от командири. Тя е производна на *Армия за освобождение на Косово*, която през 90-те години на миналия век воюва със въоръжените сили на Сърбия за отделяне на Косово от Сърбия. Действащата в Македония, цялата организация АНО, се подчинява на политическо ръководство с лидер Али Ахмети. След приключване на конфликта АНО се трансформира в една от основните партии на албанците в Македония – *Демократичен съюз за интеграция*, която участва в управлението на страната със свои министри 22 години без прекъсване.

<sup>5</sup> Коалиция „*Vlen*“ (*струва си*, прев. от албан.) е политически алианс – коалиция образувана от четири политически партии и движения на македонските албанци, водена от Билал Касами. След проведените

Гостивар, Желино и скопската Чаир поеха ангажимент да финансират инициативата. Официалната и държавна МАНУ<sup>6</sup> реагира остро като заклеми инициативата за формиране на паралелна Академия. Подкрепата на общините и на управляващата политическа сила за формиране паралелна Академия, в публичния дискурс бе разчетена като сигнал за значимостта на проекта, който се очаква да окаже влияние върху междуетническите отношения и въобще върху политическия живот на национално равнище. Успоредно с този проект, духовете на събудения национализъм допълнително бяха развълнувани и с проектозакона относно бъдещия Закон за употреба на езиците на малцинствата, който, пак, на свой ред стана предмет на политически и широк обществен диспут както в публичното пространство, така и в конституционния съд на страната. Като *капки които преляха чашиата* се оказаха още две други събития: празнуването *Деня на знамето*<sup>7</sup> и едно по-старо изявление на настоящия министър за европейски въпроси относно националния химн на страната, което сега беше отново натрапчиво изкарано на показ<sup>8</sup>. На 28 ноември 2024 вечерта местни албанци бурно и показно с тъпани и зурли, масово с дълги опашки автомобили с натиснати клаксони и развяти знамена на Албания блокираха по-значимите улици, булеварди и кръстовища в столицата Скопие. Възторженото прославяне на празника протичаше и във всички други градове и общини с живущи там албанци. Спонтанната проява на силни национални чувства обаче, в един момент кулминира с дълги рафали от картечници и пистолети изстреляни във въздух, но и с късане на македонското държавно знаме, с потъпкването му под краката на празнуващите, хвърляне под гуми на колите след което поредното свалено от пилон знаме показно се прегазва. Денят на празнуването албанско знаме – вече станало традиция – е денят в който държавното знаме на Македония бива елиминирано от употреба в общини и квартали в които албанците са мнозинство. На мястото на държавното знаме в тези общини и квартали се изтъкват две други: държавното знаме на Албания и знамето с изобразена карта на т.нар. Велика Албания.

Всички тези събития обаче очаквано, и което е доста симптоматично, бяха използвани с политическа цел, а именно да послужат за нагледна илюстрация за това че, у

---

през 2024 г. парламентарни избори *Vlen* участва в управлението на страната в коалиция с ВМРО ДПМНЕ.

<sup>6</sup> Македонска академия на науките и изкуствата

<sup>7</sup> Албанското знаме в червено и черно е символ на всички албанци по света, а 28 ноември е обявен за празничен ден и в Македония, и в Косово. Националният празник на Албания, известен освен като Деня на независимостта и като *Деня на знамето*, се празнува на 28 ноември всяка година. На тази дата през 1912 година е провъзгласена независимостта на Албания. Събитието тогава е съпътствано с издигането за първи път албанското знаме в крайбрежния град Вльора. Този ден всъщност отбелязва отделянето на Албания от Османската империя.

<sup>8</sup> На една конференция за медии по повод събитията по време на визитата на косовския премиер Албин Курти която той осъществи в Тетово през август 2023 г. (бяха развявани знамена на които е изобразена харта на Велика Албания включваща територии на Македония, Сърбия, Черна Гора и Гърция), Орхан Муртезани, тогава само политик от опозиционна партия *Алтернатива*, бе казал: „*Македонец, който вярва, че албанците някога ще паят `Днес над Македония се ражда`, има сериозни проблеми с реалността. Докато тази държава не съумява да разбере мултиетническата реалност, а настоява за моноетнически македонски държавни символи, та това никога няма да се случи*“ (Makfax news agency: 2023)

македонските албанци липсва дори елементарна конституционна лоялност към общата държава т.е. липса на лоялност поне към конституционна идентичност на държавата и нейните основни атрибути – държавно знаме, герб и химн.

## ИДЕНТИЧНОСТ

В политико-историческия живот на Държавата има един въпрос който е с фундаментално значение за нейната здравина, за нейната стабилност и устойчивост във времето. И така, въпроса за идентичността е фундаментален. В живота на държавите чието общество по своя състав е многонационално и мултиетническо, винаги идва момент в който въпроса за нейната идентичност става ключов и определящ съдбата на държавата. Следователно общосподелено психологическо чувство на народа за принадлежност към една обща идентичност присъща за общата държава е с решаващо значение.

Както показах другаде с по-задълбочен анализ на някои аспекти на разпада на бивша Югославия<sup>9</sup>, така и тук посочвам въпроса с идентичността на тази държава който по-скоро и тъкмо той – като проблем който не бе преодолян – предопредели окончателната дезинтеграция на федерацията и нейния край в качеството ѝ на държава. Когато настъпи решаващият момент в който именно *югославяни* трябваше да защитят и се борят за оцеляването на своята държава Югославия, се оказа че те са – малцинство. Жителите на нещастната държава се оказа, че в мнозинството си, при това осезаемо такава, са по-скоро сърби, хървати, словенци, македонци, бошняци, албанци, черногорци, унгарци, българи... и никак или много малко – югославяни. Оказа се че държавата е изпитвала съществен дефицит, а именно недостатък на обща и единна идентичност (и култура) която се споделя от всички нейни жители в качеството им на един народ на тази държава. Липсвала е обща политическа воля.

## ПОСЛЕДИЦИ. ЗАПЛАХИ И РИСКОВЕ

Ключовият белег и характеристика – специфика за съвременната македонска република и общество – е хетерогеността на културите които взаимно се докосват, отчасти проникват една в друга, докато идентичностите (в множествено число) се запазват. Флуидността при идентичностите е изключена. Поради това държавата изпитва недостиг от нещо много необходимо: достатъчна национална и достатъчна държавна идентичност. Тази липса в конкретния случай се дължи основно на мултиетническият и мултикултурният характер на обществото, което допълнително се дели и по идеологически признак. Как да бъде предотвратена хроничната тенденция за доброволна сегрегация: етно-национална, религиозна, идентичностна и географска, е главен въпрос на който политическата система трябва да намери отговор. На едно ниво, обществото представлява дисперсна система в която повече разнообразни елементи и

<sup>9</sup> Стойовски, Г. (2024) *Югоносталгията като социален феномен в глобалния свръхлиберализиран икономически и геополитически преход*; в сб. Социални промени в посткомунистическа източна Европа, София, 277-290 [Stoyovski, G. (2024) *Yugonostalgijata kato sotsialen fenomen v globalnia svrahliberaliziran ikonomicheski i geopoliticheski prehod*, v sb. Sotsialni promeni v postkomunisticheska Iztocna Evropa, Sofia, 277-290].



дялове от тях, са разпръснати (диспергирани) между дялове на другите като при все това те не се смесват помежду си, обаче. На друго ниво, е налице жилищната сегрегация, един вид социология на градския живот, в която концепция, различни социокултурни, етнически или расови групи се концентрират в **моно**идентичности и **моно**културни квартали, жилищни комплекси и жилищни градски райони. Това сепариране, съсредоточване по етнически признак и после разграничаване в градското пространство не се случва поради неравенство в богатството, а по-скоро заради съществуващите предразсъдъци и основно за предотвратяване на възможност за смесване или стълкновение между групите.

Когато описваме уникалния *македонски случай* ние напоследък все повече припознаваме и самия геополитически проект на Европейския съюз. Оказва се че, и самият той е измъчван от същите въпроси. Именно и в ЕС се търси модел който да подсигура единство в разнообразието въз основа на който да се изгради единна обща идентичност и на самата Европа. Имиграцията, емиграцията и демографията като трудно управляеми процеси навсякъде из Европа, между другото повдигнаха и въпроса за жилищната сегрегация. Случаят с квартала Моленбек в Брюксел<sup>10</sup>, както и случаят с някои френски и немски предградия, са сравним пример с някои градски квартали в Скопие и няколко други големи градове в Македония. В случая е важно да се упомене че, това не са самоизолирани се гета, а става въпрос по-скоро за жилищни, урбанизирани намиращи се недалеч от центъра на града квартали. Възможно ли е сегрегирани квартали да просъществуват като урбани етно-анклави които живеят по свои правила? Можем ли вече да разглеждаме жилищната сегрегация като значим феномен който, макар и пълзящо, влияе върху процеса на формиране единна държавна идентичност?

В този смисъл и въпроса можем ли да говорим за общомакедонска идентичност и култура, е същият който важи и за ЕС т.е. преформулирано гласи: Можем ли да говорим за общоевропейска идентичност и култура? В този смисъл, евентуалния успех в намирането идеология за ЕС ще бъде формулата и за Македония, и обратното. ЕС наброява 27 членки и тъй рече безброй народи, народности групи, конфесии т.е. безброй идентичности. Размерите както и признаците на съставните елементи са видимо прекалено различни. Днес македонската конституция припознава 6 части от народи докато системата се готви за промяна с която да бъдат приети още няколко други, между които и българите, т.е. най-малко общо 10 различни идентичности. Македония (както и ЕС междувпрочем) за съжаление страда от дилемата на идентичността. И това явно фрустрира политическата класа която нелогично (и

---

<sup>10</sup> Кварталът със 100 хиляди души се намира недалеч от центъра на града. В десетилетията след Втората световна война в квартала се заселват десетки хиляди мароканци, алжирци, тунизийци и хиляди хора от други страни от Африка, Азия, Близкия изток и Леванта, включително имигранти от източна Европа. По време на терористичната вълна която заля големите градове из Западна Европа миналото десетилетие, между другите подобни предградия и Моленбек се сдобиха с печалната слава на квартал-ключово място за трафик на наркотици, но и среда която ситуира терористични ядра и мрежи на организирана престъпност. Терористичната вълна повдигна въпроса за нивото на обществен и правов ред в квартали които „живеят по свои собствени правила“, урбани етно-анклави каквито съществуват в по-големите градове навсякъде из Западна Европа.

неразумно от политическа гледна точка) оказва съпротива относно вписване българите в конституцията.

Въпросите свързани с етноси, миграция, имиграция, демография и идентичност опират до теории и политики за управление на културно многообразие. Събитията в действителността обаче, упорито отиват отвъд т.нар. *легитимна* асимилация и мултикултурализма. Като че ли някаква невидима сила успява все така да стимулира межкултурен конфликт, да саботира усилията за постигане хармония и социално сцепление, да стимулира кризата на идентичността и в крайна сметка да доведе до провала на мултикултуралистките политики в Европа.<sup>11</sup> Но, ако концепцията за мултикултурно и мултиетническо общество е невъзможна, то тогава на нейно място е необходимо да бъде поставена друга която да подsigури междуетническа хармония. Този проблематичен комплекс в крайна сметка обаче, не само дестабилизира отделни държави и региони, а представлява опасност и заплаха за сигурността и на самия ЕС.

В своето близко политическо минало Македония допусна много стратегически грешки за които плати и все още плаща висока политическа цена. Как започна всичко това? След избухване бунта на албанците на Косово в началото на 80-години, на мода стана – особено в Сърбия от която Косово бе част – политика по съкращаване от работа, умалвяване правата, и в крайна сметка подчиняване на албанците. Това обаче доведе до тяхна маргинализация в социалната и политическа система на все още съществуващата обща държава Югославия. След провъзгласяване на независимостта си в Македония, някак си по инерция, бе възприета в континуитет политиката с която се намалява ролята на албанците. Тенденцията бе редуцирането да достигне поне до половината от това което те са имали като политически права и политическа позиция предписано и с федералната югославска, и с републиканската (на Македония) социалистически конституции. Пропитата с патриотична възбуденост младата македонска държава, на няколко пъти и по различни поводи през 90-те години в опита си да дисциплинира непокоряващия се етнос, на политическия отпор с който албанците се противопоставяха на деградацията, отвръщаше и сломяваше отпора с демонстративна сила. Поради недалновидността си, погрешната вътрешна етно-политика, съзнателно или не, държавата просто допусна постепенна ескалация на напрежението което по-късно кулминира с въоръжено албанско въстание. Този конфликт с албанците заедно с политическата конфронтация с Атина, в каквито Скопие – пак така недалновидно – допусна да бъде въввлечено, съсипаха перспективите на Македония. Страната изостана в евро-атлантическите интеграции с което пропусна историческата възможност и уникален шанс да се модернизира и въобще да се възроди като нация и държава. След най-новите събития които се случиха на междуетническа основа през есента на 2024 г., този път, (настоящата статия е писана през януари 2025 г.), политическия елит и обществото като цяло не би трябвало да си позволят допуснат същата стратегическа

---

<sup>11</sup> Проблемите свързани с изолирани и социално маргинализирани „живеещи по свои собствени правила“ гета населявани с имигранти и малцинства, през октомври 2010 г. провокираха тогавашния канцлер на Германия Ангела Меркел да заяви че, опитите да се изгради мултикултурно общество в Германия „са се провалили напълно“.

грешка каквато допуснаха през 90-те години на миналия век. В този контекст, логично е сега да се очаква, политическият елит в Скопие, с политиката си по евроинтеграция и дипломатия съумее и прояви този път стратегическа далновидност, да предотврати по-нататъшно задълбочаване разрива и в отношенията между Скопие и София. Състоянието на дълбока криза и разрив в междудържавните отношения се получи в резултат от отказа на РС Македония да признае политически права на местните българи и тяхното място в политическата система на страната. Желателно е процеса на разрива в отношенията между двете страни и двата народа да бъде обуздан и прекратен.

### КРАТЪК СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ

Сравнението между ЕС, СФРЮ и РСМ може изглежда неправдоподобно, но само на пръв поглед, обаче<sup>12</sup>. Сравнението е в теоретичен план и е на база общ и за трите политически единици знаменател. Това което е общо и за трите субекта на практика е един и същ, изследваният тук проблем, а именно: единна културна идентичност на политическата единица. Югославия на времето всъщност е *страдала от несподелена любов* между нея и народа ѝ, въпреки декларативните заклинания в лоялност и обич които очевидно са били неискрени, след като тя беше унищожена във война в която се оказа че, гражданите ѝ воювайки помежду си, всъщност са воювали и срещу нея. Подобно на този феноменологичен случай, тук бихме могли да се опитаме да сравним случаите с Македония и ЕС, като потърсим паралели в описания дефицит на споделено чувство за обща културна и политическа идентичност. Македония понастоящем явно изпитва същия дефицит какъвто е изпитвала на времето Югославия. Самите македонци веднъж не я харесват понеже идентичността ѝ не е достатъчно „антична“, други, пак, защото искат да е основно „славянска“ и „не-антична“, албанците на свой ред също не я харесват понеже не е достатъчно „албанска“, докато останалите изброени и неизброените в преамбюла на конституция части от други народи, се чудят относно това къде е тяхното място в общата държава чиято идентичност много малко или никак не обхваща и не изразява и тяхната субектност.

От този кратък аналитичен преглед на трите случая произлиза извода за една обща и за трите случая характеристика: дефицит на по-ясно дефинирана и споделена идентичност. При всички други еднакви обстоятелства, чисто теоретично казано, Югославия щеше да оцелее като държава, макар и с променени форми на държавно устройство и управление, ако тя междуременно беше изградила една обща споделена от народа (народите) си единна *югославска идентичност* – основа върху която заинтересованите политически сили щяха да стъпят и следователно да могат предотвратят разпада. Макар и наднационално *sui generis* образувание, ЕС изпитва подобен дефицит от единна европейска идентичност която в по-малка или по-висока степен се радва на лоялност от страна на своите граждани (народи). Макар и основно

---

<sup>12</sup> Европейския съюз представлява *sui generis* политическа система, особена хибридна форма между федерация и конфедерация на съюзени суверенни национални държави; Социалистическа федеративна република Югославия е представлявала държава на обединени национални републики в наднационална федерация; Република Северна Македония е унитарна многоетническа и същевременно национална унитарна държава.

икономически анализ, въпреки жанра си, Доклада на Марио Драги<sup>13</sup> явно отчита тази фундаментална слабост на ЕС която се усеща като необичайна умора от по-нататъшно задълбочаване интеграция на общността, и слабост която несъмнено следва да бъде отстранена. Нещо повече, Югославия която подобно на ЕС бе мултиетническо и наднационално образувание, навремето не беше възможно да бъде спасена с чисто икономически (финансови) средства които, според замисъла тогава, трябваше да компенсират фундаменталното: липса на единна и обща идентичност. И така, дефицит от *политическа Европа* не може да бъде компенсиран само с *икономическа Европа*. Европа (ЕС) се нуждае от обща политическа воля. Без обща политическа воля и идентичност съюзът продължава да бъде уязвим, така както уязвима беше, сега вече само бивша, Югославия. Липсата на обща воля в стратегически план грози и РС Македония.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Упадък на представяната някога за „блестяща“ социалистическа Югославия бе резултат от това че, управлението ѝ в един момент бе попаднало в ръцете на безнравствени квази национал-популисти и демагози седящи в тогавашните ръководства на отделните републики. Стъпване на хлъзгавото надолнище на опасния национализъм доведе общата държава до гибел. Национализмът на Балканите от към края на 80-те и през 90-те години на миналия век не донесе нищо добро за народите от бивша Югославия, както не им донесе нищо добро и преди това, през 40-те години по време на Втората световна война. Опитите за повторно събуждане на балканските национализми понастоящем отново вещае катастрофа, основно за тези които се заиграват със същата и до болка позната опасност. Демокрацията днес, и в Македония и в Европа, е в опасност. Забелязва се ръст на ксенофобия и подем на расистки идеологеми. Ксенофобски и радикални концепции нито са в състояние да обяснят, нито да анализират, а още по-малко могат да решат проблемите идващи от социалните разлики в общества с различни етнически и културни групи, всяка със своя различна етно-идеология. Първата устойчива характеристика на македонското общество е голямата културна и етническа хетерогенност, разнообразие което комунизмът, социалистическата Югославия за съжаление, не успя да уеднакви. Македония е мултиетническа и мултиконфесионална държава, и точно като такава е широко призната и приета в демократичния свят. В резултат от неспиращи идеологически противоречия, междуетнически раздори и външен натиск за повече демократизация, Македония за съжаление понастоящем се е превърнала в общество със социална депресия и с намираща се в постоянен стрес политическа система. Обществения и политически дебат е затънал в нездравословна полемика относно историята, ксенофобията и страх от неизвестното за съществуване на държавата бъдеще. Главните гаранции за стабилност, мир и развитие на страната се съдържат във философията и духа на трите договори и споразумения: Охридското, Преспанското и т.нар. Френското

---

<sup>13</sup> Draghi, M. (2024) EU competitiveness: Looking ahead - European Commission, 2024.

споразумение. Страната допълнително към тези спогодби, спешно се нуждае и от политики за междуетническо сближаване и социално сцепление. Една обща инклузивна държавна идентичност, по подобие на европейската идентичност, която би обхващала всички *македонски* идентичности, с нищо не противоречи на националната, за каквато настояват и искат за себе си етническите македонци.

## БИБЛИОГРАФИЯ

Стойовски, Г. (2024) Югоносталгията като социален феномен в глобалния свръхлиберализиран икономически и геополитически преход, в сб. Социални промени в посткомунистическа Източна Европа, София, 277-290 [Stoyovski, G. (2024) Yugonostalgiyata kato sotsialen fenomen v globalnia svrahliberaliziran iкономически i геополитически преход, v sb. Sotsialni promeni v postkomunisticheska Iztochna Evropa, Sofia, 277-290].

Устав на Социјалистичка Република Македонија (1974) [Ustav na Sotsijalistichka Republika Makedonija (1974)]

Устав на Република Македонија (2001) [Ustav na Republika Makedonija (2001)]

Устав на Социјалистичка Федеративна Република Југославија (1974) [Ustav na Sotsijalistichka Federativna Republika Jugoslavija (1974)]

Draghi, M. (2024) The future of European competitiveness - A competitiveness strategy for Europe, European Comission.

Final Agreement for the settlement of the differences as described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the termination of the Interim Accord of 1995, and the establishment of a Strategic Partnership between the Parties.

Makfax news agency (2023), Алтернатива: Ако некој верува дека Албанците ќе ја пејат химната има проблем со перцепцијат, <https://www.youtube.com/watch?v=xzU-DozK42Q>.

Ohrid Framework Agreement (2001).

Treaty of friendship, good neighbourliness and cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of Macedonia (2017).

## ИНТЕРЕСИТЕ: „СВЕЩЕНИЯТ ГРААЛ” НА НАУКИТЕ ЗА ОБЩЕСТВОТО И ЧОВЕКА

Александър Маринов<sup>1</sup>, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

### Резюме

*Разказите за силата на Свещения Граал - и за това докъде ще стигнат хората, за да го придобият - често са толкова интересни и противоречиви, колкото и споровете за понятието „интерес“ и неговата приложимост в съвременните науки. Понятието „интерес“ се използва често и с лекота в различен контекст – от всекидневния говор до теоретични текстове в икономиката, политическите и социалните науки, психологията и етиката. Типичният дефицит в повечето подобни текстове е, че подходът е недостатъчно социален по своята същност, в смисъл, че не следва линията на социологическата или историческата семантика. В статията са разгледани основни особености на употребата на понятието „интерес“ в социологията, психологията и науките за политиката и управлението, а също така очертани някои типични концептуални проблеми и неясноти.*

**Ключови думи:** интерес; етимологичен анализ на понятието „интерес“; дискусиите относно употребата на понятието „интерес“ в социологията, психологията, политическите и управленските науки; основни съвременни неясноти около понятието „интерес“.

## INTERESTS: THE “HOLY GRAIL” OF SOCIAL AND HUMAN SCIENCES

Aleksandar Marinov<sup>2</sup>, Sofia University “St. Kliment Ohridski”

### Abstract

*The concept of interest is frequently and easily used in different fields and contexts. The typical deficit in most texts is the lack of sociological or historical semantics. This article*

---

<sup>1</sup> Александър Маринов е професор по политически науки и публична администрация в Софийския университет „Св. Климент Охридски”, доктор по социология. Автор и съавтор е на 9 монографии и над 100 студии и статии. Интересите му са в областта на стратегическото държавно управление, административните реформи и развитието на аналитичните способности в администрацията. Бил е народен представител (1991-1997) и председател на Стратегическия съвет при Президента на Р България (2019-2023).

<sup>2</sup> Aleksandar Marinov is a Professor of Political Studies and Public Administration at Sofia University “St. Kliment Ohridski”, PhD in Sociology. He is the author and co-author of 9 monographs and about 100 studies and articles. His interests are in the field of Strategic Governance, Administrative Reforms and Public Administration analytic capabilities development. He was Member of Parliament (1991-1997) and Chair of the Strategic Council at the President of R Bulgaria (2019-2023).

*addresses some popular views about the use and usefulness of the concept of interest in sociology, psychology, political and administrative studies. Finally, some principal controversies about contemporary application of the concept of interest are outlined.*

**Keywords:** *interest; etymology of the concept of interest; discussions about the use of the concept of interest in sociology, psychology, political and administrative studies; principal contemporary controversies about the concept of interest.*

## **ВСТЪПИТЕЛНИ ДУМИ**

Прието е, че Светият Граал (или Свещеният Граал) е чаша (потир), стояла до Исус по време на Тайната вечеря. Така е изобразяван и в платната на много художници. Съдим за реалното съществуване на Светия Граал от думите на св. Павел, написани около 53 г. от н.е.: „И като взе чашата и благодари, даде им и рече: пийте от нея всички; защото това е Моята кръв на новия завет, която за мнозина се пролива за опрощаване на грехове. И казвам ви, че отсега нататък няма да пия от тоя лозов плод до оня ден, когато с вас ще го пия нов в царството на Отца Си“. Евангелията на Марк, Матей и Лука също описват как преди да бъде разпънат, Исус предлага на учениците си да пият вино от чаша като общ ритуал.

Светият Граал заема централно място в западното въображение от хилядолетия - като свещена реликва, изгубено съкровище или предмет на недостижимо съвършенство. Над 200 пъти до днес е съобщавано за „намирането“ му. Много от тези сензационни новини са се оказвали просто блъф. Съществуват и много слухове за похитяването на Граала от рицарите-тамплиери, както и за попълзновенията на Хитлер към Свещената чаша. Ватиканът е признал досега единствено чашата, съхранявана в Катедралния събор „Св. Мария“ във Валенсия. Огромният интерес към Граала е породен най-вече от легендата, че на онзи, който пие от него, се опрощават греховете и му се отварят портите към Рая. Разказите за силата на Граала - и за това докъде ще стигнат хората, за да го придобият - често са толкова пищни, колкото и самият предполагаем предмет, обикновено описван като изделие с висококачествена изработка. По ирония на съдбата, смириенето на Христос предполага обратното възприятие.

Трябва да се отбележи един интересен факт: в последно време споровете на учените около Светия Граал започват да взимат коренно различна посока, например, че не става дума за чаша, а за „понятие“. Така преминаваме към понятието „интерес“, чието дълго пътуване в науката донякъде наподобява историята на Граала.

## **ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ПРОБЛЕМНАТА СИТУАЦИЯ ОКОЛО ПОНЯТИЕТО „ИНТЕРЕС“**

Класически въпрос в науките за обществото и човека гласи: „Какво кара хората да постъпват по един или друг начин?“, а един от най-често даваните отговори е: „Техните интереси“. Като се отчита широката употреба на понятието „интерес“, би могло да се предположи, че то е било подложено на пространни дискусии и че е налице определена яснота относно неговата история, значението и прилагането му. Но това не е така. Трудно е да се определи причината за тази празнота, но може би е свързана с факта, че

терминът е играл ключова роля в анализа на човешкото поведение дълго преди да се появят модерните социални науки, поради което често се приема като даденост (по подразбиране) или следва определена философско-морална традиция.

Понятието „интерес” се използва често и с лекота в различен контекст – от всекидневния говор до теоретични текстове в икономиката, политическите и социалните науки, психологията и етиката. Значението може да изглежда очевидно, т.е. не предполагащо специални дефиниционни усилия извън видимо общоприетата постановка, че *интересът е важна сила, която движи или определя поведението на индивидите и групите*. Всички знаем, че хората могат да се водят от собствения материален интерес (личната си изгода); че дадена страна може да има интереси на другия край на света; че в политическия живот действат множество групи по интереси; че интересите на личността имат важно значение за нейното обучение и усъвършенстване. Тази пластичност на понятието „интерес” – обстоятелството, че то може да бъде използвано в множество различни контексти и да служи за анализ на множество различни явления – е една от положителните му особености.

Впрочем, в същото време тази пластичност има и своите недостатъци, например, че трудно може да се фиксира в ясно определение. Но нека продължим с положителните ѝ страни. Преди всичко, трябва да се отбележи важния факт, че понятието „интерес” е било използвано (и продължава да се използва) в редица науки за обществото и човека. То е ключово понятие в икономиката, социологията, политическите науки и историята, но може да бъде открито и във философията, правните науки, педагогиката и др.; несъмнено има ключово място в психологията. Хората, активни в редица области на социалната практика – в политиката, бизнеса, юриспруденцията и др. – също го използват активно. Положителното следствие е, че тези, които искат да прибегнат до понятието „интерес”, могат да се позоват на различни традиции с множество примери за употреба. Това предлага едно богатство от възможности, с каквото могат да се похвалят малко понятия от социалните науки; всъщност една най-важните целите на съвременните изследвания е да бъдат систематизирани най-ползотворните начини на употребата на понятието от икономисти, социолози, изследователи на политиката и администрацията, психолози, практики и др.

След ранната употреба, въведена от политическата теория на Възраждането, понятието за интерес и неговите терминологични производни (сродни и допълващи понятия, като личен интерес, групов интерес, публичен интерес, материална изгода, идеални или символни интереси) често се локализира като част от направлението, което най-общо се представя като материалистка традиция в социалните науки. Но тази ориентация сама по себе си е вътрешно разделена по редица фундаментални въпроси, а освен това среща остра концептуална и морална съпротива, която на свой ред поражда нови теоретични и практически проблеми.

Както обикновено, един от ключовете към разбирането на дадена идея ни дава етимологичният анализ (проследяването на нейното възникване и развитие във времето). Установяваме твърде ограничен брой текстове, които се опитват да обхванат историята на понятието „интерес” и това са предимно кратки статии в енциклопедии и



речници. Когато читателят се запознава с някои от тези статии, пряката последица е объркване, тъй като те предлагат голям брой употреби и дефиниции, при това твърде лаконично и без опит да бъдат обвързани помежду си. Така в обем от няколко страници читателят по правило се сблъсква с „колаж“ от политически, икономически и философски подходи към интересите. Това често буди неудовлетворение по две причини:

- а) отсъствието на ясна и практически приложима дефиниция на интереса, и
  - б) разработването на материята в традиционния описателен жанр „история на идеите“.
- Трудно може да се оспори констатацията, че научната литература относно интереса не предлага множество или поне няколко ясни и приложими определения за интерес, които да подлежат на логично операционализиране. Въпреки че тази замъгленост (отдалеч изглеждат ясни, но се размиват при по-задълбочено разглеждане) е типична за много от понятията, използвани в социалните науки, тя е особено характерна за понятието „интерес“.

Обяснението може да свърже с множество причини, най-вече с употребата на понятието в продължение на няколко века, в разнообразни контексти и в множество научни дисциплини, морални доктрини и религиозни конструкции. Това ни връща към дискусията за интересите като парадигма (тук заслужава внимание приносът на А. Хиршман), по-конкретно към идеята, че интересите имат някои свойства на родовите понятия, тъй като покриват редица теории и подходи. Въпреки че горната констатация не облекчава задачата за формулиране на ясна и солидна дефиниция на интереса, тя насочва и към една положителна последица - понятието има множество полезни употреби, значителна част от които са запазили своята валидност и днес. Накратко казано, преди да се търси единно определение, си струва да се изучи това многообразие и именно тук е ползата от проследяването на историята на понятието „интерес“, което ще бъде предложено по-нататък.

Както бе посочено, втората слабост на съществуващите типични обзори на понятието е тяхната „старомодна“ форма в стил „описателна история на идеите“. Това означава, че по правило те се ограничават до преразказ на това, което са казали по въпроса някои известни, главно западни мислители; авторите са представени хронологично, без връзка и съпоставяне между отделните мнения, с изключение на някои акценти според предпочитанията на конкретния автор на текста.

Ако обобщим, типичният дефицит в подобни текстове е, че подходът е недостатъчно социален по своята същност, в смисъл, че не следва линията на социологическата или историческата семантика; това е смисълът на идеята на Фуко за историята на мисълта, където вниманието е насочено към контекста, в който хората са започнали да употребяват даден термин или понятие (вж. Foucault, 2001). Въпреки че днес е много трудно да се установят всички текущи употреби на понятието „интерес“, особено когато става дума за отдавна отминали времена, това остава важна изследователска задача. Особено внимание в това отношение заема проучването на определени

интелектуални кръгове и начина, по който понятието е било „предавано” от едни на други, често губейки едни и придобивайки нова смислови значения.

Налице са множество опити за разбиране на интересите в социологията, психологията, икономиката, политическите и управленските науки. По-нататък ще бъде отделено повече място на особеностите на разбирането и употребата на понятието „интерес“ в различните научни дисциплини, а тук ще бъде очертан кратък обзор на някои типични концептуални проблеми и неясноти.

## ПОНЯТИЕТО „ИНТЕРЕС“ В СОЦИОЛОГИЧЕСКАТА ТЕОРИЯ

Въпреки разработването на категорията „социален (колективен, групов) интерес” от социолози като Артър Бентли (Bentley, 1967) и Ралф Дарендорф (Dahrendorf, 1959), както и формулирането на разнообразни разбирания за интересите от класици като Карл Маркс (Marx, 1970a, 1970b), Макс Вебер (Weber, 1978) и Георг Зимел (Simmel, 1971), понятието липсва в голяма степен от съвременните *социологически дебати* (с единични изключения като Swedberg, 2005a, 2005b).

Разпространено е виждането, че днес терминът „интерес” не е общоприето социологическо понятие. Вярно е, че този термин често фигурира в социологически текстове, както и че може да бъде открит в повечето речници по социология. Но дори в тези случаи неговото значение се приема по подразбиране, почти липсват позовавания на по-ранната му употреба, на алтернативни значения и т.н. Създава се впечатление, че „това е понятие без история, чиято употреба не повдига проблеми“ (Swedberg, 2005a, 361).

Според Ричард Сведберг понятието „интерес” в неговата социологическа интерпретация попада в категорията, определена от Робърт Мъртън като „прото-понятия” – термини, употребявани без достатъчна концептуална прецизност и поради това неспособни да изпълняват полезни функции в социалните науки. Мъртън пише: „Прото-понятието е рудиментарна, изолирана, незряла и неексплицирана идея, докато понятието е генерализирана идея, претърпяла дефиниране, обосновка за валидност и експлициране, която може да ефективно насочва изследването на видимо разнообразни феномени” (Merton, 1984, 267)

Социологическата литература се характеризира с твърда слаба приемственост по отношение на понятието „интерес” – социолозите традиционно не са обръщали достатъчно задълбочено внимание на интерпретацията му от техните предшественици и от другите автори. Въпреки че редица авторитетни социолози са предлагали различни полезни идеи относно привличането на понятието „интерес” в социологически анализ, тази задача остава нерешена – интересът още не е придобил статус на стандартно социологическо понятие. Липсва – въпреки някои изключения<sup>3</sup> – съвременна социологическа дефиниция на „интерес”, нито е налице убедителна концепция за операционализирането на понятието и начина на приложението му в емпиричните изследвания.

---

<sup>3</sup> Такова изключение представлява концепцията на българския социолог Любен Николов от 70-те години на миналия век.

## СПОРОВЕТЕ ОТНОСНО УПОТРЕБАТА НА ПОНЯТИЕТО „ИНТЕРЕС“ В ПСИХОЛОГИЯТА

Сходни виждания за проблемите при употребата на понятието „интерес“ са изразявани и от представители на *психологическата наука*. Преди почти половин век Уайт констатира: „Психологията на личността никога не е предлагала особено задълбочени идеи относно интересите, а днес това понятие играе учудващо малка роля в съвременните разбирания за личността” (White, 1975, 348). Възможно обяснение предлага Гордън Олпорт, който смята, че „за разлика от общите черти и диспозиции, интересите са идиосинкретични и индивидуално специфични, а психологията на личността винаги е предпочитала да се занимава с общото и широкоразпространеното вместо с особеното и уникалното” (Allport, 1962, 62).

Поради отсъствието на системно концептуално разбиране на интересите тяхното психологическо изследване не е успяло да предложи достатъчно убедителни и широко приети отговори на същественния въпрос за възникването и промяната на интересите. Произходът на интересите е оставал загадка за психолозите на личността, вероятно поради обстоятелството, че повечето от основополагащите теории са игнорирани интересите - защото са ги разглеждали като ненадеждни заместители на по-фундаментални движещи сили на човешкото поведение (в традицията на фройдизма) или като продукт на асоциативно учене (например, в идеите на Торндайк).

Дори такова сериозно приложно-изследователско направление, като психологията на образованието и професионалното ориентиране, е отбелязало доста скромни теоретични проgrese през последния половин век. Както отбелязва Савицкас в обзорната си разработка по проблемите на професионалните интереси, „известните дефиниции на интересите изглеждат неясни и по правило не успяват да ги разграничат от останалите мотивационни конструкти, а хипотезите относно възникването на интересите са пълни с клишета и не се поддават на солидна научна проверка. Накратко казано, натрупаната литература относно професионалните интереси е на ниско концептуално ниво, а връзката между описанията и операционалните дефиниции е слаба” (Savickas, 1999, 19).

В същото време се налага мнението, че изучаването на интересите е важно, тъй като може да хвърли светлина върху редица по-мощни въпроси относно ролята на преходните емоционални състояния и тяхното трансформиране в трайни аспекти на личността с оглед една по-задълбочена интерпретация на връзката между състояния и личностни черти (вж. напр. J. Singer, 1998; Tomkins, 1991).

Въпреки че редица авторитетни психолози от първата половина на XX в. са изразявали оптимистични очаквания, като прогнозата на Уолтър Бингам, че „развитието на диагностиката на интересите ще представлява един от най-великите приноси на приложната психология”, интересите остават слабо разбрано и подценявано теоретично поле (Rounds, Su, 2014, 2). Поради това разработките в тази област имат сравнително скромно отражение върху практическия напредък по съществени проблеми, като академичния и професионалния избор, личностните постижения и житейския успех.

## ДИСКУСИИТЕ ОТНОСНО ПОНЯТИЕТО „ИНТЕРЕС“ В ПОЛИТИЧЕСКИТЕ И УПРАВЛЕНСКИТЕ НАУКИ

Споровете и несъгласията в *политическите и управленските науки* относно понятието „интерес“ също са трайни и на моменти остри.

Първият пример в това отношение ни дават споровете относно определянето на понятието „политически интерес“. Политическите изследователи са го определяли като „вътрешна мотивация“ (Prior, 2010), „действие“ (Van Deth, 2004), нагласа (Schoen, Steinbrecher, 2013), а също като различни диспозиционни характеристики от рода на „психологическа обвързаност“ (Brady et al., 1995) и „черта“ (Silva, 2006). На високото ниво на политическата философия е разпространена идеята за политиката като „арена, на която се борят за признаване множество интереси“ (Benditt, 1975, 245). Редица учени обръщат внимание на понятието във всекидневната му употреба – като състояние на желание да се установи или научи нещо за даден обект („У него се формира интерес към живописиста“) или като залог на индивида в дейност или обект („Не проявявам интерес към инвестиция в този проект“).

На практическо равнище като че ли съществува консенсус относно допускането, че „заинтересуваността на обществото има ключово значение за съвременната демокрация“. Политолозите са единодушни, че гражданите, проявяващи интерес към политиката и публичното управление, по правило са мотивирани да участват (макар и по различен начин) в политическите процеси. Въпреки това срещаме най-разнообразни разбирания за концептуалните измерения на политическия интерес, което най-ясно личи от различния смисъл, влаган в следните две твърдения: „Субектът А се интересува от политиката“ и „Субектът Б е политически заинтересуван“ (Prior, 2010), всяко от които има различни импликации. Първото вероятно изразява любопитството или очароваността на субекта по повод на политиката, докато второто по-скоро се отнася до „инвестицията“ на индивида в политическия процес.

Вероятно една от причините да се наложи непротиворечиво разбиране за политическия интерес откриваме в латинските корени на понятието (*inter esse*, т.е. „заемащ междинно положение“). Оттук идва разпространеното виждане, че същността на интересите може да бъде локализирана между индивидите и техните убеждения, мотиви и поведенски постъпки.

Вторият пример, илюстриращ споровете и несъгласията в *политическите и управленските науки* относно понятието „интерес“, отразява различията при дефинирането на понятието „национален (публичен) интерес“.

Тези различия се открояват още при съпоставянето на различните предлагани дефиниции за „национален интерес“:

„Генерална, дългосрочна и постоянна цел, преследвана от държавата, нацията и правителството“ (Чарлз Лърч и Абдул);

„Това, което нацията приема за важно за своята сигурност и благополучие ... Националният интерес отразява общите и постоянни цели, за чието постигане действа нацията“ (Институцията Брукингс);

„Това, което държавите се стремят да защитят или постигнат в отношенията помежду си ... Това са стремежите на суверенните държави.“ (Върнън фон Дайк);

„Смисълът на националния интерес е оцеляването – защитата на физическата, политическата и културната идентичност от попълзновенията на другите национални държави“ (Моргентау);

„Ценностите, стремежите и интересите, които държавите се борят да защитят или постигнат в отношенията помежду си“ (Върнън фон Дайк)

Иначе казано, националните интереси са били дефинирани като намерения, стремежи, цели, задачи, искания (дори тавтологично – като интереси); относително съгласие има единствено относно техния статут на нещо, което нацията се старае да запази, защити и обезпечи в отношенията с другите нации (вж. по-подробно Маринов [Marinov] 2016, 299-312).

Американският автор Джеймс Мискел отбелязва: „Поне през последните години политическите и държавните ръководители се въздържат да дефинират националните интереси, или ако го правят, прибегват до изразните средства на Делфийския оракул. Подобно на древногръцкия прорицател, прочут с подлежащи на двусмислено тълкуване предсказания и умишлено неясни съвети, днешните държавници по правило използват пределно широки „дефиниции“ на националния интерес, които могат да бъдат интерпретирани по множество различни начини и казват твърде малко за дългосрочните цели на нацията“ (пак там, 306).

Очевидно разминаване е налице и по отношение ползата от прилагането на понятието. Редица изследователи на политиката и международните отношения са предлагали както песимистични, така и оптимистични оценки относно евристичната стойност на понятието „национален интерес“. През 1968 г., след почти две десетилетия на интензивни научни и практически спорове по това понятие, Джеймс Розенау пише в едноименната статия в „Международната енциклопедия по социални науки“, че то „не е дало импулс за систематични изследвания и не е оправдало очакванията да представлява сериозен аналитичен инструмент... Всички подходи към националния интерес страдат от слабости, които в края на краищата замъгляват, а не изясняват изучаваните явления, поради което може да се очаква, че понятието ще бъде все по-рядко използвано в областта на политическите науки“ (Маринов [Marinov] 2016, 239 – 240).

От своя страна, съвременният изследовател Скот Бърчил предлага по-благоприятна оценка, поне що се отнася до полето на теорията на международните отношения: „Националният интерес ще продължи да присъства в политическия дискурс на държавното управление, тъй като има важна субективна ползност. Това личи от прегледа на използването на понятието във всички основни направления на теорията, въпреки проблемите с неговото същностно обективно съдържание“ (вж. Маринов [Marinov] 2016, 313-314). Преценката на Бърчил се потвърждава както от интензивното разработване на понятието в широк кръг научни дисциплини, изучаващи политиката и публичното управление, така и от неизменното му присъствие в практиката, където

продължава употребата му като аналитичен инструмент при разработването и оценката на политиките в различни области.

Кои са основните оси на противоречията относно съдържанието и приложението на понятието в политическите науки, които в значителна степен отразяват различни възгледи относно интереса и интересите въобще?

Първата и най-стара разделителна линия във възгледите за националния интерес (и за интереса изобщо) е по въпроса, дали са необходими някакви ценностни и морални ориентири, които да играят ролята на ограничители на стремежа към желания материален (обективен) резултат. Това противоречие е особено ясно изразено, когато желаният резултат (т.е. интересът) се приравнява към собствена (на индивида, групата или държавата) полза, при това – игнорирайки последиците за другите. Привържениците на необходимостта от ценностни (морални) ограничители на интереса като преследване на собствена изгода обикновено се причисляват към т. нар. ценностно-етическата или идеалистическа школа, а тези, които смятат, че подобни ограничения на ненужни или дори вредни – към станалото по-късно известно като реалистическо направление. На възникването и задълбочаването на това принципино различие заслужава специално внимание, а тук само се очертават обхвата и дълбочината на концептуалните спорове.

Както пише Чарлз Биърд в класическото си произведение „Идеята за националния интерес”, „тези, които отхвърлят основания на интереси подход към политиката на държавата, да ги наречем „моралните абсолютисти”, стъпват на имплицитната предпоставка, че „интерес” е синоним на „материално облагодетелстване”, а това на свой ред приравнява формулирането и преследването на всякакви интереси от държавата към осъдителното в християнската традиция егоцентрично и егоистично поведение, което на междудържавно равнище може да доведе до големи бедни” (вж. по-подробно Маринов [Marinov] 2016, 327-328).

В най-острата си форма тази критика се фокусира върху липсата на действени ограничители на преследването на собствения интерес от страна на отделните държави, визирайки теорията и практиката на политиката на силата и баланса на силите, най-общо идентифицирана с наследството на Ришельо (*raison d'état*) и Бисмарк (*Realpolitik*). Проследявайки генезиса на тези идеи до фундаменталната теза на Макиавели, че за разлика от отделния гражданин, при поведението на държавата целта оправдава средствата, Хенри Кисинджър пише за Ришельо: „той въвежда модерния подход към международните отношения, основан на ... стремежа на националните държави да реализират националния си интерес като крайно предназначение ... Това е една безстрастна външна политика, освободена от морални императиви” (Кисинджър [Kisindzhar] 1997, 58-59). В пространния анализ, посветен на Бисмарк (за чиято *realpolitik* се смята, че през XIX век е подготвила условията за опустошителните войни през XX в.), Кисинджър изтъква твърдата убеденост на първия немски канцлер, че обективното, рационално калкулиране на националния интерес е много по-важно от всякакви морални задръжки (пак там, 122 – 138).

През годините противоборството между тези две гледни точки продължава с поделено надмощие, а над понятието „национален интерес“ дълго време тежи упрекът за „порочна връзка“ с *raison d'état* и *realpolitik*. Интересно е, че именно в този контекст Чарлз Биърд поставя за основна цел на всеобхватното си изследване реабилитирането на понятието, обосновавайки неговата академична и практическа полезност.

Вторият „разлом“ в разбиранията за националния интерес е по оста „обективно – субективно“. От най-стари времена се допуска, а от около век насам изрично се концептуализира съществуването на два компонента (измерения) на националния интерес – обективно (физическо, материално, рационално) и субективно (психологическо, духовно). Използваните понятия, критерии и аргументи са изключително разнообразни, но същността на колизията е между материалния компонент на постулирания национален интерес, от една страна, и неговата проекция в човешкото съзнание, от друга. Тук попадат и дискусиите относно *обекта на понятието „национален интерес“* – дали този обект съществува като *реално явление в социалната действителност* и проблемът е в неговото точно идентифициране (измерване, оценка), или става дума за *класически конструкт* (изследователите, практиците и човешките общности го създават в съзнанието си).

На този спор обръща специално внимание Джеймс Розенау, най-вече с оглед използването на понятието „национален интерес“ като аналитичен инструмент на политическите науки (Маринов [Marinov] 2016, 313). Очертавайки двата „лагера“ (на обективистите и субективистите), Розенау подчертава, че това разделение се корени в ценностната обусловеност на интересите. Като типичен пример за обективистката позиция е цитирано твърдението на Ханс Моргентхау, че „най-важните интереси на една нация са въпрос на обективна реалност“ (пак там, 314). Независимо дали обектът на интереса е видим, физически измерим или не, това, което е от значение, е ценността, приписвана на обекта – националният интерес представлява определена конфигурация от ценности, *но неизменно асоциирани с поредица реално съществуващи обекти*.

На свой ред субективистите твърдят, че националните интереси могат да бъдат интерпретирани от позициите на „плюралистично множество от субективни предпочитания“, които се променят в зависимост от измененията във външната среда и от вземащите решения. Или, според обобщението на Розенау, „националният интерес е такъв, какъвто нацията, или този, който взема решение от нейно име, реши да бъде“ (пак там, 314). Независимо от принципните си различия, мнозинството от спорещите обективисти и субективисти са единодушни в потенциалната висока полезност на прилагането на понятието „национален интерес“.

Третата разделителна линия в теоретичните разбираня за понятието „национален интерес“ се формира при *дефинирането на субекта му, структурата и начина на формиране на обозначаващото с него явление*. Тук споровете започват още от определението за нация, за релацията нация-общество и стигат до въпроси като: представлява ли националният интерес агрегат от различни видове интереси и кои са те (например, идеята за т.нар. жизнен интерес), дали той се конституира като някакво поле на съвпадение на интересите в обществото (на отделни негови индивидуални и

колективни субекти) или е синтетично понятие със съдържание, надхвърлящо сумата от възможните му съставни части.

Без съмнение, както и при много други сродни понятия, решаващо значение имат изходните предпоставки за границите на нацията – териториални, етнически, езикови, културни и други. Този проблем, който Розенау определя като „терминологичен пуризм“, често се преодолява чрез редукция, като нацията се приравнява към съответната национална държава. Но това не може да предотврати следващия труден въпрос – как се изразяват и включват при дефинирането на националния интерес интересите на множеството групи в дадената национална държава (общество). И по-конкретно, ако се приемат теоретичните и практическите аргументи, че има редица по-специфични *национални* интереси (които се агрегират в *националния* интерес от краен порядък), как този процес от частно към общо се съотнася с аналогичното възходящо агрегиране на индивидуалните и груповите интереси в това общество? Различните теоретични и практически школи търсят и дават отговори на тези въпроси, но както може да се предположи, тези отговори не просто варират, а често са противоположни.

Един частен, но приеман като особено съществен (и в концептуално, и в практико-политическо отношение) въпрос е *дали съдържанието на националния интерес се ограничава до външните интереси и международните отношения на държавата, или включва и вътрешните интереси (общонационален, колективни, индивидуални)*. В ранната си употреба (до 30-те години на XX в.) понятията „публичен интерес“ и „национален интерес“ се възприемат като практически съвпадащи, но в следващите десетилетия настъпва все по-видимо аналитично и политическо разграничение между тях. Националният интерес се идентифицира главно с външната политика и международните отношения, а публичният интерес – с вътрешната политика (Маринов [Marinov] 284). Никой не отрича значимите връзки между тях, но концептуалното и практическото разграничение се приема за необходимо и полезно. През последните двадесет години обаче се наблюдава тенденция за размиване на строгите граници между външна и вътрешна политика, на първо място заради задълбочаващия се процес на глобализация.

Това, което е широко прието е, че интересът има място във веригата от фактори, обуславящи човешкото поведение – действията на личността, малките и по-големи социални групи, организациите и дори държавите. Оттук нататък започват различните виждания и обяснения каква точно, колко силна е и как се реализира тази роля. Затова е много важно да бъдат проследени разнообразните интерпретации на интереса в основните науки за обществото и човека, а в редица случаи – различните школи вътре в отделните дисциплини.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ: НЯКОИ ОСНОВНИ НЕЯСНОТИ ПРИ СЪВРЕМЕННАТА УПОТРЕБА НА ПОНЯТИЕТО „ИНТЕРЕС“**

Съвременната употреба на понятието „интерес“ се отличава с поне три съществени неясноти и противоречия. Първо, това е противоречието между дескриптивно-обяснителната и нормативната му функция. Понятието може да се използва като



интерпретативен инструмент с оглед обяснението на наблюдаемото човешко поведение, но също така и като критерий, определящ какво е (би трябвало да е) рационалното поведение. При първия начин на употреба интересът се разбира като обяснителен и емпирично проверим принцип, докато при втория просто обозначава логически възможен и може би желателен начин на поведение. Споровете относно възможността понятието да изпълнява едновременно дескриптивна и предписваща функция не са спирали още от самото начало на употребата му.

Второ, няма съгласие по въпроса дали интересът е ограничен до материална изгода, или може да включва също така политически, културни и символни ползи. Ако се приеме второто, разширително разбиране, ключовата идея за рационалното калкулиране и максимизирането на поведението става проблематична, тъй като е неясно как биха могли да бъдат прецизно измерени и сравнени относителните ползи и разходи в различните области. При отсъствието на общоприложима метрика, хората, които по правило имат най-различни интереси, не биха били способни да сравнят свързаните с тях преимущества. Впрочем, както е известно, неопределеността е по-скоро правило, отколкото изключение в изборите, които хората правят.

Трето, напълно възможно е хората да преследват своите интереси, като се опират на рационално пресмятане, но също толкова възможно е да го правят на основата на процеса на социализация, при който изборът не е „рационален“ (в точния икономически смисъл на думата), а по-скоро обвързан с формиране на определени навици, които образуват практическото умение в „социалната игра“ (вж. идеите на Бурдийо, напр. Bourdieu, 1990). В първия случай понятието „интерес“ има своето резонно място в теоретични конструкции от типа на теорията на рационалния избор, но във втория – не.

## БИБЛИОГРАФИЯ

Кисинджър, Х. (1997) Дипломацията. С., Изд. Труд. [Kisindzhar, H. (1997) *Diplomatsiyata*. S., Izd. Trud.]

Маринов, А. (2016) Между еволюцията и социалното инженерство (Теория и практика на административните реформи). С., Изд. Иврай. [Marinov, A. (2016) *Mezhdu evolyutsiyata i sotsialното inzhenerstvo (Teoria i praktika na administrativnite reformi)*. S., Izd. Ivray.]

Allport, G. (1962) Prejudice: Is It Societal or Personal? A lecture given at the 10th Anniversary of the Albert M. Greenfield Center for Human Relations, Philadelphia, April 14, 1961, First published, April 1962.

Barbalet, J. (2012) Self-interest and the theory of action, *British Journal of Sociology*, September 2012.

Bentley, A. (1967) *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago, University of Chicago Press.

Bourdieu, P. (1990) *The Logic of Practice*. Polity Press, Cambridge, UK.

- Cropanzano, R., Goldman, B., Folger R. (2005) Self-interest: defining and understanding a human motive, *Journal of Organizational Behavior*, 26, 985–991.
- Dahrendorf, R. (1959) *Class and Class conflict in Industrial Society*, Stanford University Press, 173–189.
- Dostie-Goulet, E. (2009) Social networks and the development of political interest, *Journal of Youth Studies*, 12(4), 405-421.
- Foucault, M. (2001) *Madness and Civilization*, Routhledge.
- Gunn, J.A.W. (1969) *Politics and the Public Interest in the Seventeenth Century*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Heilbron, J. (2015) Interest: History of the Concept, in James D. Wright (editor-in-chief), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, 2nd edition, Oxford: Elsevier, 12, 386–390.
- Hirschman, A.O. (1977) *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Hirschman, A.O. (1992) The concept of interest: from euphemism to tautology, in *Rival Views of Market Society*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 35–55.
- Holmes, S. (1995) *Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago University Press, Chicago.
- Holmes, S. (1990) The Secret History of Self-Interest, in Jane Mansbridge (ed.) *Beyond Self-Interest*, Chicago, University of Chicago Press.
- Hume, D. (1978) *A Treatise on Human Nature*, Second Edition, Oxford University Press
- Knight, F. (1932) Interest, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York: Macmillan, 131–144.
- Marx, K. (1970a) The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte, in *Karl Marx and Frederick Engels: Selected Works in One Volume*, Moscow, Progress Publishers.
- Marx, K. (1970b) Wages, Price and Profit, in *Karl Marx and Frederick Engels: Selected Works in One Volume*, Moscow, Progress Publishers.
- Merton, R. (1984) Socially Expected Duration: A Case Study of Concept Formation in Sociology, in Walter Powell and Richard Robbins, Eds., *Conflict and Consensus*, New York: The Free Press.
- Reeve, A., Ware, A. (1983) Interests in Political Theory, *British Journal of Political Science*, 13 (4), 379 – 400.
- Rounds, J., Su, R. (2014) The Nature and Power of Interests, *Current Directions in Psychological Science*, 1–6.
- Savickas, M. L. (1999) The psychology of interests. In M. L.Savickas & A. R.Spokane (Eds.), *Vocational interests*, Palo Alto, CA, Davies-Black, 19–56.
- Simmel, G. (1908/1971) The Problem of Sociology, in Simmel, G., *On Individuality and Social Forms*. Chicago, University of Chicago Press.
- Singer, J. (1998) *Message in a bottle: Stories of men and addiction*. New York: Free Press.

Swedberg, Richard. Can there be a sociological concept of interest, *Theory and Society* 34, 359-390.

Swedberg, R. (2005) *Interest*, London, Open University Press.

Tomkins, S. (1991) *Affect, imagery, consciousness: Vol. 3, The negative affects: Anger and fear*. New York, Springer.

Valsiner, J. (2014) *Interest: A Metatheoretical Perspective*, in *The Role of interest in Learning and Development*, Renninger, A., S. Hidi, A. Krapp, A. Renninger (Eds.), N.Y., Psychology Press, 33-48.

Weber, M. (1922/1978) *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Trans. Ephraim Fischhoff et al., Berkeley: University of California Press, 29–31, 297–9, 302–7, 926–39

White, R. W. (1975) *Lives in progress* (3rd ed.), New York, Holt, Rinehart & Winston.

## ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНИЯТ ИНТЕРЕС – ЕДНАКВИ В НЕОПРЕДЕЛЕНОСТА СИ И НЕДЕЛИМО СВЪРЗАНИ

Кремена Николова<sup>1</sup>, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

### Резюме

Целта на статията е да се представи различен ракурс за анализ на доброто управление - през фокуса на публичния интерес, който да се разглежда, като една от възможностите за допълване профила на това многолико понятие. Доброто управление и публичният интерес са подложени на изследване чрез сравнение на общите характеристики, които споделят. От друга страна се установява, че двете понятия съществуват в отношения на взаимнообвързаност, придавайки им дори характер на непосредствена зависимост, доколкото нито едно от тях не може да бъде преследвано и реализирано без другото. Последните обстоятелства обективизират и резултатите от проучването и заключението, че и доброто управление, и публичният интерес са еднакви в неяснотата за същността и съдържанието си и въпреки това, дори и като абстрактни теоретични конструкции и неопределими практически процеси, отразяват политическите стремежи и обществените очаквания в публичното управление. За постигане на гореизложеното са използвани методите на изследване - кабинетно проучване и анализ на съдържанието.

**Ключови думи:** добро управление, публичен интерес, публични политики.

## GOOD GOVERNANCE AND THE PUBLIC INTEREST - IDENTICAL IN THEIR INDETERMINACY AND INEXTRICABLY LINKED

Kremena Nikolova<sup>2</sup>, Sofia University "St. Kliment Ohridski"

### Abstract

The aim of the article is to present a different perspective for the analysis of good governance - through the focus of the public interest, which can be considered as one of the possibilities to complement the profile of this multifaceted concept. Good governance and public interest are examined by comparing the common characteristics they share. On the other hand, the two concepts are found to exist in a relationship of interconnectedness, even giving them the character of immediate dependence, insofar as neither can be pursued and realised without the other. The latter circumstances also objectify the results of the study and the conclusion that both good governance and public interest are identical in their ambiguity about their

<sup>1</sup> Кремена Лазарова Николова е докторант в катедра „Публична администрация“ на Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Философски факултет.

<sup>2</sup> Kremena Lazarova Nikolova is a Ph.D. student at the Public Administration Department within the Faculty of Philosophy at the Sofia University “St. Kliment Ohridski”.

*essence and content and yet, even as abstract theoretical constructs and indefinable practical processes, reflect political and social aspirations in public governance. To achieve the above, the research methods of desk research and content analysis were used.*

**Keywords:** *good governance, public interest, public policies.*

В анализа на отношенията между доброто управление и публичния интерес може да се използват два подхода. *Единият изяснява общите характеристики, които споделят и подчертава събирателните линии между тях. Вторият разкрива точките на пресичане, които извеждат на преден план степента на взаимнообвързаност между тях и обстоятелството, че те взаимно се обуславят и влияят.*

### **ЛИПСА НА ИНТЕГРАЛНИ ДЕФИНИЦИИ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧЕН ИНТЕРЕС**

Първата и най-явна връзка, която се констатира по отношение на доброто управление и публичния интерес<sup>3</sup> е *липсата на ясни и недвусмислени дефиниции за всеки от тях* (Стефанова [Stefanova] 2019, 158-160). При навлизане в конкретиката на съществуващите разбирания се отбелязват някои сходни характеристики за понятията, които са достатъчно значими, за да им придадат отношения на свързаност. Стефанова обобщава приликите по следния начин: „И двете присъстват в стремежите на законотворци, политици и управленци при създаването на правила и ред за тяхното прилагане в управлението на държавите. И двете се използват при оценката на дейността на институциите и различни национални и международни организации ги използват при оценката на развитието на демокрациите в държавите по света... 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“ (пак там).

Конкретно, „понятието добро управление към момента се характеризира с висока степен на неопределеност“ (Танев [Tanev] 2011b, 75). Необходимостта от конституиране на интегрално понятие за доброто управление, Танев аргументира обстойно: „Под добро управление през последните две десетилетия се разбират странно голям брой неща. Затова познавачите определят понятието добро управление съвсем открито като... неопределено“; „От концептуална гледна точка съдържанието на понятието днес е не само неустановено, но и тази неустановеност расте все повече с добавянето на нови и нови определения; „От една страна доброто управление предизвиква множество тълкувания. От друга, на свой ред те се нуждаят от поне известно единство и централизация на понятието, за да имат принадлежност към единна същност“ (пак там, 75-77).

По отношение на публичния интерес, „историята на коментарите за понятието показва, че публичният интерес е доста двусмислено понятие, което повдига множество епистемични въпроси“ (Ihlen et al., 2018, 109). Съдържанието на публичния интерес е

<sup>3</sup> Подробен преглед и анализ на концепциите за публичния интерес прави проф. дпн Милена Стефанова в „Публичният интерес в управлението на местно ниво“, 2019, УИ „Св. Климент Охридски“

обект на дебати в продължение на години и е изправяло философи, учени и държавници пред предизвикателството за оформяне на концептуална рамка на понятието. Стефанова отбелязва, че последното изисква многоаспектен и интегриран подход, който да надхвърли ограниченията на конкретна наука, тъй като „нито една дефиниция на интереса, било то в контекста на общностни, групови, класови, корпоративни, частни или други интерпретации не може да обхване всички аспекти на понятието в контекста на публичното“ (2019, 40). Широкият спектър от гледни точки и употреби на публичния интерес разкрива както трудности, така и възможности при дефинирането на понятието. Разположението на публичния интерес в пресечната точка между икономиката, политиката и правото и пространното му използване налагат необходимостта изследването на неговите същност и характер да се осъществява в интердисциплинарен контекст. Затварянето на публичния интерес в една или друга научна, обществена или политическа сфера би ощетило потенциала на една широкоспектърна дефиниция, която би имала значение и рационалност за обществото, публичните политики, научните изследвания, за защита на публичния интерес.

Feintuck (2004) обозначава публичният интерес като „измамно познато понятие“ – употребата му е широка, но съдържанието неясно или както отбелязват Ihlen et al. „концепцията рядко се дефинира, а по-скоро се правят позовавания на нея“ (2018, 108). Обединяващо за разбиранията за публичен интерес е, че няма съгласувано значение на понятието и при използването му то се оставя недефинирано. Schubert (1957) иронично посочва, че тези, които се опитват да го дефинират се поставят в ситуация на дискусия и разногласие не само относно съдържанието на понятието публичен интерес по същество, но и по отношение на това дали изобщо е възможно да се конституира някакво съществено съдържание за него.

В „Defining the 'Public Interest'“ (2007) Edwards започва търсенията си с аргумента „...точното естество на обществения интерес остава загадъчно“, а в края на изследването си извежда, че „нито литературата, нито проучванията на конкретни случаи разкриха общоприето определение на публичния интерес, нито пък общоприети критерии, по които да се състави такова определение“ (240). Edwards представя един от възможните подходи при дефинирането на публичния интерес – *от позицията на движещите актьори* в полза на публичния интерес. Според *представителния подход (Representative)*, публичният интерес се определя от *избраните правителства*, което сочи, че същият може да се отстоява единствено в границите на политическата система. Именно политическата система утвърждава претенциите за публичен интерес, тъй като тя функционира, съобразно правила за предоставяне на легитимност, в т.ч. чрез „посочване кои социални лица притежават правомощията да достигат до решения, които трябва да бъдат обявени за валидни“ (Held, 1970, 76). Edwards изтъква аргументи срещу този подход, като на първо място отбелязва, че „представителите не са единствените членове на политическата система“ (2007, 78), а на второ – „политическата система може да бъде оценявана в морални термини“ (Held, 1970, 183, цит. по Edwards, 2007, 78).

*Елитарният подход (Elitist)* насочва към конкретна, разпознаваема, „елитарна“ група, свързана с управляващите, която определя публичния интерес. Недостатъците на този подход се свързват с преценката коя група да бъде излъчена като елитарна, за да ѝ се възложи отговорността да определи какво е в публичен интерес. „Richards & Smith (2004) определят като „конституционен“ този модел, при който министрите дефинират политиката, а държавните служители я прилагат“ (Edwards, 2007, 80). Последното навежда към съмнения за влияние на аспекти като възпитание, религия, образование, морал, ценности на отделния служител върху дефинирането на публичния интерес, дори и при партийна неутралност и поставя под въпрос тази преценка като константна величина. Stretton формулира проблема по следния начин: „моралните качества и умения на елита на нацията имат значение“ (2005, 31). Полезността на елитарния подход за дефинирането на публичния интерес натежава пред представителния подход и във връзка със становището на Schubert (1982), който счита, че многочислената бюрокрация отразява интересите и ценностите на обществото много по-адекватно и акуратно, отколкото избраните представители.

*Плуралистичният подход (Pluralist)* извежда на преден план определянето на публичния интерес през формирането на трайни съюзи на правителството с ключови представителни групи или *групи по интереси* (Edwards, 2007) или както отбелязва Trubowitz: „...националният интерес е дефиниран от онези публични интереси, които имат властта да работят в рамките на политическата система... да превръщат своите предпочитания в политика“ (1998). Miller излага твърдение, че всеки човек притежава широк спектър от интереси и в тази връзка обхващането на публичния интерес по един единствен конкретен въпрос е немислимо - "ако индивидът е вселена от интереси, такова е и обществото" (1962, 44). Освен заради последното, Edwards оспорва плуралистичния подход и във връзка с обстоятелството, че е непостижимо групите по интереси да представляват всички заинтересовани страни особено „с тежест, пропорционална на тяхната значимост“ (2007, 84).

При *общностния подход (Communitarian)* публичният интерес се дефинира чрез колективна дискусия, подпомогната, но не и диктувана от правителството и в тази връзка този подход омаловажава ролята на управляващите. Ridley отбелязва, че „ако искаме да възстановим социалната хармония и добродетелта...жизненоважно е да намалим властта и обхвата на държавата“ (1997, 264), а Heller му опонира, формулирайки следното: „свръхиндивидуално и неелитарно и пренебрегва олигархичните съюзи и политически партии“ (Heller, 2001, цит. по Edwards, 2007, 84). В същото време, Edwards посочва, че дори и при ограничени власт и правомощия на държавата се изисква да се определи някаква мярка за публичен интерес, както и че при наличие на слабо функциониращо правителство може да се аргументира прилагането на колективен подход за определянето на публичния интерес.

Широка дискусия провокира *пазарният подход (Market Individualist)*, предвид идеята пазарът преимуществено да се използва като инструмент за определяне на обществения интерес в резултат на съвкупността от частни интереси. Редица автори привеждат съображения срещу подобна утилитарна концепция с оглед потенциалните въпроси,

които поражда - по отношение на разминаващи се и противоречащи си частни интереси, по отношение влиянието на по-заможната част на обществото на икономическия пазар и т.н. Отделно от горното, пазарът формулира собствен възглед за публичния интерес, повлиян от собствената си зависимост както от държавата, така и от пазарните участници. „Освен това, ако признаят, че правителството има някаква роля в конфигурирането на пазарите, те се нуждаят от стандарт за публичен интерес, който да определи границата между правителството и пазара“ (Edwards, 2007, 84). Също така, пазарът може да е полезен за публичния интерес, но не и достатъчен за предоставянето на всички и всякакви публични блага, стоки и услуги.

В академичната литература съществува и друго разделение на подходите към дефиниране на публичния интерес:

*Аболиционистки подход (Abolitionist Approach)* – привърженици на този подход като Cochran, Schubert, Sorauf, Vozeman и др. оспорват съществуването на концепция за публичен интерес, поради липса на научна точност и обосновааност в нея. Според тях, публичният интерес няма валидност, носи двусмисленост, непостижим е и трябва да бъде премахнат, тъй като съществува само частен интерес.

*Нормативна теория (Normative Theory)* – поддръжници на подхода са Cassinelli, Schneider, Lippmann, според които дадена публична политика трябва да бъде оценявана, съгласно определени нормативни стандарти. Основна предпоставка на този подход е концепцията за общото благо, което се разглежда като нормативна концепция.

*Консенсусно-общностен подход (Consensualist-Communitarian)* – подходът стъпва върху мажоритарния интерес. Downs въвежда понятието „минимален консенсус“, с което се обозначават публичните действия и политики, насочени към защита правата на гражданите в малцинството или „всичко, което в дългосрочен план е вредно за мнозинството от гражданите, не може да бъде от обществен интерес, освен ако не е от съществено значение за защитата на онези индивидуални права, включени в минималния консенсус“ (1962).

*Теории на процеса (Process Theories)* – в основата на подхода е публичният интерес, възприеман през фокуса на политическия процес. В рамките на тази типология се включват 3 теории:

Агрегативен модел (Aggregative Model) – приравнява публичният интерес с държавните интереси;

Плуралистичен модел (Pluralist Model) – поставя акцент върху конкуриращите се интереси и намирането на баланс между тях, базиран на демократични принципи;

Процедурен модел (Procedural Model) – установява стандарт за балансиране на интересите, въз основа на приемането на процедури.

Посочените подходи демонстрират малка част от усилията за определяне на публичен интерес, който Vitonti квалифицира като „едно доста хлъзгаво политическо понятие“ (2017, 152). Съставянето на интегрална дефиниция за публичен интерес, както и за добро управление е задача, която продължава да поражда предизвикателства.



## ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНИЯ ИНТЕРЕС КАТО ИДЕАЛНИ КОНСТРУКЦИИ

Между понятията се отбелязва прилика и във връзка с възприемането на доброто управление и публичния интерес като *идеал*, което обосновава гледната точка, че и двете представляват повече модел, образец, към който са ориентирани публичните политики, отколкото съществуващи конструкции:

- „...Обобщено за доброто управление изобщо в неговия класически смисъл би трябвало да се говори за триединен идеал – ефективно, ефикасно и справедливо управление“ (Танев [Tanev] 2011b, 105), базирано на визията за доброто управление на оперативно, тактическо и стратегическо равнище на управление;

- „Същевременно моралната и естествената причина за съществуването на governance е осигуряването от гледна точка на управляваните на заслужаващ си най-ценен модел на добро и за общо избягване на нежелания модел на лошото изобщо за субекта“ (Танев [Tanev] 2011a, 82);

- „Друга група изследователи е на мнение, че публичният интерес е идеал за правенето на политика и за управление. Той не може да бъде открит, измерен и обяснен, но поведението на политиките и управленците трябва да е такова, че да осигурява защита на публичния интерес“ (Стефанова [Stefanova] 2019, 19);

- „...аргументите на критиците на теорията за публичния интерес обикновено се свеждат до липсата на конкретност, а всеки опит да бъде обяснен публичния интерес води към идеална, а не научно-инструментална конструкция“ (пак там, 31);

- „...повечето автори се ръководят от разбирането за публичния интерес като идеал, който трябва да установи определени модели на поведение в различните публични сфери...“ (пак там, 27);

- „Според Феслер, теориите, базирани на публичния интерес са неточни, защото предметът на тези теории е идеал, а не отделна конструкция. Нещо повече, неточният, илюзорен характер на публичния интерес не представлява по-голям теоретичен или практически проблем от други подобни идеални концепции. Концепцията за публичния интерес не може да подкрепи никаква конкретна политика или действие, а само идеала за публичен интерес.“ (Fesler, 1990, Vozeman, 2007, 12);

- „Третата основна употреба (на публичния интерес) е като еталон, идеал или норма, спрямо който публичната политика може да бъде оценена и който участниците могат да използват, когато обмислят въпроси в областта на обществените дела... Нормативният стандарт може да има две форми - една нематериална и една материална. Неосезаема, условна, идеална формулировка, която поради ограниченията на човешкото познание е непостижима.“ (Edwards, 2007, 246);

- „Търсеният тук модел обаче е нормативен, а не директивен. Неговата теоретична валидност и прагматичната му полезност не зависи от това дали ще се прилага клинично във всеки случай. Той е идеал, дестилация на най-добрите познания, събрани от записите на вековете.“ (Ibid, 223).

В контекста на изложените академични виждания, стремежът към постигането на добро управление и към защита на публичния интерес се явява тяхна обща черта, като ги превръща в модели, идеални конструкции, към които са ориентирани усилията в публичната сфера.

### **ЛИПСА НА УНИВЕРСАЛНОСТ НА ПОНЯТИЯТА ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧЕН ИНТЕРЕС ВЪВ ВРЕМЕТО**

Сближаване във вижданията за добро управление и публичен интерес се наблюдава и по отношение *динамиката на понятията и липсата на универсалност във времето*:

Доброто управление се разглежда като динамична и адаптивна система (Стойчев [Stoychev] 2007), то не е статукво, което стои изолирано от заобикалящи въздействия. Както Стойчев отбелязва „...за разлика от античността, където доброто управление се дебатира в контекста на проблема за справедливостта и съвършенството, в модерния свят като правило темата за „доброто управление” възниква тогава, когато някакво общество не е в състояние само да осигури стабилност на собствената си политическа и икономическа система. За разлика от античността, където дебатът за доброто управление е вътрешен дебат на гражданите, в модерния свят темата се повдига най-вече отвън, от международни институции, ангажирани по една или друга причина с развитието на обществото, което се нуждае от рецепта за „добро управление”“ (пак там, 47). В този контекст, доброто управление изисква разширено тълкуване от античното до съвременното разбиране.

Съществуването на много и различни понятия за добро управление носи риска те взаимно да си противоречат и опровергават, което не помага за извеждането на цялостна и интегрална дефиниция. „От една страна изглежда, че не може да се постигне универсално понятие за добро управление, но от друга страна, под „добро управление” не трябва да се разбират и твърде много различни същности“ (Танев [Taney] 2011b, 79). Разбирането за добро управление се променя и под натиска на обществените очаквания и взискателност към управляващите и управлението. Обществените очаквания от своя страна са следствие от променящите се потребности на обществото, които на свой ред са естествено формирани от реално съществуващи проблеми. В тази връзка, времевият фактор е обуславящ за дефинирането на доброто управление, доколкото последното отразява промените в тези процеси.

Динамиката във визиите за публичния интерес може да бъде онагледена с позицията, че „това, което е "в публичен интерес" се променя не само за всеки отделен случай, но и в рамките на един и същи случай, тъй като времето напредва и условията се променят“ (Bozeman, 2007, 13), както и „вероятно не съществува всеобхватно и универсално валидно описателно значение на публичния интерес“ (Ibid, 103). В същия контекст, „добродетелта, която прави една публична политика (или всяко друго действие или стока) "добра", изисква от нас да знаем конкретно какво означава "добро" за въпросния набор от политики. Всеки набор може да има уникална група от критерии, определящи стойността на "добро". Тези критерии се променят не само в зависимост от набора, но и от времето... По отношение на обществения интерес това е въпрос от решаващо

значение“ (Hare, 1952, Flathman, 1966, цит. по Vozeman, 2007, 91). Също така, общият интерес е променлив, "той е по-приложим към целите, отколкото към средствата, може да се разпадне под натиска на споровете за това как да бъде изпълнен" (Miller, 1962, 57). В подкрепа на последното се обявява и Feintuck, който посочва: „...въпреки че може да изглежда трудно да се установи веднъж завинаги дефиниция на публичния интерес, това не отрича възможността той да служи на полезна цел, гъвкавостта може да е знак за сила, а не за слабост“ (2004), тъй като „може би именно тази отвореност към преосмисляне е осигурила на концепцията нейното дълголетие и продължителна полезност в продължение на хиляди години“ (Simm, 2011, 555). Simm посочва, че не съществува „един правилен обществен интерес, независим от времето и пространството, ...той възниква и съответно се определя само, когато изразяваме и обсъждаме нашите опасения и възгледи“ (2011, 560). Публичният интерес „няма общо, неизменно, описателно значение, приложимо към всички политически решения“ (Flathman, 1966, 82). Неговото значение трябва да се определя за всеки конкретен случай, при избора и обосноваването на конкретна публична политика, като се свържат очакваните последици от нея с ценностите на публиките. Аналогично, относно стандарта за публичен интерес, Edwards твърди, че същият не е статичен – „Всъщност той се предефинира непрекъснато с натрупването на знания“ (2007, 246). В допълнение, Ihlen et al. изтъкват, че съвременното общество е изградено от противоречиви ценности и различни интереси, поради което публичният интерес винаги е „условен“, тъй като нито една дефиниция за него не може да се счита за окончателна (2018, 110).

Независимо дали под въздействието на спецификите на времевата епоха или на политическото устройство, на авторитета на публичните институции или на силата на гражданското общество, понятията за доброто управление и публичния интерес показват и изискват развитие и това е логично и закономерно очакване. И двете се променят под влиянието на знанието, опита и времето, което подсилва тяхната обществена и политическа стойност.

Въпреки признанието на Edwards, че „всеки траен стандарт трябва да избягва зависимостта от преходните модни тенденции в мисленето и от житейския опит или специфичното образование на тези, които го тълкуват (2007, 248), авторът все пак изтъква, че публичният интерес следва „непрекъснато да се преосмисля“, поради „непредсказуемостта на външните сили и събития, еволюцията на човешката мисъл и факта, че политическите настройки се развиват“ (Ibid, 254). Последното насочва, че артикулирането на обществения интерес, дори и свързано с вечни етични и философски истини, изисква откъсване от такова трайно обвързване и налага актуален прочит и интерпретация от позицията на съвременните политически и обществени условия и влияния.

По аналогичен начин, тълкуването на съдържанието на доброто управление носи отзвук от различни фактори, характерни за конкретната историческа епоха. Както отбелязва Танев, „първо, менят се историческите интерпретации за обществената ефикасност и особено за справедливостта. Не съществува и единство по въпроса за критериите, с които се оценява напредъка на дадено управление в областите на

ефективността, ефикасността и постигането на обществена справедливост. Освен това разните конкретизации на понятието добро управление се разминават и поради възможността за добавяне на още елементи към неоспоримото му ядро. Така претенциите за изчерпателно универсално понятие се развиват от различните разбирания, акценти и добавяния“ (Танев [Tanev] 2011b, 81-82). От друга страна, изглежда, че не е и необходимо съществуването на универсално понятие за доброто управление – „Основен проблем на досега развиваното понятие за добро управление е стремежът му към универсалност... Добро управление за едни култури не е също толкова добро в други култури...“ (пак там, 110).

Идеята за същността и съдържанието на доброто управление претърпява редица трансформации за периода от зараждането на идеята за него до днес - от 90-те години на XX. век, когато възниква като отговор на международни организации към държави от третия свят, нуждаещи се от финансова помощ и притежава предимно икономически заряд, до 20-те години на XXI. век, когато разбирането за добро управление кристализира в многостранна концепция, включваща освен икономически и аспекти от политическо, социално, правно, управленско, административно, демократично, морално и прочие естество. В този смисъл, може да се съгласим, че „не може да има универсална модерна система за добро управление... То е кауза, която трябва ежедневно да се отстоява“ (Стойчев [Stoychev] 2007, 51).

### **ЛИПСА НА СТАНДАРТ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧЕН ИНТЕРЕС**

Налице е идентичност и по отношение липсата на съществуващ нормативен стандарт както за добро управление, така и за публичен интерес.

Доброто управление се използва като мерило за оценка и анализ качеството на работата на правителството и провежданите публични политики (Karpen, 2010). Съществуват документи, наръчници, препоръки на международно, европейско, национално равнище, които поставят акцент върху различни страни на доброто управление с цел изследване на публичните действия и управление – ефективност и ефикасност, прозрачност, борба с корупцията, отчетност, участие, върховенство на закона, справедливост, административен капацитет и др. Липсата на последните или на някои от тях може да бъде пример за недостатъчно добро ниво на управление. В същото време, наличието единствено на изброените не представлява аргументирано основание за квалифицирането на управлението като добро, поради отсъствието на всеобхватни и унифицирани принципи на добро управление, легитимирани на международно равнище, които да служат като нормативен стандарт. Различните международни институции са разработили собствен набор от приоритети и принципи на доброто управление, които дори и да се приближават и застъпват помежду си, не формират универсална и всепризната съвкупност от критерии, по които да се извършва оценка на управлението. В този смисъл, не съществува нормативен стандарт за добро управление, като това обстоятелство ограничава в значителна степен визията за добро управление, тъй като оформя частична, хаотична и нехармонична перспектива по отношение на

аспектите, които терминът за добро управление следва да обхваща. Друг е въпросът дали е възможно създаването на цялостна такава.

Трудността при дефинирането на публичния интерес произтича преди всичко от липсата на обективен и легитимен стандарт, който да го измерва. Предимствата за утвърждаването на такъв стандарт се свързват, от една страна, с формирането и изпълнението на публични политики, ориентирани към повишаване благосъстоянието на обществото, а от друга – с използването му като обектив за оценка работата на управляващите и като неин коректив, при необходимост. Във всички случаи, създаването на стандарт за публичен интерес ще послужи за цел и направление, към които политическата система да концентрира усилията си по отношение на публичните цели и дейности.

Въпреки осъзнатата необходимост от стандарт, Edwards излага няколко аргумента в подкрепа на тезата, че *нормативен стандарт за публичен интерес е невъзможно да бъде постигнат* (2007, 220-228), обобщено представени по следния начин:

- *несъизмеримост и несъпоставимост на ценностите* – човешката, както и публичната дейности имат различна ценност за отделните членове на обществото. Тяхната значимост за всеки човек се формира, съобразно критерии от личностно-оценъчен характер и нямат универсална стойност за обществото, нито формула за тяхното уеднаквяване и приравняване.

- *оспоримост на средствата* – дори и да се постигне съгласие относно определени предпоставки за публичния интерес, като напр. крайната му цел, потенциално биха възникнали разногласия по отношение избора на публични политики и дейности за постигането на публичен интерес.

- *национални специфики* – всяка държава дефинира публичния интерес в зависимост от собствени национални характеристики и културни специфики, влияещи върху публичните й цели и политики. Това, което е ценност за една страна, за друга няма никаква публична стойност. „Ако не само поведението, но и нормите са културно или индивидуално обусловени или контекстуални, тогава по дефиниция не може да бъде разпознат траен, универсален стандарт за обществен интерес“ (Ibid, 252).

- *неоправдана ортодоксалност* – излъчването на определен критерий за публичен интерес (напр. икономически растеж) може да получи широка подкрепа, но изследванията и доказателствата убедително да сочат, че не е приемлив за неговото измерване.

- създаването на нормативен стандарт за публичния интерес *не е предписание*, което трябва да се прилага във всеки случай. Нещо повече, според някои автори той е изцяло контекстуален (Venson et al, 1990). Стандартът за публичен интерес не следва да е директивен, но това не трябва да отслабва неговата теоретична валидност и практическа полезност.

- всяка научна дисциплина представя собствен тесен изследователски фокус върху публичния интерес, който рядко и *трудно влиза в съгласуваност и синхрон* с перспективата, представена от други научни дисциплини. Последното създава трудност при разработването на стандарт за публичния интерес, който да бъде от една страна,

мултидисциплинарен и с една и съща висока значимост за различните научни области и еднакво авторитетен за тях, и от друга – да е рационален за политическата система и обществото.

- дефинирането на публичния интерес е *трудоемък процес*, който изисква огромно информационно проучване и анализ, непосилни за индивидуална самостоятелна работа.

## **ВРЪЗКА НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНИЯ ИНТЕРЕС С ПОЛИТИКАТА**

В понятието за добро управление се отразяват политически нюанси, във връзка с призивите за демократичност и устойчиво развитие в управлението. Международните организации, които промотират идеята за добро управление, обозначават същото като средство за оценка демократичността на развиващите се страни, към които насочват финансова помощ. По този начин мотивират политическите си действия, ориентирани към конкретни държави - „те третираат доброто управление като политическа гаранция за успеха на своите евентуални икономически усилия в тази насока“ (Танев [Tanev] 2011b, 78) и го изпълват с „политикоикономическо“ съдържание.

Доброто управление следва да се основава на демократични принципи и практики – върховенство на закона, зачитане правата на гражданите, насърчаване участието на неполитически субекти в политически мрежи, свободен избор на законодателни и изпълнителни органи, прозрачност в политиката и администрацията и т.н., с които се утвърждава демократична стабилност. Пресичането на доброто управление и политиката намира израз и във включването на представители от обществения и икономическия сектор в процеса на вземане на политически решения. „Съвременните форми на демокрация чрез разширено участие на заинтересовани социални субекти в публичните политики допълват, конкурират, а даже и изместват остарелите, отдалечени от прякото управление форми на политическо участие от XIX и XX век, при които се търси единствено разширено участие във вземането на политически решения (Танев [Tanev] 2011b, 81), макар да съществуват и мнения, че „системата на групите по интереси може да бъде заплаха за доброто управление поради пристрастията, които позволява (Baumgartner & Leech, 1998, цит. по Ihlen et al., 2018, 121). Когато доброто управление, възприемано като „процес на координация на публични и частни участници, социални групи и институции с цел постигане на конкретни цели, обсъждани и съгласувани заедно в разпокъсана и несигурна среда“ (Hermet, Badie and Vimbaum, 2005), се осъществява за постигане на демократични цели от публичен интерес при съблюдаване принципите на правовата държава и правата на гражданите, конотацията на управлението е положителна, предвид създаване на демократични практики и утвърждаване на демократични ценности. Но съществува обоснован риск в процеса на координиране на участниците, някои от тях да формират непробиваема комбинация от политически, административни и икономически елити, които да управляват самостоятелно. Тогава легитимността на това управление е сериозно застрашена и управлението може да се превърне в авторитарно и недемократично.

Доброто управление се основава на липсата на йерархичност, насърчаване на плурализма и формиране на политически мрежи. В този смисъл „публичното управление не е „затворено“ в кабинетите на политическата и административната власт, а зависи в съдържателно отношение (избор на цели и инструменти) от взаимодействието на тези власти с влиятелните обществени и международни организации“ (Томова [Tomova] 2018, 17). Общностите на политиките допълват демократичната система и подобряват условията, в които се развива чрез балансиране на „дисперсирани властови ресурси“ (пак там). Партньорството в риториката за публичните политики е условие за доброто управление, с оглед подкрепа на плурализма, като основен елемент на демокрацията и извежда на преден план различни гледни точки, предизвикващи дискусия. Формирането на политически мрежи позволява среща на мнения на правителствени и неправителствени актьори, които споделят общи публични цели или както споделя Кооіман „Управлението е модел на поведение или структура, която възниква в социално-политическата система като общ резултат или следствие от намесата на всички нейни активни участници“ (1993, 258). Rhodes характеризира управлението като взаимодействие между участниците в управленските мрежи, отличаващи се със „значителна степен на автономност“ и самоорганизация. Свързва управлението с промяна в границите между държавния, частния и обществения сектор чрез непрекъснати взаимодействия между членовете на мрежата с обмен на ресурси и договорена обща цел (1997). Мрежите довеждат като последица до реструктуриране на отношенията и зависимостите между участниците за мобилизиране на ресурси, когато ресурсите са широко разпръснати (Кооіман, 1993). От друга страна, споделя се и виждане, че „сплотяването на общността около обща позиция за целите и инструментите на политиките е следствие не толкова от търсенето на оптимално решение..., а от търсенето на решение, което позволява на участниците в общността да останат заедно и да запазят положението си в процеса на политиките и в обществото като цяло“ (Томова [Tomova] 2018, 18-19). Предвид последното, ограничаването броя на участниците „въвежда порядък в хаоса на конкурентните групови интереси“ (пак там).

„Връзката на теорията за публичния интерес с политиката и управлението е пряка. В това съмнение няма и то не се отрича от нито един изследовател“ (Стефанова [Stefanova] 2019, 19). Отношенията между политиката и публичния интерес могат да се дефинират като взаимосвързани, доколкото политиката „създава формулата на обществения интерес“ (Танев [Taney] 2013) посредством регулаторните си функции, а публичният интерес отразява резултата от действията на създателите на политиката в посока неговата защита.

Подобно становище споделя и Edwards, който излага, че публичният интерес се проявява и отстоява само на политическата арена, на която измежду много в т.ч. и конкуриращи се аргументи, политическите представители се произнасят относно това кое е в публичен интерес (2007, 78). Също така, формулирането на публичния интерес от политическата система му придава необходимата легитимност и валидност, тъй като „само легитимно правителство може да говори от името на „обществото““ (Meuer,

1975, 130). В допълнение, идеята за публичния интерес се използва много често в политическата сфера, както в аналитичен план, за да се даде обяснение за човешкото поведение, силно мотивирано от конкретни интереси, „така и в по-практически план, където интересът се използва за убеждаване на някого в правотата или удобството на дадена позиция или политика“ (Bitonti, 2017, 152). Същевременно, в противоречие с последното, Flathman изтъква, че „понятието не е нито празна фраза, нито словесен похват, полезен за пропагандни цели“ (1966, 82). То има значение в политическия дискурс, което може да повлияе върху решенията за приемане или отхвърляне на политиките и на политическия процес.

Стефанова подчертава връзката на публичния интерес и с регулациите, като отбелязва: „Когато казваме, че политиката като регулатор има първостепенно значение това означава, че определянето на публичния интерес става чрез налагане. Волята на мнозинството се зачита чрез избори, на които дадена политическа платформа е спечелила „обществена подкрепа““ (2019, 26). В смисъла на последното, възможността за демократичен избор на партийно управление и политически представители може да послужи при определянето на публичния интерес, доколкото този избор представлява израз на преобладаващата обществена подкрепа.

Важно е да се допълни също, че публичният интерес се използва за оценка на публичното управление - публичният интерес „отдавна съществува признат за мерило в публичната политика“ (Edwards, 2007, 1). Тази връзка с политиката е полезна от гледна точка на контрола, който един стандарт за публичен интерес може да изисква и налага като легитимен инструмент. Прилагането на такъв е авторитетен способ за подобряване на начина, по който се формулират и изпълняват публичните политики, както и може да се търси отговорност от политическите представители, когато личните интереси вземат превес над публичния (Long, 1990). „Все пак трябва да има и такива неща като "добра" публична политика и "компетентно" правителство, което "служи" на обществото“ (Edwards, 2007, 5). Edwards изтъква значението на понятието и като „изявление на настоящата политика“ и аргументира виждането, че публичният интерес се отнася до изразяването на публичната политика на правителството. Когато значението му е обозначено в съответните национални документи, те се превръщат в указания за администрацията за неговото прилагане и защита.

Ролята на плурализма при дефинирането на публичния интерес е *спорна*, с оглед обстоятелството, че политиката произтича от сблъсъка на многобройни и фрагментирани центрове на влияние. Последното носи риск за публичния интерес, тъй като „конкуренцията между политическите партии създава коалиции на малцинствени интереси, които надделяват над обществения интерес и демокрацията ще насърчава обществения интерес само ако влиянието на групите се контролира“ (James, 1985, цит. по Edwards, 2007, 83). Също така, ако публичният интерес се определя от враждуващи групи на интереси, това занимание е обречено на провал, поради факта, че резултатът от сблъсъка ще се реши в полза на лобистката група с най-силни политически протекции и ресурси (Schubert, 1982, 143) или както отбелязва Anthony „валидните предпочитания на индивидите ще бъдат подчинени на тези на фалшиво конструирани



общности на мнозинството" (2013, 127), което придава недемократичен характер на концепцията за публичен интерес. В тази връзка, в политическите среди е трудно да се постигне консенсус, относно разбирането и дефинирането на публичния интерес и последният „се разглежда най-добре в рамките на специфичен социален, правен, културен и времеви контекст“ (Johnston, 2016, 1). От тази гледна точка, плурализмът следва преди всичко да съпровожда и подпомага политическия процес, но „не може да бъде знак за нормативна концепция за обществения интерес“ (Edwards, 2007, 84), тъй като „да се предаде на политиката целенасоченото търсене на обществения интерес означава да се приеме плурализма като предпочитан начин за управление на обществения дискурс, тъй като в отсъствието на нормативни стандарти, ценностите на най-шумните или най-силните заинтересовани страни ще преобладават“ (Ibid, 223), от което публичният интерес би пострадал. В този смисъл са и разсъжденията на Feintuck, който отбелязва, че „оспорваната арена“, на която се защитава публичният интерес е „твърде силно наклонена в полза на вече доминиращи икономически и политически сили, тя е изкривена от съществуващите преди това икономически и политически неравенства“ (2004) и поради това не може да е неутрална. Математическото изчисление на публичния интерес, базиращо се на утилитарната теория и теорията за общия интерес от класификацията на Held (1970) и на тази основа утвърждаване претенциите на доминиращата група, не предлага перспектива за застъпничество интересите на малцинството и не насърчава утвърждаването на съвещателната демокрация. От друга страна, Vozemann подкрепя полезността на съвещателната демокрация, тъй като тя „може да изложи частни интереси, маскирани като публични и чрез този процес на дебат и обсъждане общността може да провери алтернативи, да установи социални последици и да идентифицира най-широко споделяното благо между гражданите“ (2007, 105). Според Dewey, публичният интерес се нуждае от "методи и на дебатите, дискусиите и убеждаването" (1927, 208). Dewey излага, че най-добрите идеи произхождат от малцинствата и е важно тези идеи да се разпространяват сред множествата. В този смисъл „демокрацията зависи от политическия пазар, на който идеите и интересите се конкурират за обществено одобрение“ (Dewey, 1927, цит. по Stoker & Stoker, 2012, 39).

### **ИДЕНТИЧНОСТ В ДВИЖЕЩИТЕ СИЛИ И КРАЙНАТА ЦЕЛ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНИЯ ИНТЕРЕС**

Между понятията се разпознават сходства и по отношение на движещите сили и крайната цел на доброто управление и публичния интерес в дискурса на публичните политики.

В основата на доброто управление стои взаимодействието между държавата, частния бизнес и гражданското общество (Танев и др.). Доброто управление е „сложен процес между всички слоеве на гражданите и групите, при който те трябва да приемат и посредничат в различията си...То е сложно, тъй като включва трите измерения: политическо, икономическо и административно“ (ПРООН, 1997). В контекста на концепцията за плурализма публичните политики се оформят като резултат от

партньорските взаимоотношения между публичните органи, частните организации и обществените групи (Томова [Tomova] 2011) и се презумира, че такива отношения на коопериране водят до добро и устойчиво публично управление. "...Функциите и отговорностите на производителите (икономиката), политиците и правителството (държавата) и независимите граждани (гражданското общество) са тясно свързани...Подходът на доброто управление не само, че забелязва и може да се справи с единството на социални, икономически и политически измерения на социалния проблем, който трябва да се реши, но и много по-ясно вижда как те могат позитивно да си взаимодействат и взаимно да се допълват" (Танев [Tanev] 2011b, 106). В този смисъл, перспективата за добро управление не разглежда политическите резултати като функция на три независими участници – държавата, обществото и пазарните участници (Bevir, 2006, 428), а като акт на тяхната консолидация, намираща се извън ограничените ресурси на отделната перспектива, насочена само към пазара, йерархията или общността. „Един справедлив прочит на темата би предложил, че управлението означава нейерархична, нецентрична, общностна, пазарно ориентирана и морално плуралистична демокрация“ (Özler, Aktan, 2009, 227), което опонира на конвенционалните политически теории, отхвърлящи плурализма. Според Ramzy et.al (2019), демократичното правителство е единствената гаранция за принципите на доброто управление – участие, прозрачност, отчетност, справедливост и приобщаване, ефективност и ефикасност.

Massey & Johnston-Miller обобщават следните характеристики за управлението (2016, 664):

- държавни и недържавни участници, които взаимодействат помежду си отвъд границите на правителството;
- размиване на границите и отговорностите при решаване на социално-икономически проблем;
- зависимост на властта, свързана с отношенията между институциите, участващи в колективни действия;
- автономни самоуправляващи се мрежи от участници;
- способност за постигане на политически цели, които не зависят непременно от правителството, за да използва властта си.

От своя страна, за публичния интерес се аргументира тезата за „споделено, общо благо на гражданите, съставляващи разпознаваема политическа общност“ (Vozeman, 2007, 101) и „публичният интерес се състои от универсално споделени частни интереси“ (Rousseau, цит. по Стефанова [Stefanova] 2019, 21). Стефанова посочва, че “има две забележителни традиции в историята на опитите да се даде отговор на въпроса какво е публичния интерес. Едната е свързана с Бентъм, а другата – с Русо. Следвайки Бентъм, трябва да разбираме публичния интерес като сумата от индивидуалните интереси на членовете на общността“ (2019, 21). В подобна насока са и разсъжденията на Machiavelli, който споделя идеята, че „нацията е или може да развие колективна личност, която чрез своите способности може да надхвърли обикновената съвкупност

на своите граждани“ (Edwards, 2007, 25). Bentham е представител на *преобладаващата (утилитарна) теория* (Held, 1970). Отправна точка на утилитаризма на Bentham е, че „публичният интерес може да бъде приравнен към това, което носи най-голямо благо за най-голям брой или сумата от интересите на неговите членове“ (Edwards, 2007, 52). Тук следва да се отчетат недостатъците на теорията, свързани с невъзможността да се унифицират индивидуалните интереси, за да бъде намерена общата сума, като тяхно събираемо, и въпроса как да се дефинира и измери полезността, като дори и при съизмерими индивидуални интереси „увеличаването на ползата може да налага някои интереси да бъдат потиснати в името на количествено по-големи интереси“ (Стефанова [Stefanova] 2019, 25). Също така, критики се отправят и по отношение намирането на съгласие при вземането на решения и от структури извън правителствените, като търсен партньор при създаване и изпълнение на публични политики, още повече, че в публичните дела всички интереси (частни, партийни) по някакъв начин претендират, че се съобразяват с публичния интерес (Bitonti, 2017, 152). Последното се приближава до идеята за доброто управление, при което са основополагащи отношенията на консенсус между представителите на държавния, частния и гражданския сектор в посока публичното управление и общественото благополучие.

Rousseau е изразител на друга концепция за публичния интерес - *теория на общия интерес*, съгласно класификацията на Held (1970, цит. по Стефанова [Stefanova] 2019, 23), която извежда на преден план единоумислието и съвместимостта на членовете на обществото. Barry (1967) интерпретира вижданията на Rousseau, според когото „волята на всички“ представлява съвкупност от личните интереси на група индивиди. „Волята на всички“ се различава от „общата воля“, която Rousseau възприема като единна политика, отразяваща в еднаква степен интересите на членовете на групата. Общата воля е представителство на хора, чийто интерес е да служат за просперитета на обществото и на всеки негов член. Повлиян от Rousseau, Barry формулира публичния интерес като „еквивалентен на онези интереси, които хората имат като членове на обществото“ (1965, 190). Dewey счита, че индивидът не може да формира и развива интересите си независимо от заобикалящия го свят. В този смисъл, когато се говори за обществото и публичния интерес прагматично, не трябва да се говори за тях като за математическа съвкупност от индивиди и техните оценки на полезността, разходите и ползите (1927, 187), тъй като интересите възникват на база общия опит на индивидите помежду си, включително и с държавата. Flathman излага, че публичният интерес е нормативно понятие, чийто описателен смисъл може да не съвпада с индивидуалните интереси по всеки конкретен въпрос. Гражданите трябва да „формират политическото си поведение в съответствие с принципите на универсализация и каноните на разума“ (1966, 43) и изразеният личен интерес на членовете на обществото „се счита за необходим за определяне на описателното значение на публичен интерес“ (Ibid, 37). Според Flathman, „колкото по-голям е обхватът на изразените интереси по всеки въпрос, толкова по-трудно ще бъде да се намери политика, която ще задоволи всички или някаква значителна част от тях“, от което произтича извода, че „коренът на проблема с обществения интерес става разнообразието на интересите и конфликт в

обществото“ (Ibid, 44). В тази връзка, понятието за публичен интерес представлява обозначение на резултата от обсъждането на индивидуалните интереси.

В дискурса на последните разсъждения, Jordan отбелязва: „заблуда е, че за да се постигне общото благополучие, всеки човек трябва да пожертва собственото си благополучие“ (1989, 73), а Edwards установява от проучванията си, че „общото благо не е задължително да се противопоставя на индивидуалното благо“ (2007, 49). Подобни противоречия не следва да съществуват, според *унитарната теория* за публичния интерес по класификацията на Held, съгласно която „индивидуалните интереси не могат да влизат в оправдано противоречие с обществения интерес или помежду си“ (1970, 136).

Анализирайки класификацията на Held на теориите за публичния интерес - утилитарна теория, теория за общия интерес и унитарна теория, Feintuck (2004) излага критики, като изтъква, че първите две следва да се разглеждат като количествени методи, чрез които публичният интерес се дефинира на основата на калкулацията на индивидуалните интереси в обществото. „По този начин сметките за общия интерес предполагат съществуването на общи интереси за всички членове на обществото, докато сметките за превеса се отнасят до мнозинството“ (Feintuck, 2004, 11). В същото време, за разлика от унитарната теория, която поставя фокус върху обединяваща етична ценност, утилитарната теория и теорията за общия интерес не казват нищо за ценностите, които трябва да бъдат защитени в името на публичния интерес, а наблягат върху определянето на неговото място и „процесите, използвани за постигането му“ (Held, 1970, 205). Също така, позовавайки се на сумата на индивидуалните интереси, утилитарната теория и теорията за общия интерес придобиват мажоритарен характер и по този начин изключват интересите на малцинството при определяне на публичния интерес, което само по себе си би направила една дефиниция недостоверна и непълна. Feintuck обръща внимание, че създаването на публични политики изисква повече от „простото преброяване на населението“, поставяйки акцент върху делиберативния елемент в политиката. Утилитарната теория и теорията за общия интерес не насърчават процеса на обществено обсъждане при формиране на политиките и вземането на решения и в този смисъл не допринасят за прилагането на съвещателна демокрация. Отделно от гореизложеното, дори и да изглеждат ценностно неутрални, двете теории все пак представляват и защитават ценности, но единствено на мнозинството, доколкото същото установява определени властови отношения над малцинството, поради числовото си превъзходство.

Като обобщение, движеща сила за публичния интерес и целта на политиките е „човешкото благополучие или щастие, което е благо на всички хора“ (Aristotle, цит. по Held, 1970, 138). „Освен това се казва, че общото благо е правилната цел на управлението“ (Diggs, 1974, 147). Във всички случаи, и доброто управление, и защитата на публичния интерес са висшата цел, на която правещите политика се позовават в процеса на вземане на решения.

## ПРЕСЕЧНИ ТОЧКИ МЕЖДУ ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНИЯ ИНТЕРЕС

В риториката на изведените виждания, публичните политики отразяват публичния и частните интереси и съвместно постигат публичните цели. „Такъв подход свежда идеала за публичен интерес на нивото на конкретните политики и практики“ (Стефанова [Stefanova] 2019, 44) и „конкретните политики и действия могат да бъдат мотивирани (както често се случва в реалния свят), тъй като изглежда, че те най-добре обслужват публичния интерес“ (Bozeman, 2007, 12). „Причината да се изучава публичния интерес е повече или по-малко очевидна: той е критерий, спрямо който разглеждаме публичните политики и е "крайната етична цел на политическите взаимоотношения, и институциите и практиките трябва да бъдат оценявани като желани или нежелани в степента, в която те допринасят за реализацията на публичния интерес или го възпрепятстват“ (Cassinelli, 1958, 48, цит. по Bozeman, 2007, 87). От тази гледна точка може да дефинираме публичния интерес като мотивиращ конкретните политики, въз основа на чието ефективно прилагане се гради доброто управление. По този имплицитен начин се преплитат отношенията между доброто управление и публичния интерес и се очертава *втория подход, чрез който проследяваме тяхната взаимовръзка*. Пресичането на доброто управление и публичния интерес се основава на разглеждането на публичния интерес като централна институционална и политическа идея, основаваща начина на функциониране на политическото управление или „като универсалистичен опит да се осигури общ и абстрактен принцип на доброто управление“ (Bitonti, 2017, 156). Публичният интерес може да се разглежда не като цел сам по себе си, а като даващ потенциален принос за насърчаване на демократичните идеали и цели, да улесни пренасочването на усилията към по-широки обществени цели и да служи като вид „оценка на демократичното въздействие“ (Feintuck, 2004).

Bitonti обособява 5 вида концепции за публичния интерес *от гледна точка на политическото управление*, всяка от които предоставя различна перспектива за ролята на правителството и на групите по интереси в управлението. Според автора, всяка дефиниция или разбиране за публичния интерес могат да бъдат поставени в обхвата на една от концепциите (2017, 156-160), с което всъщност заявява, че петте концепции изчерпват възможните теоретични визии за публичния интерес и ги обхващат напълно.

- *Формална концепция (The formal conception)* – Концепцията обвързва публичния интерес с легитимен орган (изпълнителна власт, публична институция, административен служител), който определя кое е в публичен интерес. Публичният интерес се определя чрез законодателството и документите на публичните органи, в които публичният интерес се очаква да се подразбира и предполага. Презумира се, че решенията на публичните ръководители, като представители на правителството, са израз на публичния интерес. Критиките срещу формалната концепция се свързват с обстоятелството, че тя поставя фокус върху формата, а не върху действителното съдържание на публичния интерес, тъй като във всяка конкретна ситуация органът, който го прилага следва да се позовава на „нечие друго решение“, нормативен

документ и т.н., оформяйки кръговрат, който препраща към източник, в който публичният интерес се подразбира, но не дава ясна информация за съдържанието му.

- *Същностна или съдържателна концепция (The substantive conception)* – Според съдържателната концепция е налице ясно идентифициране на крайната цел на обществото, която се счита за абсолютно добро или благо, което представлява в същността си публичният интерес. За постигането му индивидуалните права и интереси трябва да бъдат потиснати в полза на по-голямото благо за цялото общество - „Публичният интерес е еквивалентен на най-голямото благо на цялото общество“ (Ibid, 158). С други думи, публичният интерес се явява „крайната етична цел на политическите отношения“ (Cassinelli, 1958, 48). Идеята за абсолютното благо е несъвместима с индивидуалните интереси, предвид, че последните отразяват частично визията за публичните политики, а не цялостно и в полза на публичния интерес. Концепцията реферира към обективната денотация на интересите – интересите на всеки се възприемат обективно.

- *Реалистична концепция (The realist conception)* – От позицията на реалистичната концепция публичен интерес, който е добър и обективен за всички, не съществува или „няма смисъл в рамките на научната емпирична перспектива“ (Bitonti, 2017, 159). Той е обозначен единствено като формален етикет, с който се определят публичните политики (виждането се приближава до формалната концепция) или като риторичен инструмент, с който се обличат опитите да се аргументират определени гледни точки. Няма „напълно всеобхватен интерес“ (Tuman, 1951, 51), а обществото представлява съвкупност от индивидите и групите, които го съставяват. Последните притежават собствени убеждения, ценности, политически виждания, които ги разграничават едни от други, „ето защо не можем дори да говорим за едно общество, а за няколко различни общества“ (Bitonti, 2017, 159). В този смисъл, реалистичната концепция анализира политиката като арена, на която в стремежа да привлекат публичния интерес на своя страна, сблъсък осъществяват групи по интереси с цел придобиване на власт.

- *Обобщаваща концепция (The aggregative conception)* – Централната идея, която стои в основата на обобщаващата концепция е публичния интерес, олицетворяващ демократичния принцип гражданите в обществото да упражняват равноправно участие в политическия процес и да осъществяват мирно съществуване помежду си независимо от различията във възгледите и политическите си пристрастия. Концепцията признава правото на всеки човек да живее свободно при съобразяване със същото право, отнасящо се и за другите. За разлика от същностната концепция, при която интересите са обективно осмислени и съществува фундаментално единство на частните интереси в полза на публичния интерес, според обобщаващата концепция индивидуалните интереси са присъщи субективно и всеки може да ги отстоява в рамките на обществото без да създава пречки за останалите. Именно този основополагащ за концепцията демократичен достъп до политическия процес, въпреки конкуриращите се позиции и мнения, формира либералния характер на идеята за публичния интерес.

- *Процесуална концепция (The procedural conception)* – Концепцията поставя фокус върху процеса на създаване на политики, повлиян от изграждането на рационален консенсус между всички заинтересовани страни, участващи в него. В хода на взаимодействието участници, дори и отстояващи противоположни позиции, получавайки информация за обществените проблеми, „могат да установят, че интересите им се променят или дори ако интересите им не се променят, те могат да бъдат склонни към компромиси за доброто на по-голямата общност“ (Bitonti, 2017, 160). По време на дискусиата се стига до решение в публичен интерес, който отразява резултата от процеса на обсъждане – „Очевидно акцентът тук е върху процедурата на самото обсъждане (Bitonti, 2020, 4). В тази връзка, в основата на концепцията е поставен разумът с оглед изграждане на общ консенсус по отношение на публичните дейности. Публичният интерес е продукт на политически и правни процеси, основани на дебат и обсъждане или както посочва Anthony „процесуалният подход признава, че индивидите задължително взаимодействат помежду си в рамките на по-широко общество. От тази гледна точка публичният интерес е това, което възниква в резултат на дискуссионните процеси, които се случват в рамките на демократично легитимирани институции” (2013, 128).

Връзката между доброто управление и публичния интерес е категорично значима. Двете съществуват в отношения на непосредствена зависимост, при които публичният интерес и публичните дейности за неговата защита се проявяват като фактор за постигането на доброто управление. Оформя се една абстрактна конструкция, в която идеалът, наречен публичен интерес, служи като висша цел за постигането на друг идеал - добро управление. Формират се отношения на причина и следствие: удовлетворяването на публичния интерес се явява условие (макар и не единствено) за наличието на добро управление, а последното от своя страна се превръща в следствие, заслуга (включително и) от предприетите мерки в защита на публичния интерес. В този смисъл взаимовръзката между двете понятия е съществена, предвид обстоятелството, че нито едно от тях не може да бъде преследвано без другото.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Изследователският фокус, през който е поставено за анализ доброто управление в настоящата статия - през призмата на публичния интерес, насочва към изводи в няколко направления. Оглеждането на доброто управление в публичния интерес има стойност за добавянето на пореден щрих към облика на доброто управление. Двете концепции са колкото абстрактни и неуловими като същност и съдържание, толкова и необходими като идеални конструкции с цел мотивиране на публичните и политическите действия за тяхното постигане. Безспорната зависимост между доброто управление и публичния интерес налага амбицията за осъществяването и на двете, като взаимно обуславящи се характеристики на едно и също явление - публичното управление.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

Стефанова, М. (2019) Публичният интерес в управлението на местно ниво, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. [Stefanova, M. (2019) Publichniyat interes v upravlenieto na mestno nivo, Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“.]

Стойчев, В. (2007) Правото на добро управление и управлението на доброто право, Между свободата и подчинението: правото на добро управление и добра администрация. Омбудсман на Република България. Материали от проведената конференция, София [Stoychev, V. (2007) Pravoto na dobro upravlenie i upravlenieto na доброто право, Mezhdru svobodata i podchinenieto: pravoto na dobro upravlenie i dobra administratsia. Ombudsman na Republika Bulgaria. Materiali ot provedenata konferentsia, Sofia]

Танев, Т., (2011a) Management и Governance – два вида управление на публичната сфера събрани в единен цикъл на управлението, Публични политики.bg, 2(2), 59-92. [Tanev, T., (2011a), Management i Governance – dva vida upravlenie na publichnata sfera sabrani v edinen tsikal na upravlenieto, Publichni politiki.bg, 2(2), 59-92.]

Танев, Т. (2011b) Доброто управление (Good governance): Наследеното понятие, Публични политики.bg, 2(1), 75-112. [Tanev, T. (2011b) Dobroto upravlenie (Good governance): Nasledenoto ponyatie, Publichni politiki.bg, 2(1), 75-112.]

Танев, Т. (2013) Държавничеството, УИ „Св. Климент Охридски“, София. [Tanev, T. (2013) Darzhavnichestvoto, UI „Sv. Kliment Ohridski“, Sofia.]

Томова, Т. (2011) Концепцията за политиките между идеологията на свободната конкуренция и рационалността на публичното управление административен капацитет, Публични политики.bg, 2(2), 17-34. [Tomova, T. (2011) Kontseptsiyata za politikite mezhdu ideologiyata na svobodnata konkurentsia i ratsionalnostta na publichното управление administrativen kapatsitet, Publichni politiki.bg, 2(2), 17-34.]

Томова, Т. (2018) Предизвикателствата за инструменталната рационалност на публичните политики, Публични политики.bg, 2 (9), 4-23. [Tomova, T. (2018) Predizvikatelstvata za instrumentalnata ratsionalnost na publichните политики, Publichni politiki.bg, 2(9), 4-23.]

Anthony, G. (2013) Public interest and three dimensions of judicial review, Northern Ireland Legal Quarterly, 64(2), 125-142.

Barry, B. (1965) Political Argument, New York, Humanities Press.

Barry, B. (1967) The Public Interest, In Quinton, Anthony, ed. Political Philosophy, London, Oxford University Press, 112-126.

Baumgartner, Leech (1998) Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science, Princeton University Press.

Benson, J., Griffin G. and Smith G. (1990) The Concept of the Public Interest and the Industrial Relations Act 1998 (Cth), Working Paper No. 55, University of Melbourne: Centre for Industrial Relations and Labour Studies.



- Bevir, M. (2006) *Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives*, *Public Administration Review*, 66, (3), 426-436
- Bitonti, A. (2017) *Expanding the boundaries: Public affairs and its relationship with other key disciplines: Public affairs and political philosophy*. In P. Harris & C. S. Fleisher (Eds.), *The SAGE handbook of international corporate and public affairs*, London, Sage, 151–164.
- Bozeman, B. (2007) *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Cassinelli, C. W. (1958) *Some reflections on the concept of the public interest*, *Ethics* 69, 48–61
- Cassinelli, C.W. (1962) *The Public Interest in Political Ethics*, In *The Public Interest*, Nomos 5, ed. Carl J. Friedrich, New York, Atherton Press.
- Dewey, J. (1927) *The Public and Its Problems*, Athens, Ohio University Press.
- Diggs, B.J. (1974) *The State, Justice, and the Common Good*, Illinois, Scott, Foresman.
- Downs, A., (1962) *The public interest: its meaning in a democracy*, *Social Research*, 29(1), 1-36
- Edwards, G. (2007) *Defining the Public Interest*, Griffith Business School, Department of Politics and Public Policy.
- Feintuck, M. (2004) *How is the Public Interest Determined?*, *The Public Interest in Regulation* (Oxford, 2004; online edn, Oxford Academic)
- Fesler, J. (1990) *The state and its study: The whole and the parts*. In *Public administration: The state of the discipline*, ed. N. Lynn and A. Wildavsky, Chatham, NJ, Chatham House, 84–97.
- Flathman, R. E. (1966) *The public interest: An essay concerning the normative discourse of Politics*, New York, John Wiley and Sons.
- Hare, R. M. (1952) *The language of morals*. Oxford, UK, Clarendon Press.
- Held, V. (1970) *The Public Interest and Individual Interests*, New York, Basic.
- Heller, P. (2001) *Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre*, *Politics & Society* 29(1), 131-163.
- Hermet, G., Badie B., Bimbaum P. (2005) *Dictionnaire de la Science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin.
- Ihlen, O., Raknes, K., Somerville, I., Valentini, C., Stachel, C., Lock, I., et al. (2018) *Framing “the public interest”: Comparing public lobbying campaigns in four European states*, *Journal of Public Interest Communications*, 2(1), 107–128.
- James, M. (1985) *Parliament and the Public Interest*, *Critical Issues No.2*, Perth, Australian Institute for Public Policy.
- Johnston, J. (2016) *Public relations and the public interest*, New York, Routledge.
- Jordan, B. (1989) *The Common Good: Citizenship, Morality and Self-Interest*, Oxford, Basil Blackwell.
- Karpen, U. (2010) *Good governance*, *European Journal of Law Reform*, 12(2), 16-31.

- Kooiman J. (1993) *Modern Governance: New Government Society Interactions*, London.
- Long, N. (1990) Conceptual Notes on the Public Interest for Public Administration and Policy Analysts, *Administration & Society* 22(2),170-181.
- Massey, A., Johnston-Miller, K., (2016), 'Governance: public governance to social innovation?', *Policy and Politics*, vol. 44, no. 4, 663-675
- Meyer, W. J. (1975) *Public Good and Political Authority: A Pragmatic Proposal*, New York, Kennikat Press.
- Miller, J.B. (1962) *The Nature of Politics*, London, Gerald Duckworth.
- Özler, H., Aktan C. C. (2009) Good Governance: A New Public Managerialism, *USAK Yearbook of Politics and International Relations*, 2, 207-227.
- Ramzy, O., Bedawy R.E., Anwar M., Eldahan O.H. (2019) *European Journal of Sustainable Development* (2019), 8(2), 125-138.
- Richards, D., Smith, M. (2004) Interpreting the World of Political Elites, *Public Administration*, 82(4), 777-800.
- Ridley, M. (1997) *The Origins of Virtue, Great Britain*, Softback Preview.
- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.
- Schubert, G. (1957) The Public Interest in Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, or Theory? *American Political Science Review*, 51 (2), 346 – 368,
- Schubert, G. (1982) *The Public Interest: A Critique of the Theory of a Political Concept*. Connecticut: Greenwood Press [Reprint of 1960 book].
- Simm, K. (2011) The concepts of common good and public interest: From Plato to biobanking. *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, 20(4), 554-562.
- Stoker, K., Stoker, M. (2012) The Paradox of Public Interest: How Serving Individual Superior Interests Fulfill Public Relations' Obligation to the Public Interest, *Journal of Mass Media Ethics: Exploring Questions of Media Morality*, 27(1), 31-45.
- Stretton, H., (2005), *Australia Fair*, Sydney, University of New South Wales Press.
- United Nations - Office of the High Commissioner Human Rights, About good governance, OHCHR and good governance, Available from: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>.
- Trubowitz, P. (1998) *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*. Chicago: Chicago University Press. Reviewed in Nijman, Jan. Jun. 2001, *Annals of the Association of American Geographers* 91(2) 438-40.
- Truman, D. B. (1951) *The Governmental Process; Political Interests and Public Opinion*, New York: Knopf.

# POLICY: THEORY AND PRACTICE

## ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕС ВЪРХУ ВЪЗПРИЯТИЯТА ЗА ЕС И ПРОЦЕСА НА ИДЕНТИФИКАЦИЯ С ЕС

Надя Бирежакли<sup>1</sup>, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

### Резюме

Въпреки непрестанно увеличаващия се през последните десетилетия интерес към изследването на европейската идентичност, въздействието на регионалната политика на ЕС върху възприятията и процеса на идентификацията на европейските граждани с ЕС остава в голяма степен все още неизследван академичен терен. Основният въпрос, който разглежда статията, е дали регионалната политика на ЕС би могла да допринесе за положителната идентификация на гражданите с ЕС. Представени са резултати от авторово качествено изследване, проведено в България, чиито резултати са анализирани в съпоставителен план с данните, получени в рамките на международното изследване COHESIFY<sup>2</sup>.

**Ключови думи:** регионална политика на ЕС; европейска идентичност; идентификация с ЕС; банален европеизъм.

## THE IMPACT OF EU REGIONAL POLICY ON PERCEPTIONS OF THE EU AND THE PROCESS OF IDENTIFICATION WITH THE EU

Nadya Birezhakli<sup>3</sup>, Sofia University "St. Kliment Ohridski"

### Abstract

Despite the constantly increasing interest in studying European identity in recent decades, the impact of EU Regional policy on the perceptions and process of identification of European

---

1 Надя Бирежакли е доктор по политически науки (политологични изследвания на ЕС – европейска идентичност) от СУ „Св. Климент Охридски“ с дисертационен труд на тема „Регионалната политика на ЕС през програмен период 2014-2020 – нови измерения на изграждане на положителна идентификация с ЕС“.

<sup>2</sup> Проектът COHESIFY е двугодишен интердисциплинарен изследователски проект, проведен в периода 2016-2018 г. и в ключващ в екипа си изследователи от 8 престижни европейски университета. В рамките на изследването се провеждат по 3 фокус групи в изследван регион, като във всяка държава членка е изследва по един или два региона. Проведени са общо 47 фокус групи в 16 региона в 12 държави членки (Кипър; Германия; Гърция; Унгария; Ирландия; Италия; Полша; Румъния; Словения; Испания; Нидерландия и Обединеното кралство). Официален сайт на проекта: <https://www.cohesify.eu>

<sup>3</sup> Nadya Birezhakli is PhD in Political Science (EU Political Science Studies – European Identity) from the Sofia University “St. Kliment Ohridski” with a dissertation on the topic “EU Regional policy during the 2014-2020 programming period - new dimensions of building positive identification with the EU”.

*citizens with the EU remains a largely unexplored academic domain. The main question addressed in the article is whether EU Regional policy could contribute to positive citizens' identification with the EU. The study presents the results of the author's qualitative research conducted in Bulgaria analyzed comparatively with the data obtained within the framework of the international study COHESIFY.*

**Keywords:** *EU Regional policy; EU identity; EU identification; banal Europeanism*

Редица изследователи (Habermas 2001; Cerutti et al. 2011; Mendez, Bachtler, 2017 и др.) разглеждат конструирането на европейската идентичност<sup>4</sup> като значим фактор по отношение на легитимността на ЕС и устойчивостта на интеграционния процес. Това предопределя необходимостта и нарастването на броя на изследванията, чиито предмет са измеренията на идентификация с ЕС. Същевременно въздействието на основната инвестиционна политика на ЕС в лицето на регионалната политика върху възприятията и процеса на идентификацията на европейските граждани с ЕС остава в голяма степен все още „неизследван академичен терен“ (Mendez, Bachtler, 2017, 14-16).

Настоящото изследване представлява опит за разглеждане и осмисляне на регионалната политика на ЕС през перспективата на субективните възприятия на граждани и факторите, които им въздействат като няма за цел да се фокусира върху икономическата ѝ ефективност или административното ѝ устройство, които традиционно попадат в полезрението на изследователите. Оценката за качеството на живот, въпреки че може да се направи на база класически икономически показатели, пряко зависи от субективното възприятие на гражданите (Калфова [Kalfova] 2017, 228). Отправна точка на авторовото изследване, чиито резултати представя настоящата публикация, е разбирането, че колкото по-осезаемо европейските граждани усещат ползите от регионалната политика на ЕС в ежедневието си, толкова по-вероятно е да се идентифицират с ЕС, което неминуемо би подсилило и легитимността на ЕС. Извежда се и значимостта на самото присъствие на регионалната политика на ЕС в ежедневието на гражданите посредством европейските проекти, което от своя страна допринася за изграждането на образ на една доста абстрактна категория, каквато е ЕС, в съзнанието на гражданите, както и за неусетно и трайно обвързване с функционирането на системата на ЕС.

Предвид че България е държавата членка с най-нисък БВП на човек от глава на населението<sup>5</sup>, както и очакванията за благополучие, просперитет и доближаване до европейския стандарт и начин на живот, с които е натоварено членството на страната в ЕС, бихме могли да изведем хипотезата, че регионалната политика на ЕС има

---

<sup>4</sup> Използвайки понятието „европейска идентичност“ имаме предвид по-тесния му смисъл, заложен в дефиницията на Дюшен (Duchesne, 2010, 7), според която европейската идентичност е психосоциален или социалнополитически процес на привързаност на европейските граждани към европейското пространство като политическа общност, очертана от процеса на европейска интеграция.

<sup>5</sup> По данни на Евростат към 2023 г. България е държавата членка с най-нисък БВП на човек от населението с 36% под средното за ЕС равнище. Люксембург и Ирландия отбелязват най-високо ниво на БВП на човек от населението в ЕС, съответно 140% и 112% над средното за ЕС.

значителен потенциал с своя бюджет, който съставлява почти една трета от общия бюджет на ЕС, да въздейства върху възприятията и нагласите на българските граждани за ЕС, както и идентификацията им като пълноценни европейски граждани.

## ТЕОРЕТИЧНА РАМКА

### Понятието „идентификация с ЕС“

От концептуално значение за настоящото изследване е разбирането, че за да се осмисли ролята на идентичността в европейския интеграционен процес, необходимо е да се улови смисловата разлика между понятията „идентификация като“; „идентификация със“ и „идентификация като подкрепа за“ (Cram, 2010).

Със съвсем груби штрихи ще маркираме смисловата диференциация помежду им. Първо, понятието „идентификация като“ ни насочва към процес на себеопределяне и категоризация в контекста на европейските изследвания за „себеидентификацията като европеец“. Съвсем друга съдържателност се разкрива, когато става дума за идентификация като подкрепа/липса на подкрепа за ЕС и/или неговите политики. Напълно различен, трети, аспект хвърля светлина върху съдържанието на категорията „идентификация със“, разкривайки измеренията и интензивността на привързаност към ЕС и резултатите от политиките на ЕС. Крам прави заключението, че липсва пряка връзка между идентификацията като подкрепа и идентификацията с ЕС и тяхното смесване е погрешно, както и че себеидентификацията като европеец не ни разкрива нито съдържателността на тази категоризация, нито нейната сила и значимост за индивида. Фокусът в изследването на Крам пада върху категорията „идентификация със“, която ни разкрива измерения, които повечето изследвания не успяват да уловят и които остават отвъд „себеидентификацията като европеец“ или съответно „като подкрепящ/неподкрепящ Съюза“.

Така се извежда необходимостта да бъде отделено специално внимание на понятието „идентификация със“ като отлично приложимо при разглеждане на измеренията на привързаност към ЕС и/или резултатите от политиките на ЕС. Също така извеждането на категорията „идентификация със“ предполага разкриване на измерения, които могат да бъдат определени като имплицитни и неосъзнати.

Крам (Cram, 2010, 13) разглежда баналния европеизъм като имплицитна и подсъзнателна идентификация със или привързаност към ЕС. Той се изразява в едно, макар и подсъзнателно, нормализиране на ЕС като легитимна политическа власт, като е важно да бъде подчертано допускането, че в течение на времето би могъл да бъде придружен и от сантиментална привързаност към ЕС посредством оценените ползи, чийто доставчик се явява той (Cram, 2010, 25).

### Регионалната политика на ЕС и процесът на идентификация с ЕС (теоретични предпоставки)

Регионалната политика на ЕС на първо място трябва да бъде разглеждана като публична политика. В основата на всяка публична политика седи наличен проблем,

като конкретната политика е план за действие, чрез който се решават значими обществени проблеми (Танев [Tanev] 2008, 51). Като проблемът може да бъде разгледан като нарушаване на равновесието в определен обществен сектор и преживян от хората като недостиг и в този смисъл оправдаващ съществуването на публичната политика (Брайкова [Braykova] 2003, 79).

Регионалните проблеми се явяват в сърцевината на регионалната политика на ЕС. Най-общо казано, те касаят икономическите неравенства между различните европейски региони. В рамките на ЕС, вкл. и в нашата страна, се наблюдават значими различия по отношение на териториалното (регионалното развитие) и социално-икономическите процеси и за тези различия обикновено се използва понятието „регионален диспаритет“ (както между регионите, така и вътре в тях) (Стойчева, Димитров [Stoycheva, Dimitrov] 2015, 140).

Регионалният диспаритет, от своя страна, често е възприеман като израз на несправедливост и поражда обществено недоволство. В контекста на европейския проект регионалният диспаритет би могъл да доведе до парализирането му. В този смисъл поради икономически, социални и политически причини, регионалните различия могат да бъдат квалифицирани като сериозен проблем (Molle, 2015, 4).

Съгласно Дял XVIII (чл. 174 – 178) от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), посветен изцяло на икономическото, социалното и териториалното сближаване (кохезия), *„За да насърчи цялостното си хармонично развитие, Съюзът разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепване на неговото икономическо, социално и териториално сближаване“* и *„По-специално Съюзът има за цел намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони“*.

Въпреки че конструирането на обща европейска идентичност очевидно не е сред преките цели на регионалната политика на ЕС, имаме основание да разглеждаме регионалната политика на ЕС като инструмент със значим потенциал за въздействие върху формирането на идентичност в европейски контекст. Разглеждайки регионалната политика на ЕС като публична политика трябва да подчертаем, че публичните политики предизвикват както непосредствени промени, които лесно могат да бъдат регистрирани, така и трудноуловими следствия, свързани със състоянието на обществото, обществените структури и нагласи като цяло (Брайкова [Braykova] 2003, 102).

В качеството си на експлицитен и видим израз на принципа на взаимна солидарност и предвид прякото ѝ въздействие върху ежедневието на европейските граждани посредством разработването и осъществяването на хиляди проекти в целия ЕС, регионалната политика на ЕС е инструмент със значим потенциал да развие общностното чувство сред европейските граждани (Mendez, Bachtler, 2017, 4). Благодарение на многостепенния си модел на управление тя „приближава“ Съюза до гражданите посредством програми, които отговарят на регионалните и местните нужди и предизвикателства и са разработени и изпълнени в партньорство с местни власти, неправителствени организации, социално-икономически партньори и представители на

гражданското общество (Mendez, Bachtler, 2017, 4). Като всяка една от програмите, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), има специално изградена информационна и комуникационна стратегия, която цели да представи ползите от политиката и като цяло да подобри образа на ЕС сред европейските граждани (Mendez, Bachtler, 2017, 22).

От изключително значение за осмислянето на въздействието на регионалната политика на ЕС върху измеренията на идентификация с ЕС е разбирането, че динамиката на развитие на регионалната политика на ЕС се задава в отговор на непрекъснатите предизвикателства, пред които европейският проект е изправен. Предопределящи в тази връзка са процесите на разширяване и задълбочаване на интеграционния процес (Mendez, 2013).

Процесът на разширяване трябва да бъде разгледан, освен като предизвикателство пред икономическата кохезия на европейските региони, също и като предизвикателство пред самия процес на формиране на общностна европейска идентичност. Както отбелязва Стойчева (Стойчева [Stoycheva] 2016, 85), линиите на идентификация са улеснени в потесен кръг и когато кръгът на държави се разширява, се задава необходимостта от търсене на нова динамика на сближаване. Споделяйки тази логика, бихме могли да разглеждаме регионалната политика на ЕС като инструмент, който има за цел да подсигурава сближаването във все по-раздалечения във всяко естество Съюз. Що се отнася до процеса на задълбочаване на интеграцията, той има своите две основни измерения – общия пазар и икономическия и валутен съюз. Тук ролята на европейската регионална политика е също толкова ключова, както и при процеса на разширяване. Един интегриран пазар обаче може да бъде успешен в дългосрочен план само и единствено ако всички участници са в състояние да се възползват от него. Регионалната политика се очертава като естествен спътник на единния пазар, осигурявайки социална стабилност, без която никоя политическа общност не би могла да съществува и да се развива достатъчно дълго.

### **Методология и методи на изследването**

Възприетият изследователски подход в изследването, чиито резултати представя настоящата статия, е качествено-методологичният посредством провеждане на фокусгрупови дискусии.

В същността си фокус групите представляват полуструктурирани дълбочинни интервюта. Благодарение на отворения характер на зададените въпроси, фокусгруповите дискусии имат потенциал да извеждат на повърхността теми и взаимовръзки, които са значими за самите респонденти, а не предварително зададени от изследователя. Например респондентите могат да артикулират измерения, които изследователят не е предвидил или е подценявал до този момент, като по този начин насочват вниманието му към алтернативни обяснения за дадени възприятия или поведение, нещо повече, може дори да се допринесе за доразвиване/преосмисляне на зададената теоретична рамка (Barbour, 2018, 25).

Това ги превръща в отлично приложим метод при изследване на проблематики, които са недостатъчно изследвани и за които разполагаме с недостатъчно, неясни и/или объркващи знания, както и за разкриване на специфични виждания и възприятия. Също така фокусгруповите дискусии успяват да разкрият възприятия, нагласи и взаимовръзки, които са под повърхността, в смисъл че невинаги са ясно артикулирани, а понякога са дори неосъзнати от самите респонденти (Джонев [Dzhonev] 2015; Hennink, 2014; Varbour, 2018). Това ги прави изключително релевантен метод за разкриването не само на експлицитните, но също така и на имплицитните измерения на идентификация с ЕС, които също попадат във фокуса на нашето изследване.

Методологията, която прилагаме в подготовката, провеждането и анализирането на настоящето качествено изследване, както и при извеждането и представянето на съответните резултати, е заимствана от фокусгруповите изследвания, проведени в рамките на международния изследователски проект COHESIFY<sup>6</sup>.

### **Изследвани случаи и профил на респондентите**

Изследваните случаи в рамките на България са Югозападен регион (най- развитият на територията на България) и един от най-слабо развитите региони в ЕС – Южен централен. Проведени са по 3 фокус групи във всеки един от горепосочените региони и по-конкретно в град София (Югозападен) и в град Пловдив (Южен централен) в периода март-април 2019 г. Фокус групите, проведени от екипа на изследването COHESIFY, също са в градски центрове, вкл. и столични градове. Общият брой на респондентите в настоящето изследване е 37 души (18 жени и 19 мъже), които са български граждани. Изследването се стреми да обхване възможно най-широк спектър от възрастови групи (най-младият респондент е на 20 г., най-възрастният – на 61 г.). Най-силно представената възрастова група, както и във фокусгруповите интервюта в рамките на проекта COHESIFY, е 30 – 39 години.

### **Въпросник**

Използваният въпросник е структуриран въз основа на вече приложения и валидиран въпросник от проекта COHESIFY, който обособява въпроси в следните три модула: 1) информираност и ползи от регионалната/кохезионната политика на ЕС; 2) фактори, формиращи възприятията и нагласите към ЕС и европейската идентичност; 3) европейска идентичност. Модул 1 е допълнен от следните два авторски въпроса: „В момента се договаря бюджетът на ЕС за след 2020 г. Според Вас в кои направления е важно ЕС да инвестира средства?“ и „В хода на дискусията за бюджета за новия програмен период след 2020 г. съществуват обсъждания, че е възможно средствата по

---

<sup>6</sup> Както вече бе отбелязано, проектът COHESIFY е двугодишен интердисциплинарен изследователски проект, проведен в периода 2016-2018 г. и в ключващ в екипа си изследователи от 8 престижни европейски университета. В рамките на изследването се провеждат по 3 фокус групи в изследван регион, като във всяка държава членка е изследва по един или два региона. Проведени са общо 47 фокус групи в 16 региона в 12 държави членки (Кипър; Германия; Гърция; Унгария; Ирландия; Италия; Полша; Румъния; Словения; Испания; Нидерландия и Обединеното кралство). Официален сайт на проекта: <https://www.cohesify.eu>



линия на регионалната политика на ЕС да бъдат редуцирани. Вие как считате, важно ли е да продължат инвестициите в тази насока?“. Въвеждането на тези въпроси е обусловено от актуалния времеви контекст на проведеното от нас изследване, а именно договарянето на бюджета за новия програмен период и все по-оживените дебати относно бъдещето на регионалната политика. Също така те целят да проверят до каква степен респондентите припознават политиката и дейностите на регионалната политика на ЕС като значими. В рамките на изследването COHESIFY европейската идентичност се измерва посредством въпроса „Чувствате ли се европейци?“. Предвид по-горе изведените съмнения относно аналитичната стойност на този въпрос, сметохме за необходимо към модул 3, свързан с европейската идентичност, да бъде прибавен и следният въпрос: „Това, че сте гражданин на ЕС, има ли някаква значимост за Вас? Ако не – защо? Ако да – в какви аспекти?“. Въпросът е заимстван от авторовото изследване на Бругър „Граждани на Европа? Появата на масова европейска идентичност“ (Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity) и има за цел да разкрие по-ясно значимостта и измеренията на привързаност на гражданите към ЕС.

### **Регистрация и анализ на получените данни**

Данните от всички интервюта са регистрирани посредством аудиозаписи, след което са изцяло транскрибирани и анонимизирани. Методът за анализ на изведените данни и представяне на резултатите също е заимстван от изследването COHESIFY – посредством контент анализ се разкрива честотата на повтарящите се смислови категории и тяхната ширина на споменаване в изследваните случаи. Резултатите от изследването са представени в повествователна форма и са подкрепени от цитати, изведени от самите интервюта.

Отчитаме като ценен ресурс възможността да анализираме изведените от нас данни в съпоставителен план с данните, получени в рамките на изследването COHESIFY. Важно е обаче да подчертаем една основна разлика в теоретичната рамка на настоящото изследване и тази на изследването COHESIFY. Тезата на Крам за баналния европеизъм като имплицитна и подсъзнателна идентификация с ЕС, който се изразява в макар и подсъзнателно нормализиране на ЕС като легитимна политическа власт, е от основополагащо значение за настоящото изследване. Така докато изследването COHESIFY си поставя за задача да изведе експлицитните и ясно артикулирани измерения на идентификацията с ЕС, настоящото изследване се стреми да улови и т.нар. имплицитни измерения на идентификация с ЕС, които често остават извън изследователския фокус. В този ред на мисли настоящото изследване се стреми не само към количествен принос по отношение на изведените данни от фокус групите, проведени в рамките на изследването COHESIFY, но и към качествен такъв чрез разширяване на възможните перспективи при изследването на проблематиката.

## РЕЗУЛТАТИ

**Осведоменост относно регионалната политика на ЕС и оценка на въздействието ѝ**  
Изведените данни от проведените фокусгрупови дискусии в рамките на настоящото изследване и фокусгруповите дискусии, част от изследователския проект COHESIFY, ни дават основание да считаме, че макар респондентите да имат повърхностни познания относно регионалната политика и нейните инструменти, те са запознати и са в състояние да коментират проекти, съфинансирани от ЕСИФ. Следователно бихме могли да направим заключението, че регионалната политика допринася в значителна степен за видимостта на ЕС в ежедневието на европейските граждани в изследваните общо 18 случая (16 в рамките на COHESIFY и 2 в рамките на авторово изследване, проведено в България).

Като цяло респондентите в рамките и на двете изследвания заявяват, че са запознати с проекти от едни и същи тематични области: инфраструктура; устойчив публичен транспорт; облагородяване на градската среда; култура; развитие на човешките ресурси и социално включване на хора в неравностойно положение; устойчиво развитие и иновации. Като и двете изследвания извеждат инфраструктурните проекти (особено тези в пътна инфраструктура) като най-разпознаваеми. Бихме могли да изведем хипотезата, че гражданите са запознати най-вече с проекти, които попадат ежедневно в зрителното им поле, както и с такива, от които те самите биха могли да се възползват. Неизненадващо тези проекти са и най-високи оценявани от тях и в двете съпоставени изследвания.

Също така и двете изследвания извеждат добавената стойност на европейските проекти, а именно ползите, които не биха били възможни без финансовата помощ по линия на ЕСИФ, сред най-отчетливите изрази на положителното въздействие на политиката. Силно впечатление прави, че анализът на регистрираните твърдения от фокус групите, проведени в България, извежда намаляването на неравенството между европейските региони и повишаването на качеството на живот едва на последно място сред споменаваните примери за положително въздействие на политиката, за разлика от обобщените данни от изследването COHESIFY, които извеждат намаляването на неравенството между различните европейски региони сред основните приноси на политиката. Икономическият растеж, намаляването на неравенството между регионите и повишаване на стандарта на живот се разглеждат по-скоро като желано следствие от европейските проекти, отколкото като експлицитно тяхно последствие в контекста на изследваните случаи в България.

### **Регионалната политика на ЕС и процеса на идентификация с ЕС**

Основният изследователски въпрос, към чийто отговор се стремят да се доближат и двете изследвания, е дали регионалната политика на ЕС допринася за идентификацията на гражданите с ЕС.

Изследването COHESIFY, на базата на проведените 47 фокус групи в 16 региона в 12 държави членки, извежда заключението, че регионалната политика има ограничен

потенциал за насърчаване на европейската идентичност на гражданите<sup>7</sup>. В подкрепа на горното твърдение са представени следните аргументи: гражданите смятат, че материалните ползи от политиката не са в състояние да им повлияят до такава степен на емоционално ниво, че да засегнат себеидентификацията им; осмислят европейската идентичност през перспективата на националната си идентичност; възприемат финансовата помощ по линия на кохезионната политика на ЕС като способ за контрол и власт над държавите членки; кохезионната политика и като цяло политиките на ЕС са възприемани като политики, насочени към средната класа, които не оказват въздействие върху най-бедните и най-нуждаещите се слоеве от обществото. Само според малка част от респондентите политиката е в състояние да насърчава европейската идентичност посредством своите материални ползи (подобряване на качеството на живот и стимулиране на икономическия растеж), както и когато гражданите разбират и оценяват заложените в политиката принцип на солидарност между държавите членки (Pegan et al. 2018, 33).

Настоящото авторово изследване, проведено в България, показва нюансирана картина на възможностите и измеренията на въздействие на регионалната политика на ЕС върху процеса на идентификация с ЕС. Въпреки че една от разгърнатите смислови линии в разказите на респондентите разкрива по-скоро изначалната невъзможност материалните ползи, продукт на политиката, да им окажат такова въздействие на емоционално ниво, че да повлияят върху себеидентификацията и привързаността им към ЕС, както и осмислянето на европейската идентичност през призмата на националната идентичност, получените данни ни дават основание да заключим, че политиката е припозната от респондентите като необходима и значима и би могла да бъде разглеждана като инструмент със силен потенциал да породи чувство на привързаност към ползите от Съюза, респективно към европейския проект като цяло. Събраният емпиричен материал ясно разкрива, че значима роля за идентификацията с ЕС се придава на културните и гражданските компоненти като неразривно свързани при формирането на чувство на споделена европейска идентичност, но също така и на общи цели, ползи, възможности, общностно развитие и благополучие. Този извод се потвърждава и от резултатите от Националното представително изследване „Съвременната идентичност на българските граждани“ (Накова [Nakova] 2023), което извежда, че започналите процеси на формиране на европейска идентичност у българските граждани се основават на първо място на осъзнаване на практическата страна и ползата от членството в ЕС като възможност за свободно придвижване, достъп до европейско финансиране, европейско образование и пр. За една четвърт от българските граждани (26%) Европа е символ на „висок жизнен стандарт“, това извежда утилитарната страна (ползата от членството в ЕС) като една от най-важните характеристики на ЕС в представите на изследваните лица.

---

<sup>7</sup> За съжаление, изследването извежда обобщени данни (не са предоставени данни по региони и държави членки), което възпрепятства осъществяването на по-задълбочен сравнителен анализ.

В рамките на проведеното от нас изследване ясно са уловени когнитивни измерения на европейската идентичност и проекцията ѝ в бъдещето, което задава важната роля на регионалната политика на ЕС за нейното конструиране:

*Респондент 2 (Пл2): Основата на Европейския съюз е свободното движение на хора и на стоки. Ние реално това сме го постигнали, можем да се движим свободно в Европейския съюз. Така до една степен се чувстваме ние европейци с това, но вече втората фаза, която е със стандарта на живот, там трябва да се наблегне, за да сме на 100% европейци, за да се чувствам европейец.*

Имайки предвид основната цел на регионалната политика, а именно „намалването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-неблагодетелстваните региони“, както и фактът, че регионите с най-нисък БВП от глава от населението в ЕС се намират в България можем да заключим, че що се отнася до България, регионалната политика на ЕС има силен потенциал да бъде припозната като значима политика и съответно да повлияе положително върху привързаността на българските граждани към ЕС, както и за себеидентификацията им като европейци. За това свидетелстват и редица твърдения на самите респонденти:

*Респондент 5 (Пл3): Иначе как всеки би се чувствал по-привързан ами като виждам подобренията в ежедневието си, в градската среда, която обитаваме.*

*Респондент 5 (Сф2): ...според мен много повече ще се увеличи благоприятното, позитивното мнение на българските граждани по отношение на ЕС, мисля че то би растяло пропорционално с броя на правилно извършени, качествено извършени и правилно усвоени средства по самите проекти, защото това би засилило доверието ни към самата европейска общност, която реално се явява източник на тези средства.*

Също така въпреки че във всяка една от фокус групите респондентите извеждат правото на свободно придвижване, на установяване, на учене/работа като най-значими за своята идентификация с ЕС, трябва да се има предвид ролята на регионалната политика като необходим и естествен спътник на единния пазар:

*Респондент 3 (Сф3): ... Няма логика да ми казват, че съм свободен да отида да работя, където и да е при положение, че аз не мога да се нахраня. Тая група хора в България не е никак малко.*

*Респондент 5 (Сф3): Това е така.*

*Респондент 3 (Сф3): Това са хората, които имат носталгия за времето по Тодор Живков, казват така: почивах зиме, почивах лято, имах всичко на масата, имах работа, сега мога да ходя навсякъде, където си поискам...*

*Респондент 4 (Сф3): но няма с какво.*

*Респондент 3 (Сф3): Теоретично може да ходиш навсякъде, да правиш бизнес навсякъде, но само теоретично.*

Следователно без икономическо развитие и намаляване на неравенството между нивата на развитие между различните държави членки и региони, което се явява основната мисия на регионалната политика, гражданите не биха могли да се възползват пълноценно от четирите свободи на движени и съответно да ги оценят.

### **Положителна идентификация с ЕС (експлицитни и имплицитни измерения)**

В изследваните от нас случаи в рамките на България бяха уловени експлицитни и ясно артикулирани измерения на положителна идентификация с ЕС, породени от видимото положително присъствие в ежедневието на гражданите и създадената добавена стойност:

Респондент 1 (Пл3): *Аз, честно казано, смятам, че това е най-голямото перо (европейското финансиране – б.моя.), което всъщност кара гражданите поне на България да чувстват Европейския съюз по-близо и да се чувстват интегрирани в Европейския съюз. Според мен това, че виждаш резултати от вложени пари в европейски проект, било то започнат или привършен, вече те кара да се чувстваш като част от една общност.*

Респондент 3 (СФ 2): *Лично за мен, разбира се, тези проекти ме карат да се чувствам като гражданин на Европейския съюз и ме приближават към ЕС и ако трябва да сме така директни, чисто пропагандно, мислят, че постигат ефект.*

Респондент 6 (Пл2): *Да, аз също мисля, че с тези програми и с това субсидиране и ние израстваме и се чувстваме по европейци, защото всичко става по-хубаво. Нашият град, както казахме одева, разцъфна и предполагам, че все повече ще се благоустройва и ще разцъфтява. Аз имам случаи, в които идват от чужбина хора – не са идвали доста време – и като дойдат, викат: Има страхотна промяна във вашия град, всичко е по-добре – и пътищата, и централните улици, центърът е по-хубав... и това те прави вече, че ти израстваш на европейско ниво...*

Тези измерения водят до кристализирането на европеизма като съзнателна, призната и ясно артикулирана идентификация с ЕС и могат да се считат като силен потенциален източник на легитимност на Съюза и последваща подкрепа за него.

Уловени са и т.нар. имплицитни измерения на привързаност към ЕС, които са пряко свързани с изведената банализация на европейските проекти във възприятията на гражданите и приемането им за неизменна даденост:

Респондент 2 (СФ1): *...много голяма част от проектите ние въобще не ги забелязваме, те са станали до такава степен част от нашето ежедневие, че ние не ги забелязваме като такива, но си ги възприемаме като ползи, които ни се полагат.*

Респондент 5 (СФ1): *...макар че първия път, когато го пуснаха няма да забравя се качих с един приятел, който живееше в чужбина, и се качихме да види какво е метрото в София и за три минути от спирка А до спирка Б, това беше една*

кратка линия. Той вика: „това ли ви е?“. И аз викам: „какво значи това ли е, това е супер метро“ и сега, замисляйки се вече го приемам за даденост, наистина повечето неща ги приемам за даденост, но в началото, когато се въведат е много значимо, минавайки времето не толкова.

Респондент 4 (СФ 2): ...мисля, че реално не си даваме сметка всъщност в колко обширен спектър реално се развиват и се манифестират тези европейски проекти и всъщност, според мен са много по-тясно свързани и заемат много по-голямо участие макар и да не го осъзнаваме в ежедневието ни живот отколкото предполагаме.

Респондент 8 (СФ1): Може би в началото, когато предприсъединителните фондове и след влизането в Европейския съюз да е повлияло (европейското финансиране – б.моя.), но вече мисля, че българинът приема всичките проекти с европейско участие като някаква даденост, че тези пари са някаква даденост. Има си една цикличност – постоянно нови проекти, т.е. вече няма този ефект, тъй като сме свикнали с тях. Те са навсякъде, виждаме едни информационни табели навсякъде из градовете и ги подминаваме, не ни прави това впечатление.

Все пак тази идентификация, макар и латентна, е налице и може да се разглежда като израз на нормализирането и приемането на ЕС като легитимна политическа власт, осигурявайки „практическото приемане на функционирането на системата на ЕС“ (Стойчева [Stoycheva] 2016, 205).

Интригуваща хипотеза, която възникна в хода на настоящото изследване, е тази, според която „пробойните“ в политиката и най-вече корупционните практики и злоупотребите при осъществяването на регионалната политика на ЕС в България могат да дадат негативно отражение върху възприятията на гражданите за ЕС като цяло и дори да доведат до т.нар. от нас **отрицателна идентификация с ЕС**:

Респондент 3 (СФ1): По отношение на отрицателните резултати, твърдо „да“. Хората много лесно се информират – вече говорихме за това, че непрестанно слушаме за скандали, за откраднати пари, недобро управление и т.н. – и хората, това се показва и от последните проучвания, малко или много в България хората от твърди еврооптимисти започват да се преобръщат в евроскептици.

Това също така свидетелства за изначалния потенциал на политиката да въздейства върху възприятията и процеса на идентификация с ЕС, като в зависимост от това дали и доколко е възприемана от гражданите като ефективна и насочена към реално нуждаещите се, може да породи както измерения на положителна идентификация с ЕС, така и на отрицателна.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Анализът на данните от проведеното авторово фокусгрупово изследване в съпоставителен план с данните от фокусгруповото изследване, част от проекта COHESIFY, ни дава основание да формулираме долупосочените хипотези.

На първо място, като цяло имаме основание да твърдим, че регионалната политика на ЕС допринася в значителна степен за видимостта на ЕС в ежедневието на респондентите в рамките и на двете изследвания и неговото предметяване в тяхното съзнание. Като най-разпознаваеми и високо оценени от гражданите са проектите, които ежедневно попадат в зрителното им поле и от които те самите биха могли да се възползват.

Докато проведените фокус групи в рамките на изследването COHESIFY извеждат, че регионалната политика на ЕС има по-скоро ограничен потенциал за насърчаване на европейската идентичност, то изведените данни от проведените от нас фокус групи ни дават основание да гледаме на регионалната политика на ЕС като на политика, припозната от българските граждани като изключително необходима и значима и като на политика, която има потенциал да окаже въздействие върху процеса на идентификация им с ЕС. За това свидетелстват и изведените експлицитно и съзнателно артикулирани измерения на положителна идентификация с ЕС, както и уловените имплицитни измерения на привързаност към ЕС, които са пряко свързани с банализацията на европейските проекти във възприятията на гражданите и приемането им за неизменна даденост.

Едно от най-големите очаквания, с които е натоварено членството на страната в ЕС, е достигането на жизнения стандарт на европейските държави. Това предопределя значимостта, която се отдава на уталитарната страна на членството ни в ЕС в съзнанието на българските граждани. Средствата по линия на регионалната политика на ЕС, от своя страна, са от огромно значение за държавите членки с по-слабо икономическо развитие като България. Предвид отшумяването на първоначалната емоционална еуфория от приемането на страната ни в ЕС и икономическите предизвикателства, пред които са изправени българските граждани, не би било пресилено да се твърди, че ефективността на регионалната политика на ЕС ще има все по-ключова роля за формирането на възприятията на българските граждани за ЕС и идентификацията им с ЕС.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

Брайкова, Т. (2003) Публични политики: подходи и методология на изследването и анализа, София, УИ „Св. Климент Охридски“. [Braiukova, T. (2003) Publichni politiki: podhodi i metodologia na izsledvaneto i analiza, Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“.]

Nakova, A. (2023) Savremenna identichnost na balgarskite grazhdani. Doklad ot konferentsiyata po projekt: „Natsionalni i evropeyski izmerenia na savremennata identichnost na balgarite“.

Джонев, С. (2015) Качествени методи за изследване в социалните науки, София, Ен Джи Би Консултинг. [Dzhonev, S. (2015) Kachestveni metodi za izsledvane v sotsialnite nauki, Sofia, En Dzhi Bi Konsulting.]

Договор за функционирането на Европейския съюз, в Захариева. Ю., А.Семов, Х. Христов (съст), Договора от Лисабон – консолидирани текстове и коментари, София, УИ „Св. Климент Охридски“. [Dogovor za funktsioniraneto na Evropeiskia sayuz, v Zaharieva. Yu., A.Semov, H. Hristev (sast), Dogovora ot Lisabon – konsolidirani tekstove i komentari, Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“.]

Калфова, Е. (2017) Регионалната политика – предизвикателствата на оценката, в Танев. Т., М. Стефанова (съст.) Приноси към теорията и практиката на публичната администрация, София, УИ „Св. Климент Охридски“. [Kalfova, E. (2017) Regionalnata politika – predizvikatelstvata na otsenkata, v Tanev. T., M. Stefanova (sast.) Prinosi kam teoriyata i praktikata na publichnata administratsia, Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“.]

Накова, А. (2023) Съвременна идентичност на българските граждани. Доклад от конференцията по проект: „Национални и европейски измерения на съвременната идентичност на българите“. [Nakova, A. (2023) Savremenna identichnost na balgarskite grazhdani. Doklad ot konferentsiyata po projekt: „Natsionalni i evropeyski izmerenia na savremennata identichnost na balgarite“.]

Стойчева, М. (2016) Европейска идентичност: теоретични дилеми и аналитични подходи, София, УИ „Св. Климент Охридски“. [Stoicheva, M. (2016) Evropeiska identichnost: teoretichni dilemi i analitichni podhodi, Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“.]

Стойчева, М., Димитров. С. (2015) Как се възприема ЕС през призмата на регионалната политика?, в Европейски съюз – нов старт. – доклади от международната конференция на катедра „Европеистика“, СУ „Св. Климент Охридски. [Stoicheva, M., Dimitrov. S. (2015) Kak se vazpriema ES prez prizmata na regionalnata politika?, v Evropeiski sayuz – nov start. – dokladi ot mezhdunarodnata konferentsia na katedra „Evropeistika“, SU „Sv. Kliment Ohridski“.]

Танев, Т. (2008) Анализ на публични политики, София, Военно издателство. [Tanev, T. (2008) Analiz na publichni politiki, Sofia, Voенno izdatelstvo.]

Barbour, R. (2018) Doing focus groups. The SAGE Qualitative Research Kit, London, Sage Publications.

Bruter, M (2005) Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Cerutti, F., Lucarelli, S., Schmidt, V. (eds.) (2011) Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union, London and New York, Routledge.



Cram, L. (2010) Does the EU Need a Navel? Banal Europeanism, Appreciated Europeanism and European integration, Paper presented at the ECPR Fifth Pan- European Conference, Porto 24-26 June 2010.

Duchesne, S. (2010) L'identité européenne, entre science politique et science fiction. *Politique européenne* 2010/1 (30), 7-16.

Habermas, J. (2001) Why Europe needs a constitution? *New Left Review*, Vol 11.

Hennink, M. (2014) Focus group discussions, *Understanding qualitative research*, Oxford University Press.

Mendez, C. & Bachtler, J. (2017) European Identity and citizen attitudes to Cohesion Policy: What we know (COHESIFY Research Paper 1). <http://www.cohesify.eu/>

Mendez, C. (2013) The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative, *Journal of European public policy*, 20 (5).

Molle, W. (2015) *Cohesion and Growth. The theory and practice of European policy making*, London and New York, Routledge.

Pegan, A. et al. (2018) What do citizens think of Cohesion Policy and does it matter for European identity? (COHESIFY Research Paper 13), <http://www.cohesify.eu/>.

## ОБЩЕСТВЕНИТЕ КОНСУЛТАЦИИ ПРИ ИЗРАБОТВАНЕ НА НОРМАТИВНИТЕ АКТОВЕ В СФЕРАТА НА ОБРАЗОВАНИЕТО – ПРИБОЩАВАНЕ ИЛИ ОТДАЛЕЧАВАНЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

Весела Политова<sup>1</sup>, Национален инспекторат по образованието

### Резюме

*През последните две десетилетия стремежът към по-добро регулиране в публичното управление все повече се свързва с процесите на създаване и осъществяване на публичните политики, както и с привличането и участието на заинтересованите страни в него. Докладът представя анализ на участието на заинтересованите страни в процесите по създаване и изменение на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование и има за цел да даде отговор на въпроса „Провеждането на обществени консултации приобщава ли заинтересованите страни към процеса или ги отдалечава?“.*

**Ключови думи:** *публично управление, обществени консултации, заинтересовани страни, нормативни актове, предучилищно и училищно образование, приобщаване.*

## PUBLIC CONSULTATIONS IN THE DEVELOPMENT OF NORMATIVE ACTS IN THE FIELD OF EDUCATION – INCLUSION OR DISTANCE OF STAKEHOLDERS

Vesela Politova<sup>2</sup>, National Inspectorate of Education

### Abstract

*Over the past two decades, the striving for better regulation in public administration has increasingly been associated with the processes of creating and implementing public policies, as well as with the involvement and participation of stakeholders in it. The report presents an analysis of the of participation of stakeholders in the processes of creation and amendment of normative acts in the field of preschool and school education and aims to answer the question "Does conducting public consultations process include or distance the stakeholders?".*

---

<sup>1</sup> Весела Политова е доктор по политически науки (публична администрация). Защитила е дисертация в катедра „Публична администрация“ във Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ през 2024 г. Има дългогодишен експертен и управленски опит в сферата на предучилищното и училищното образование и качеството на образованието на местно и национално равнище. Научните и професионалните ѝ интереси са в областта на предучилищното и училищното образование, публичното управление, регулациите и оценката на въздействието.

<sup>2</sup> Vesela Politova has a PhD degree in Political Science (Public Administration) at Sofia University “St. Kliment Ohridski” in the department of "Public Administration" at the Faculty of Philosophy. She has over 10 years of professional expert and management experience in the field of preschool and school education and the quality of education at the local and national level. Her scientific and professional interests are in the field of preschool and school education, public management, regulations and impact assessment.

**Keywords:** *public governance, public consultations, stakeholders, regulations, pre-school and school education, inclusion*

В развитите и развиващите се демократични общества все по-значимо става участието на гражданското общество в публичното управление. Засилва се и влиянието на заинтересованите страни в процеса на създаване и приемане на различни стратегически и нормативни документи. Тези процеси са в синхрон със станалата актуална в началото на 21 век концепция за доброто управление (good governance), която предполага управление чрез конкретни политики в създаването и осъществяването на които участват представители на държавата, на икономиката и на гражданското общество. Един от начините за включване и приобщаване на представителите на гражданското общество в тези процеси е чрез провеждането на обществени консултации. В България обществените консултации са определени като официален процес<sup>3</sup>, чрез който имащите правомощия за вземане на съответните решения органи и техните администрации събират информация, мнения и предложения от обществеността при планирането, прилагането и оценката на политики и управленски решения.

Провеждането на ефективни обществени консултации, както и извършването на предварителна оценка на въздействието имат ключово значение за пълноценното прилагане на подход за разработване на управленски решения и публични политики, базирани на данни и доказателства, при спазване на принципите за откритост, обоснованост и съгласуваност със заинтересованите страни. За да бъдат ефективни консултациите, трябва да се постигне максимално високо ниво на ангажираност на заинтересованите страни, а не да бъде формално спазено нормативното изискване за провеждането им.

Анализът в настоящия доклад е съсредоточен върху изследване участието на заинтересованите страни в процесите по създаване и изменение на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование и има за цел да даде отговор на въпроса „Провеждането на обществени консултации приобщава ли ги към процеса или ги отдалечава?“.

В съответствие с принципите на доброто управление българското законодателство определя изисквания за провеждане на обществени консултации в процеса на разработване на нормативни актове и политики, както и за публично обсъждане на въпроси с висока обществена значимост<sup>4</sup>. От гледна точка на анализа интерес представляват промените в Закона за нормативните актове (ЗНА) от м. ноември 2016 г. Трябва да се отбележи, че ЗНА е един от най-стабилните и най-рядко изменяните закони в България, чиито изменения и допълнения от 2016 г. представляват най-радикалната му промяна от неговото влизане в сила през 1973 г. до днес (Димов [Dimov] 2021, 273). Чрез промените се въвеждат два основни инструмента за

<sup>3</sup> Стандарти за провеждане на обществени консултации, 2019, с. 11. Министерски съвет. София. <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=18&Id=296&y=&m=&d=>

<sup>4</sup> Стандарти за провеждане на обществени консултации, 2019, с. 11. Министерски съвет. София. <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=18&Id=296&y=&m=&d=>

подобряване на процеса по изработване и приемане на нормативните актове – извършване на оценка на въздействието и провеждане на обществени консултации с гражданите и юридическите лица (чл. 18а от ЗНА) за срок не по-кратък от 30 календарни дни (чл. 26, ал. 3 и 4 от ЗНА). Регламентирано е и задължението на органите на изпълнителната власт да публикуват проекти и изменения на нормативни и стратегически документи на Централния портал за обществени консултации ([www.strategy.bg](http://www.strategy.bg)), който е създаден още през 2008 г. По смисъла на ЗНА Порталът за обществени консултации представлява централна, публична уеб-базирана информационна система, която осигурява публикуването на проекти на нормативни актове за обществени консултации, изготвени от орган на изпълнителната власт или от орган на местното самоуправление. Създаването на Портала допринася, обществените консултации да бъдат добре интегрирани в националния механизъм за предварителна и последваща оценка на въздействието на нормативните актове. В Портала заинтересованите страни имат възможност да се запознаят с предложенията за промени в текстовете на нормативните актове и да изразят писмено своите становища, а органът на изпълнителната власт, отговорен за консултацията, е длъжен да предостави директна обратна връзка на участниците в процеса на консултиране за това, как техните мнения и становища са допринесли за оформянето на окончателните предложения за проекти на нормативни актове. Процесът на обществена консултация се счита за завършен едва тогава, когато обратната връзка бъде предоставена и публикувана заедно с мотивите за тяхното приемане или отхвърляне. Чрез Портала са създадени условия за осъществяване на конструктивен диалог със заинтересованите страни и за получаване на мнението им, което е важно, защото може да покаже степента на готовност на съответната целева група за възприемане и изпълнение на конкретна нормативна мярка или публична политика. Изброените промени са отчетени от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) като положителни резултати в хода на регулаторната реформа в България в доклад от 2022 г. В доклада е направено заключение, че на практика системата за обществени консултации за информиране за законопроекти в България работи сравнително добре, че Порталът за обществени консултации е лесен за използване и интуитивен, с ясни инструкции, как могат да се предоставят коментари и че всички коментари и отговори са публично видими.

В Портала в секция „Обществени консултации“ е предоставена възможност търсещият информация да ограничи търсенето с три опции: по тип консултации – национални/областни и общински; по тема – образование/здравеопазване/енергетика/държавна администрация и т.н. и по вид – открити/приключили/всички. Въпреки че съгласно измененията в ЗНА в Централния портал е предвидено публикуване на документи и на областно и на общинско равнище, като пример за добра практика по отношение на приобщаването на заинтересованите страни в процеса на разработване на публични политики и нормативни актове на местно равнище може да се посочи Порталът за обществени консултации на Столична

община<sup>5</sup>. В Портала са интегрирани две основни секции – Обществени обсъждания по специални нормативни актове и Обществени консултации. Публикуването на проекти на нормативни актове, стратегически документи и други документи с висока степен на обществена значимост на местно ниво на интернет страницата на съответната община създава допълнителни условия за насърчаване на гражданското участие и превличане на заинтересованите страни като активни участници в процеса.

В сферата на предучилищното и училищното образование кръгът от заинтересовани страни е изключително широк. Законът за предучилищното и училищното образование (ЗПУО) прави терминологично разграничение между участници в образователния процес и заинтересовани страни. Според чл. 2 от ЗПУО участниците в образователния процес са децата, учениците, учителите, директорите, другите педагогически специалисти и родителите, които заедно с институциите в системата (детски градини, училища, центрове за подкрепа за личностно развитие и специализирани обслужващи звена) си партнират с общините и с други заинтересовани страни за постигане целите на образованието. От гледна точка на участието на заинтересованите страни в процеса на приемане на нови или изменение на действащи нормативни актове в сферата на предучилищното и училищното образование следва да направим уточнението, че като такива се идентифицират и определените в ЗПУО участници в образователния процес, които в повечето случаи са пряко засегнати от иницирираните промени. За целите на анализа в настоящия доклад като основни заинтересовани страни се идентифицират: децата, учениците, учителите и другите педагогически специалисти, директорите, родителите, родителски организации, неправителствени организации, фондации, обединения на работодателите в системата на образованието, представители на регионалните управления на образованието, експерти от местната власт, кметове на общини, представители на висши училища. В зависимост от естеството на нормативната регулация или промяна те може да бъдат условно обособени в други две групи – пряко и косвено засегнати.

Представените резултати се базират на проведено по-мощно изследване<sup>6</sup> на автора относно качеството на регулациите и значението на оценката на въздействието в сферата на образованието, за целта на което е приложена специално разработена методология чрез карта за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование на национално ниво, която съдържа критерии и индикатори. Методологията е разработена въз основа на методология за оценка на качеството на приложението на оценката на въздействие, широко прилагана от редица автори в САЩ и ЕС. Примери за успешно прилагане на методологията за анализ чрез въпросник/карта за оценка са изследвания за оценяване на качеството на приложението на оценката на въздействие, направени от Lee & Kirkpatrick (Lee, Kirkpatrick, 2006) и от Hahn, Cecot, Renda & Schrefler (Hahn, Cecot, Renda, Schrefler,

---

<sup>5</sup> Вж. Портал за обществени консултации – София. <https://www.sofia.bg/portal-public-consultations>

<sup>6</sup> Вж. Политова, В. (2024) Дисертационен труд на тема „Качество на регулациите и значение на оценката на въздействие в сферата на образованието“, София. [Politova, V. (2024) Disertatsionen trud na tema „Kachestvo na regulatsiite i znachenie na otsenkata na vazdeystvie v sferata na obrazovaniето“, Sofia.]

2008). Изборът за използване на конкретно тази методология като основа за разработване на методологията за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на образованието се обуславя от обстоятелството, че тя е доказала ефективността си и в същото време е използвана за изследване на материя, която е неизменна част от оценяването на качеството на регулациите в страните от ЕС, ОИСР и САЩ, а именно качеството на приложение на оценката на въздействие. Като недостатък на метода може да се посочи, че резултатите, получени чрез него се отнасят само и единствено до конкретно изследваната област и не могат да бъдат съпоставяни с резултати от подобни изследвания в други области и други държави, тъй като критериите и индикаторите са съобразени със спецификата на сектора и с действащото в България законодателство.

Картата за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование на образованието съдържа 3 критерия с 23 индикатора (вж. Приложение № 1), четири от които са пряко свързани с участието на заинтересованите страни в процеса на изработване и изменение на нормативните текстове, а именно: индикатори № 1, № 5 и № 6 от Критерий 2, който измерва, спазени ли са разпоредбите на ЗНА при приемане на нов закон или подзаконен нормативен акт или при предприемане на изменение на текстовете на вече съществуващ такъв; индикатор № 6 от Критерий 3, който измерва качество на извършената частична предварителна оценка на въздействието.

Изследването е съсредоточено върху 26 (вж. Таблица № 1) от всички нормативни актове, действащи в периода 1 август 2016 – 31 август 2022 г., които се отнасят до функционирането на системата на предучилищното и училищното образование, без да се разглеждат законовите и подзаконовите нормативни актове, регламентиращи сферата на професионалното образование и обучение и без нормативните актове, които определят: здравните изисквания към образователните институции; реда за организиране на ученически пътувания; условията за осигуряване на представително облекло на заетите в училищата и детските градини. Това са: основният закон, 18 наредби, с които са определени държавните образователни стандарти в системата на предучилищното и училищното образование (с изключение на една наредба, която се отнася до професионалното образование), 4 други наредби, издадени от министъра на образованието и науката и 3 нормативни акта, приети с постановления на Министерския съвет, които имат пряко отношение към функционирането на системата.

**Таблица № 1. Изследвани нормативни актове**

№	Нормативен акт
1	Закон за предучилищното и училищното образование, приет на 13.10.2015 г., в сила от 01.08.2016 г.
2	Наредба № 10 от 01.09.2016 г. за организация на дейностите в училищното образование.
3	Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с ПМС № 219 от 05.09.2017 г., в сила от 10.10.2017 г.
4	Наредба № 8 от 11.08.2016 г. за информацията и документите за системата на предучилищното

	и училищното образование, в сила от 23.08.2016 г.
5	Наредба № 4 от 20.04.2017 г. за нормиране и заплащане на труда, в сила от 01.01.2017 г.
6	Наредба № 5 от 03.06.2016 г. за предучилищното образование, в сила от 01.08.2016 г.
7	Наредба № 11 от 01.09.2016 г. за оценяване на резултатите от обучението на учениците, в сила от 20.09.2016 г.
8	Наредба № 6 от 30.11.2015 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала, в сила от 14.12.2015 г., отменена с Наредба № 10 от 19.12.2017 г. за познавателните книжки, учебниците и учебните помагала, в сила от 22.12.2017 г.
9	Наредба за приобщаващото образование от 04.11.2016 г., отменена с Наредба за приобщаващото образование от 27.10.2017 г.
10	Наредба № 4 от 30.11.2015 г. за учебния план, в сила от 04.12.2015 г.
11	Наредба № 7 от 11.08.2016 г. за профилираната подготовка, в сила от 26.08.2016 г.
12	Наредба № 9 от 19.08.2016 г. за институциите в системата на предучилищното и училищното образование, в сила от 30.08.2016 г.
13	Наредба № 5 от 30.11.2015 г. за общообразователната подготовка, в сила от 08.12.2015 г.
14	Наредба № 15 от 22.07.2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти, в сила от 02.08.2019 г.
15	Наредба № 1 от 16.01.2017 г. за условията и реда за възстановяване на транспортните разходи или на разходите за наем на педагогическите специалисти в институциите в системата на предучилищното и училищното образование.
16	Наредба № 13 от 21.09.2016 г. за гражданското, здравното, екологичното и интеркултурното образование, в сила от 11.10.2016 г.
17	Правилник за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието, приет с ПМС № 36 от 13.03.2018 г. за приемане на
18	Постановление на Министерския съвет № 100 от 08.06.2018 г. за създаване и функциониране на Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане и включване в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст.
19	Наредба за условията и реда за предоставяне и изплащане на средства от държавния бюджет за компенсиране на разходите, извършени от родителите за отглеждането и обучението на децата, които не са приети в държавни или общински детски градини или училища поради липса на места, приета с ПМС № 76 от 05.03.2021 г.
20	Наредба № 6 от 11.08.2016 г. за усвояването на българския книжовен език, в сила от 01.09.2016 г.
21	Наредба № 24 от 10 септември 2020 г. за физическата среда и информационното и библиотечното осигуряване на детските градини, училищата и центровете за подкрепа за личностно развитие.
22	Наредба № 16 от 08.12.2016 г. за управлението на качеството в институциите – отменена на 15.12.2017 г.
23	Наредба № 15 от 08.12.2016 г. за инспектирането на детските градини и училищата, отменена с Наредба № 18 от 09.09.2021 г. за инспектирането на детските градини и училищата.
24	Наредба № 2 от 24.01.2017 г. за регистъра на институциите в системата на предучилищното и училищното образование.
25	Наредба № 3 от 06.04.2017 г. за условията и реда за приемане и обучение на лицата, търсещи или получили международна закрила, в сила от 21.04.2017 г.
26	Наредба № 16 от 01.07.2022 г. за провеждане на конкурси за заемане на длъжността „директор“ в държавните и общинските институции в системата на предучилищното и училищното образование в сила от 05.07.2022 г. – със спряно изпълнение на 02.09.2022 г.

За да се установи, спазени ли са разпоредбите на ЗНА за провеждане на обществени консултации и извършване на предварителна оценка на въздействието за проектите на измененията и допълненията на 26-те нормативни акта – единици на изследването, е направена проверка на Портала за обществени консултации на МС [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg), на който институциите на централната власт имат ангажимента да публикуват проектите на нормативните актове преди внасянето им за издаване или приемане от компетентния орган, придружени от мотиви, съответно доклад и предварителната оценка на въздействието.

При анализа на резултатите относно публикуваните обществени консултации за проектите на НА или за техните изменения на Портала са използвани следните изходни данни:

Броят на всички проекти на нормативни актове и техните изменения и/или допълнения, приети в периода от 01.08.2016 г. до 31.08.2022 г., е 136.

Броят на първоначалните проекти на нормативни актове, за които би следвало да са изпълнени индикаторите в Критерий 2, а именно да са спазени разпоредбите на ЗНА при приемане на нов закон или подзаконов нормативен акт или при предприемане на изменение на текстовете на вече съществуващ, е 15 (т.е. от 26-те нормативни акта, 15 са приети след измененията в ЗНА от 04.11.2016 г.).

Броят на измененията на нормативните актове, за които би следвало да са изпълнени индикаторите в Критерий 2, е 106.

Общият брой на първоначалните проекти на нормативни актове и на техните изменения, за които би следвало да са изпълнени индикаторите в Критерий 2, е 121 – това е числото, въз основа на което е съставена фигурата с обобщените данни по *Индикатор 1. Проведена е обществена консултация за проекта на нормативния акт или за негово изменение на Портала за обществени консултации на МС.*

### Фигура № 1. Обобщени резултати по Критерий 2, Индикатор 1





При анализа на резултатите се установи следното:

От общо 121 проекта на нормативни актове и техни изменения и/или допълнения, за които са в сила разпоредбите на ЗНА след измененията от 04.11.2016 г., 50 са приети, без да са спазени законоустановените изисквания, без всякаква публичност и прозрачност и без участието на заинтересованите страни в процеса. В процентно отношение това представлява 41% от всички проекти/изменения на нормативни актове, приети в изследвания период. Ефектът от неспазването на законово регламентираната процедура е същият както при липсата на формализирани процеси за гражданско участие във вземането на решения, при ненавременните и разпокъсани стратегии за консултации, селективният и непрозрачен избор на събеседници, както и липсата на ефективни последващи действия, които поражда опасения от гледна точка на върховенството на закона и са в значителен ущърб на демократичните процеси<sup>7</sup>.

Индикатор 1 е изпълнен за 71 проекта на нормативни актове и/или техни изменения. От проведените обществени консултации 65 са за срок не по-кратък от 30 дни, което означава, че е спазено изискването на чл. 26, ал. 4, изречение първо от ЗНА. Другите 6 обществени консултации са за срок от 14 дни, като за 3 от тях е аргументирана необходимостта от съкращаване на срока с посочени причини в мотивите към проекта, докато за останалите 3 липсва аргументация за по-краткия срок, т.е. консултациите са проведени, без да са спазени изискванията на чл. 26, ал. 4, изречение второ от ЗНА. Резултатите показват, че за 96% от проведените обществени консултации са спазени разпоредбите на ЗНА и отговарят на най-високата степен на изпълнение на Индикатор 1 от Критерий 2 от методологията.

След приключване на обществената консултация и преди приемането, съответно издаването на нормативния акт, съставителят на съответния проект има задължението да публикува на Портала за обществени консултации справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения (чл. 26, ал. 5 от ЗНА). Резултатите от проведено изследване на база 71 на брой обявени обществени консултации, в които следва да са ангажирани заинтересованите страни, показват, че цитираната разпоредба на чл. 26, ал. 5 от ЗНА е изпълнена за 61 проекта на нормативни актове или техни изменения и не е изпълнена за 10. Следователно резултатите, получени по Индикатор 5 (вж. Фигура № 2) показват, че за по-голямата част от публикуваните проекти (86%), индикаторът е изпълнен във висока степен.

---

<sup>7</sup> Препоръка на Европейската комисия (Брюксел, 12.12.2023 г. С(2023) 8267 final) относно насърчаване на ангажираността и ефективното участие на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на създаване на обществени политики.

**Фигура № 2. Обобщени резултати по Критерий 2, Индикатор 5.**

Тъй като участието на заинтересованите страни в процедурата по изработване на нормативните актове е ключов показател за легитимността на процеса, е важно да се отчете и анализира, какво е количеството на постъпилите предложения и становища, взети ли са под внимание, какъв е делът на приетите и неприетите и посочени ли са мотиви/аргументи за тяхното отхвърляне. В случая на съдържателен анализ са подложени предложенията и становищата, направени от заинтересованите страни само за онези проекти на нормативни актове или на техни изменения, за които е извършена предварителна оценка на въздействието – това са 13 от общо 71 проекта на нормативни актове (вж. Фигура №3), за които е публикувана обществена консултация. Аргументът за този избор е, че публикуването на обществена консултация без извършена оценка на въздействието, освен че е неизпълнение на закона, е предпоставка за формално включване на заинтересованите страни или за липсата на участие. Ключов фактор и условие за провеждане на по-ефективна обществена консултация по съответния проект на нормативен акт е качествено разработената предварителна оценка на въздействието, основана на данни и доказателства, с реално разгледани и оценени повече от два варианта на действие, различни от „без намеса“ и „необходимост от нормативна промяна“ и обективно представена информацията по всички раздели в оценката. Прави се допускането, че тъй като не малка част от заинтересованите страни не са експерти, анализът в извършената оценка на въздействието дава възможност те да придобият цялостна и обоснована представа за предлагания вариант за решаване на конкретен проблем, като по този начин ще вникнат по-дълбоко в проблематиката и ще се включат по-адекватно и по-ефективно в процеса на обществено обсъждане, както с полезни предложения, така и със становища по предлаганите промени. Това от своя страна е предпоставка за значително увеличаване на вероятността, заинтересованите страни да бъдат привлечени като ефективни участници в процеса на създаване на нормативните актове. Освен качеството на съпътстващите консултацията документи, с чието съдържание заинтересованите страни се запознават, е важно също и кога (на кой етап) те са включени в процеса, за да могат да вникнат в същността на промените и да

разберат целта, с която те биват предлагани. И още – подробното представяне на положителните и негативните въздействия за всяка от идентифицираните заинтересовани страни повлиява положително както на качеството на анализа, така и за насърчаване на тяхното осъзнато участие в процеса.

### Фигура № 3. Обобщени резултати по Критерий 2, Индикатор 6.



Като положителна страна трябва да се отбележи, че и в 13-те предварителни оценки на въздействието са идентифицирани засегнатите групи/заинтересованите страни и са оценени негативните и положителните въздействия на всеки от предложените варианти на действие спрямо заинтересованите страни. В повечето извършени оценки на въздействието е отчетено също, кои са пряко и кои косвено засегнати при реализирането на съответния вариант. Срещат се и оценки на въздействието, в които е посочен и ориентируващият брой на заинтересованите страни по групи, което също се тълкува положително.

В Таблица № 2 са поместени обобщени резултати за участието на заинтересованите страни в провеждането на обществени консултации на проектите и/или измененията на нормативните актове с извършени оценки на въздействието в 6-годишния период от 01.08.2016 г. до 31.08.2022 г.

**Таблица 2. Изследвани проекти на нормативни актове**

	Проект на нормативен акт или на негово изменение	Период на проведената обществена консултация	Брой постъпили предложения/ становища	Брой приети	Брой частично приети	Брой неприети	Аргументи/ мотиви за приемане/ отхвърляне
1	Проект на Постановление за приемане на Правилник за устройството и функциите на Националния инспекторат по образованието	21.07.-21.08. 2017	16	1	0	15	посочени са мотиви за всички предложения
2	Проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование	02.08.-01.09. 2017	22	7	4	11	посочени са мотиви за всички предложения
3	Проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Наредба за приобщаващото образование	10.08.-11.09. 2017	171	33	38	100	посочени са мотиви за всички предложения
4	Проект на Постановление за създаване и функциониране на Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващането и включване в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст	05.04.-08.05. 2018	19	0	0	19	посочени са мотиви за всички предложения
5	Проект на Постановление за изменение на Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с Постановление № 219 на Министерския съвет от 2017 г.	05.03.-04.04. 2019	15	0	0	15	мотивите за отхвърляне са еднакви за всички предложения
6	Проект на ПМС за изменение и допълнение на ПМС № 100/08.06.2018 г. за създаване и функциониране на Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане и включване в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст	23.07.-22.08. 2019	50	12	0	38	посочени са мотиви само за неприетите предложения

7	Проект на Постановление за изменение на Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с Постановление № 219 Министерския съвет от 2017 г.	01.11.-02.12. 2019	2	2	0	0	няма мотиви за приетите предложения
8	Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование	25.02.-23.04. 2020	67	5	3	59	посочени са мотиви за всички предложения
9	Проект на ПМС за приемане на Наредба за условията и реда за предоставяне и изплащане на средства от държавния бюджет за компенсиране на разходите, извършени от родителите за отглеждането и обучението на децата, които не са приети в държавни или общински ДГ	19.01.-18.02. 2021	64	13	3	48	посочени са мотиви за всички предложения
10	Проект на Постановление за изменение и допълнение на Наредбата за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование, приета с Постановление № 219 Министерския съвет от 2017 г.	10.06.-24.06. 2021	0	0	0	0	*не са постъпили предложения
11	Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за предучилищното и училищното образование	25.06.-26.07. 2021	5	3	0	2	посочени са мотиви за всички предложения
12	Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение на Наредбата за приобщаващото образование	29.07.-30.08. 2021	2	0	0	2	посочени са мотиви за всички предложения
13	Проект на ПМС за изменение на Наредбата за условията и реда за предоставяне и изплащане на средства от държавния бюджет за компенсиране на разходите, извършени от родителите за отглеждането и обучението на децата, които не са приети в ДГ или училища	03.08.-02.09. 2021	8	0	0	8	мотивите за отхвърляне са еднакви за всички предложения
<b>Общо:</b>			<b>441</b>	<b>76</b>	<b>48</b>	<b>317</b>	

Анализът на резултатите за участието на заинтересованите страни в процеса на обществено обсъждане на проектите за предлагани нормативни промени на първо място показва изключително висока активност от тяхна страна. За 13-те проекта на нормативни актове са постъпили общо 441 предложения и становища, от които 124 са приети изцяло или частично. От тези 124 предложения и становища, по-голямата част (76) са изцяло приети. Делът на приетите и частично приетите предложения е 28% от всички постъпили предложения, което показва, че предложенията се разглеждат и част от тях се вземат под внимание, като е необходимо да се подчертае, че за всяко неприето предложение в повечето случаи са посочени отделни мотиви. Само в два от случаите, в които нито едно от предложенията не е прието, мотивите за отхвърляне на предложенията са еднакви за всички (вж. ред 5 и ред 13 от Таблица № 1.). Откриват се и аргументи, защо дадено предложение е прието, което показва отговорно отношение на съставителя на съответния нормативен акт и показва спазване на процедурата в тази ѝ част.

Получените резултати би следвало да се тълкуват положително, защото показват, че е направена сериозна крачка в посока на реалното, а не формално привличане на заинтересованите страни в процеса по изработване на нормативните актове. Освен големият брой на постъпилите предложения прави впечатление също и това, от колко много на брой заинтересовани страни са направени. Активни участници в процеса по осъществяване на обществените консултации са представители на различни неправителствени организации, фондации, родителски организации, обединения на работодателите в системата на образованието, представители на висши училища, представители на регионалните управления на образованието, експерти от местната власт, кметове на общини, директори, учители и отделни физически лица. Това голямо разнообразие от представители на различни сдружения, организации и обединения показва, колко е широк кръгът на заинтересованите страни, които не само участват в процеса, но и допринасят за съдържанието на предлаганите нормативни промени, което е видно от обстоятелството, че част от предложенията им биват одобрени и включени в окончателните текстове. Посочват се мотиви и аргументи за почти всички отхвърлени предложения, а в някои случаи и за приетите предложения. Тези резултати показват, че включването на заинтересованите страни в процеса по изработване на нормативните актове, за които е обявена обществена консултация с публикувана предварителна оценка на въздействието не е формално, а реално. Подобно становище споделя и Калфова, която смята, че възприетата публичност на изработените оценки е голяма крачка напред към осигуряването на прозрачност на управлението, а оттам и на повишаване на участието на гражданите и техните организации в него (Калфова, 2018, 120-121).

Притеснително високият констатиран по време на изследването процент на нормативните актове и техни изменения, за които изобщо не е проведена обществена консултация, води до следната препоръка: за да се подобри взаимодействието със заинтересованите страни при провеждането на обществени консултации е необходимо стриктно да се съблюдава спазването на изискванията на Закона за нормативните

актове и те да бъдат активно и ефективно включени в процеса на възможно най-ранен етап. Това ще доведе до приобщаване на заинтересованите страни към процеса на вземане на решения при разглеждане на необходимостта от предприемане на промени, което от своя страна ще допринесе за приемането и спазването на правилата, както и до осигуряване на откритост и прозрачност на процеса и повишаване на доверието към институциите – автори на нормативните актове и техните изменения.

От изложеното изследване за участието на заинтересованите страни в процесите по създаване и изменение на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование може да се направи заключение, че когато процедурата по изработване на нормативните актове и техни изменения е изпълнена съгласно законовите изисквания, провеждането на обществени консултации приобщава заинтересованите страни към процеса, а не ги отдалечава.

### **Приложение 1. Карта за оценка на качеството на нормативните актове в сферата на предучилищното и училищното образование**

Картата за оценка на качеството на нормативните актове съдържа 23 индикатора, разпределени в 3 критерия. За всеки индикатор е посочена скала за оценка.

#### **Критерий 1: Изменения на нормативните актове**

**Индикатор 1.** Брой и честота на измененията на нормативните актове

- не са правени изменения
- направено е само 1 изменение
- направени са 2 изменения
- направени са 3 изменения
- направени са 4 и повече изменения

*\*Забележка Индикатор 2 не се прилага, в случай че по Индикатор 1 е посочен отговор „не са правени изменения“.*

**Индикатор 2.** Настъпване на първа промяна на нормативния акт след влизането му в сила

- НА, за които са настъпили изменения още през 1-вата година от влизането им сила
- НА, които са изменени за първи път през 2-рата година от влизането им сила
- НА, които са изменени за първи път през 3-тата година от влизането им сила
- НА, които са изменени за първи път през 4-тата година от влизането им сила
- НА, които са изменени за първи път през 5-тата година от влизането им сила

**Критерий 2: Спазени са разпоредбите на Закона за нормативните актове при приемане на нов закон или подзаконов нормативен акт или при предприемане на изменение на текстовете на вече съществуващ нормативен акт**

**Индикатор 1.** Проведена обществена консултация за проекта на НА или за негово изменение на Портала за обществени консултации на МС <https://www.strategy.bg/>

- проведена е при спазване изискванията на чл. 26, ал. 4, изречение първо от ЗНА за срок не по-кратък от 30 дни

- проведена е при спазване изискванията на чл. 26, ал. 4, изречение второ от ЗНА за срок от не по-кракът от 14 дни, като е аргументирана необходимостта от съкращаване на срока
- проведена е за срок от 14 дни, без да са спазени изискванията на чл. 26, ал. 4, изречение второ от ЗНА за изрично посочване на причините в мотивите, съответно в доклада
- проведена е за срок по-кракът от 14 дни
- не е проведена обществена консултация

**Индикатор 2.** Публикуван е проект на НА или проект на неговото изменение на Портала за обществени консултации на МС <https://www.strategy.bg/>

- да
- не

**Индикатор 3.** Публикувани са мотиви към проекта на НА или проект на неговото изменение на Портала за обществени консултации на МС <https://www.strategy.bg/>

- да
- не

**Индикатор 4.** Публикуван е доклад към проекта на НА или проект на неговото изменение на Портала за обществени консултации на МС <https://www.strategy.bg/>

- да
- не

**Индикатор 5.** Публикувана е справка за отразяване на постъпилите становища и предложения към проекта на НА или проекта на неговото изменение на Портала за обществени консултации на МС <https://www.strategy.bg/>

- да
- не

**Индикатор 6.** Извършена е предварителна оценка на въздействието на проекта на НА или на проекта на неговото изменение

- да
- не

*\*Забележка: Критерий 3 се прилага за всички проекти на НА, за които е посочен положителен отговор „да“ на Индикатор 6 от Критерий 2.*

**Критерий 3. Качество на извършената частична предварителна оценка на въздействието**

**Индикатор 1.** Разработена е съгласно образца в приложение № 1 към чл. 16 от НОМИОВ.

- да
- не

**Индикатор 2.** Отговаря на изискванията за минимално съдържание съгласно чл. 16 от НОМИОВ.

- да
- не



**Индикатор 3.** Дефиниран е основен проблем.

- да
- не

**Индикатор 4.** Съдържа ясно дефинирана цел.

- да
- не

**Индикатор 5.** Дефинирана е връзка с цели на политиката/стратегически документи.

- да
- не

**Индикатор 6.** Дефинирани са засегнати групи/заинтересовани страни.

- да
- не

**Индикатор 7.** Предложени са повече от два варианта на действие, освен „без намеса“ и „необходима е нормативна промяна“

- да
- не

**Индикатор 8.** Оценени са възможностите за прилагане на квазирегулации и сърегулации.

- да
- не

**Индикатор 9.** Дефинирани са негативни и положителни въздействия.

- дефинирани са и позитивни и негативни въздействия
- дефинирани са само позитивни въздействия
- дефинирани са само негативни въздействия
- не са дефинирани въздействия

**Индикатор 10.** Разграничени са ползи и разходи по основни политически цели.

- разграничени са и разходи и ползи
- разграничени са само ползи
- разграничени са само разходи
- не са разграничени нито разходи, нито ползи

**Индикатор 11.** Придадена е стойност на разходите.

- да
- не

**Индикатор 12.** Дефиниран е метод за оценка.

- да
- не

**Индикатор 13.** Направен анализ цена – полза или е приложен друг метод за количествена оценка на въздействията

- да
- не
- използван е повече от един метод за количествена оценка

**Индикатор 14.** Налично е становище на дирекция „Модернизация на администрацията“ относно извършената предварителна оценка на въздействието на проекта на НА или на проекта на неговото изменение, съгласно изискването на чл. 31 от НОМИОВ за съгласуване на ОВ с администрацията на МС.

- да, съгласува без препоръки
- да, съгласува с препоръки
- не е налично становище

*\*Забележка: Индикатор 15 се прилага за всички проекти на НА, за които е посочен положителен отговор „да“ на Индикатор 14.*

**Индикатор 15.** Индикатор 15. Окончателната оценка на въздействието е съобразена с препоръките от становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ на основание чл. 30б, ал. 4 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация

- да, изцяло е съобразена
- да, частично е съобразена
- не е съобразена

## БИБЛИОГРАФИЯ

Димов, Т. (2021) По-добро нормотворчество в Европейския съюз и България, Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“, София. [Dimov, T. (2021) Po-dobro normotvorchestvo v Evropeyskia sayuz i Bulgaria, Izdatelstvo na BAN „Prof. Marin Drinov“, Sofia.]

Калфова, Е. (2018) Оценката на въздействието на регулациите като инструмент за подобряване на качеството на публичните политики – приложение в България. В: Маринов, Ал. (съставител). Оценка на въздействието и въздействие на оценката. Сб. с Доклади от Втора годишна конференция по публична администрация. СУ „Св. Климент Охридски“. София, 2018, с. 107 – 123. [Kalfova, E. (2018) Otsenkata na vazdeystviето na regulatsiite като instrument za podobryavane na kachestvoto na publichните politiki – prilozhenie v Bulgaria. V: Marinov, Al. (sastavitel). Otsenka na vazdeystviето i vazdeystvie na otsenkata. Sb. s Dokladi ot Vtora godishna konferentsia po publichna administratsia. SU „Sv. Kliment Ohridski“. Sofia, 2018, s. 107 – 123.]

Препоръка на Европейската комисия (Брюксел, 12.12.2023 г. C(2023) 8267 final) относно насърчаване на ангажираността и ефективното участие на гражданите и организациите на гражданското общество в процесите на създаване на обществени политики. Официален вестник на Европейския съюз, BG, Серия L/20.12.2023 г. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202302836](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302836) [Preporaka na Evropeyskata komisia (Bryuksel, 12.12.2023 g. C(2023) 8267 final) otnosno nasarchavane na

angazhiranostta i effektivnoto uchastie na grazhdanite i organizatsiite na grazhdanskoto obshtestvo v protsesite na sazdavane na obshtestveni politiki. Ofitsialen vestnik na Evropeyskia sayuz, BG, Seria L/20.12.2023 g. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202302836](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302836)]

Стандарти за провеждане на обществени консултации, Министерски съвет. София, 2019. <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=18&Id=296&y=&m=&d=> . [Standarti za provezhdane na obshtestveni konsultatsii, Ministerski savet. Sofia, 2019. <https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=18&Id=296&y=&m=&d=> .]

Lee, Dr. Norman & Colin Kirkpatrick (2006). Evidence-based policy-making in Europe: an evaluation of European Commission integrated impact assessments, Impact Assessment and Project Appraisal, 24:1, 23-33, <https://doi.org/10.3152/147154606781765327>

OECD (2022) Regulatory Policy Scan of Bulgaria, OECD, Paris. <https://www.bia-bg.com/uploads/files/analysis/OECD-Regulatory-Scan-of-Bulgaria.pdf>

# PUBLIC MANAGEMENT

## TOTAL QUALITY MANAGEMENT IN SECONDARY EDUCATION IN GREECE. EVALUATION OF THE DEGREE AND THE METHODS OF ITS UTILIZATION

Apostolos Militis<sup>1</sup>, Sofia University “St. Kliment Ohridski”  
Maria Kotseva<sup>2</sup>, Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences

### Abstract

*The purpose of this research is to examine the utilization of Total Quality Management in secondary schools in Greece. The method followed by this research is the quantitative methodological approach, which is carried out by distributing questionnaires to teachers of this level, followed by the statistical analysis of the collected data. The results of the survey showed that in the context of Total Quality Management practices in secondary schools in Greece, 98% of teachers participate in more than two meetings for educational, pedagogical and administrative issues. When it comes to planning the school year, 55% of respondents reported that schools set clear goals with loose schedules, while 36% reported strict schedules. Also, 90% of teachers stated that goals are clear and realistic, while 73% reported that principals frequently discuss quality practices. Therefore, the research concludes that a majority of the interviewed teachers show a positive attitude towards the application of qualitative methods, indicating that qualitative elements work effectively in a collaborative environment. However, bureaucracy is a major barrier to quality improvement, and educators should be more open to collaborations in the context of total quality management.*

**Keywords:** Total Quality Management, School Management, School Effectiveness, Secondary Education.

### INTRODUCTION

Total Quality Management (TQM) is an innovative management philosophy aimed at enhancing the whole quality and effectiveness of a firm, necessitating the involvement of all

---

<sup>1</sup> Apostolos Militis, Greece, is a Ph.D. student at the Public Administration Department within the Faculty of Philosophy at the Sofia University “St. Kliment Ohridski”.

<sup>2</sup> Maria Kotseva has a Master's degree in Finance from the University of National and World Economy and she is a Ph.D. in Economics at the Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences. She is an Associate Professor in the Public Administration Department at the Faculty of Philosophy of the Sofia University “St. Kliment Ohridski” and a researcher at the Economic Research Institute at the BAS.

individuals in all aspects (Derviciotis, 1993). It is a systematic approach that considers every interaction in everything levels of an organization, so it is concerned with overall effectiveness rather than individual achievement. In a school environment, where children are educated, quality and a high level of performance are major goals.

This research article focusses to the examination of the utilization of Total Quality Management in secondary schools in Greece. To achieve this goal, it uses the quantitative methodological approach. In this way, the quality practices that are utilized in Greek schools as well as their effectiveness based on the opinions of the teachers who are members of the school community are going to become transparent. Thus, this research expects to highlight the elements that need improvement, in order for Total Quality Management to be integrated more dynamically in secondary education.

### **THE CONCEPT OF QUALITY MANAGEMENT**

Quality as a concept has its origins since ancient times, while it can refer to different areas of human activities (Psomas, Jaca, 2016). Quality in a business refers to the set of characteristics and elements that determine the satisfaction of customers and stakeholders, as well as the response to their requirements and expectations. Quality is not only limited to the products or services of a company, but also reflects the quality of the company's processes, systems and internal operation, and in recent years due to the digital transformation it is also very much related to the concept of innovation (García-Fernández, Claver-Cortés, Tarí, 2022).

The concept of Quality Management refers to a set of principles, strategies and practices aimed at ensuring the continuous improvement of processes and the quality of products or services of an organization. At its core, quality management focuses on satisfying the customer's needs, as well as establishing and maintaining standards that ensure the overall efficiency of the organization. Total Quality Management (TQM), which is an evolution of the principles of quality management, promotes a holistic approach to management (Ebrahimi, Sadeghi, 2013). It applies to all areas of an organization and incorporates every level of the management hierarchy, from senior management to the workforce. The success of TQM lies in the continuous improvement of processes, the avoidance of mistakes and the active participation of all members of the organization.

A variety of techniques that both actualize and reinforce the corporate notion of quality can be implemented within the framework of Total Quality Management. But as Fotopoulos, Psomas, & Vouzas (2010) point out, in order to become more innovative, practices like process quality management and employee involvement are influenced by quality management and customer focus first, and then by quality improvement tools and techniques (García-Fernández, Claver-Cortés, Tarí, 2022). First and foremost, a key component of attaining high quality standards in a business is the active involvement of staff members in the quality management system. This practice's use helps to improve the company's overall performance as well as its products, procedures, and overall performance. Employees who actively participate in the creation of procedures and goods are especially better positioned to spot flaws or potential improvements. As a result, their input, particularly when it comes to

the production process, might result in the development of more effective and efficient procedures and goods.

Employees' sense of accountability and dedication to reaching these goals are also strengthened when they actively participate in the establishment of quality goals (Batista, Feijo, Silva, 2013). Enhancing the goals' alignment with the actual needs and capabilities of the organization is also beneficial. Their involvement in quality inspections even serves as a catalyst for her to recognize possible issues and act quickly to resolve them. It also promotes accountability and a sense of the value of excellence among all staff members. Employees are, after all, the ones that deal with issues and observe daily operations. Their active involvement may result in the acceptance and execution of suggestions for process and quality improvement.

Employee engagement in the quality management system increases their sense of ownership and accountability for the overall performance and quality of the business (Saffar, Obeidat, 2020). Employees become engaged participants in the process of achieving high quality standards and ongoing development as a result of their participation. Employee initiative is another aspect of quality practices (Psomas et al., 2023), and it is an essential component of Total Quality Management in any business. It stands for the cooperative, trustworthy, and dedicated spirit to the idea of ongoing improvement. There are several advantages for the company as well as the employees when they are allowed and encouraged to take the initiative.

### **QUALITY MANAGEMENT IN SCHOOL UNITS**

The goal of Total Quality Management (TQM), a contemporary approach to education management, is to continuously improve both the general running of the schools and the quality of education that is given (Kaleli et al. 2024). It is predicated on the knowledge that excellence demands the participation of all stakeholders, including educators, parents, students, and administrators, and cannot be left to the purview of management acting alone. Three main pillars are prioritized in the implementation of total quality management in education: ongoing process improvement, community participation (Mustafa, Hidayat, 2024), and a commitment to meeting the needs and expectations of the school's "customers," or students and parents. The major objective is to establish a school that is effective, offers a top-notch education, raises student achievement, and makes everyone happy.

Continuous improvement is one of the fundamental tenets of total quality management. This translates into an effort on the part of school units to continuously review and enhance instructional strategies, student learning procedures, and administrative procedures. Gathering information from every facet of the school's operations, assessing performance, and applying the results to enhance results are all part of putting TQM into practice (Arcaro, 2024). School units can assess their own strengths and weaknesses and take appropriate steps to improve their effectiveness. Participatory leadership is yet another essential TQM component. As leaders, school principals have an obligation to foster cooperation among educators, parents, and students by fostering an atmosphere of open communication and mutual trust (Kilag, Sasan, 2023). The school's overall performance is improved and a stronger commitment to its

objectives is attained when all members of the school community are involved in decision-making and strategy definition.

Furthermore, two crucial TQM processes are evidence-based decision making and data analysis. Measurable data can be used by school units to assess the quality of administration, the progress of their students, and the efficacy of their educational strategies (Kadhim, Ahmad, 2021). School administrators can find areas for growth and modify their approaches to get better outcomes by evaluating this data. Despite being difficult, implementing Total Quality Management in school units can have a number of advantages. Operating under TQM principles makes a school more adaptable, efficient, and more equipped to meet the ever-changing needs of the contemporary world. Parents trust the school to give their children a top-notch education (Qayoom, 2023), teachers work in a more organized and helpful environment, and students have access to additional educational options. All things considered, TQM provides a solid framework for ongoing school improvement that fosters cooperation, creativity, and academic performance.

## **METHODOLOGY**

The aim of this research is to examine the utilization of Total Quality Management in secondary schools in Greece. Specifically, the research questions to be answered are:

- 1) To what extent do the conditions of secondary education institutions in Greece correspond to the indicators that have been set, which indicate elements that guarantee the existence of quality processes?
- 2) To what extent does the implementation/compliance/promotion of the indicators of TQM encounter obstacles in a school unit, present problems, or what prospects "open up" for further applications and improvements?

The research focuses on investigating and analyzing the prevailing situation in 168 secondary education institutions across the Thessaly Region. A sample of 20 public secondary education units was selected from various locations within the Thessaly Region, specifically: Karditsa (1st and 3rd High School, Palama 1st High School, and Sofades High School), Trikala (3rd Middle School, 6th High School, and Agnadero Middle and High School), Larissa (3rd High School, 1st High School of Larissa, 1st Agia, and Abelona 3rd Middle School), Magnesia (2nd Middle and High School of Volos, 3rd Middle School, and 2nd High School of Nea Ionia), and the Sporades islands (Skiathos Middle School and High School, and Skopelos 1st Middle and High School).

The sampling method chosen is a combination of stratified and cluster sampling techniques. Specifically, we first divide the population into strata based on geographical dispersion. According to theory (Cochran, 2007), the strata should be heterogeneous, which is why initially the 4 prefectures of the Thessaly Region were selected, and then within each prefecture, urban and rural school units were chosen. The second criterion pertains to the cluster sampling technique, which is the primary methodological choice for sampling large populations. In education, a cluster is considered the school unit, where a large volume of information exists from both educators and students.

The sample size is 210 individuals, based on Cohen, Manion's (2000) recommendation for the optimal sample size. This translates to approximately 10-15 individuals per school unit, depending on the educational staff serving in each unit. The sample consists of educational staff serving in the aforementioned school units. Educational staff was chosen as the sample source for this research because, according to systemic theory underlying the principles of TQM, educators are simultaneously inputs and outputs of the educational system (Katsaros, 2008).

The method followed by this research is the quantitative methodological approach, which is carried out by distributing questionnaires to teachers of this level. The questionnaires were completed voluntarily and anonymously to ensure the protection of participants in the research. The data collected through the improvised questionnaires were coded and recorded in electronic files. The initial processing was carried out using the SPSS software (version 21) by SPSS Inc. ([www.spss.com](http://www.spss.com)).

Analysis and correlation of qualitative data were conducted using Chi-square tests ( $\chi^2$ ), frequency factor analysis, and correlation of quantitative data (indicators). Additionally, analyses with histograms were performed. Initially, correlations between all questions were explored based on the Pearson correlation coefficient ( $r$ ) / Spearman and its statistical significance. To yield reliable results, each selected variable for factor analysis should correlate with others, and this correlation should be statistically significant (Sig. <0.05). Simultaneously, data were analyzed using Microsoft Excel software from the MS Office 2021 package by Microsoft.

Furthermore, the existence of normality was checked using the Kolmogorov-Smirnov criterion and the one-way ANOVA test. Where normality was not present, non-parametric tests such as the Mann-Whitney and Kruskal-Wallis tests were applied, and an independent samples t-test was conducted. When the sample size was less than 50, the Shapiro-Wilk criterion was used (see Andrew Mayers Introduction to Statistics and SPSS in Psychology, Pearson, p. 49). In cases where the sample sizes in groups were unequal, post-hoc analysis was performed using the Hochberg criterion (see Andrew Mayers Introduction to Statistics and SPSS in Psychology, Pearson, p. 180). Additionally, an examination of the parameter considered as an indicator of the method's reliability was conducted (Cronbach's  $\alpha$  (alpha), or internal consistency coefficient).

## RESULTS

According to the research, the 210 teachers answered questionnaires. Of these, 76 were men and 134 women. 74 teachers serve in high school and 136 in high school. Out of the total only 6 have an age of up to 34 years, i.e. 3%, 63 to 44, 106 to 54 and 35 to 65 years. It is observed that the 67% of school unit teachers are 45 years old or older. Of these, 40 serve in schools in Karditsa, 36 in Trikala, 62 in Larissa, 35 in Magnisia and 37 in the islands of Sporades (Skiathos and Skopelos).

Regarding planning at the beginning of each school year, 55% of respondents stated they have clear objectives with relaxed timelines, while 36% reported clear objectives with strict timelines. The progress of the planning's outcome is monitored only at the end of the year by



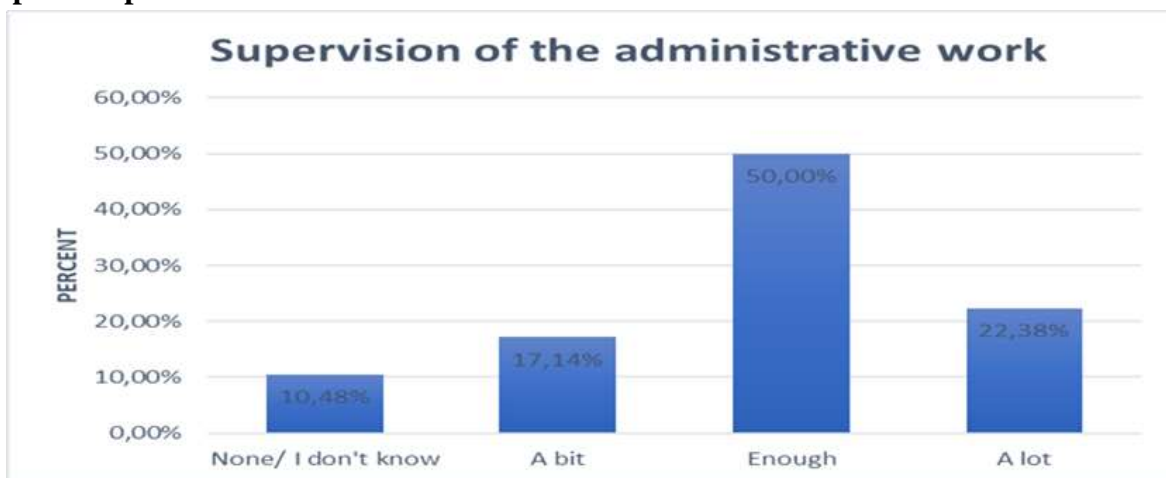
12%, while approximately 60% stated that monitoring occurs at the end of each term, and 30% indicated it happens nearly every month.

**Graph 1. Leadership Objectives**



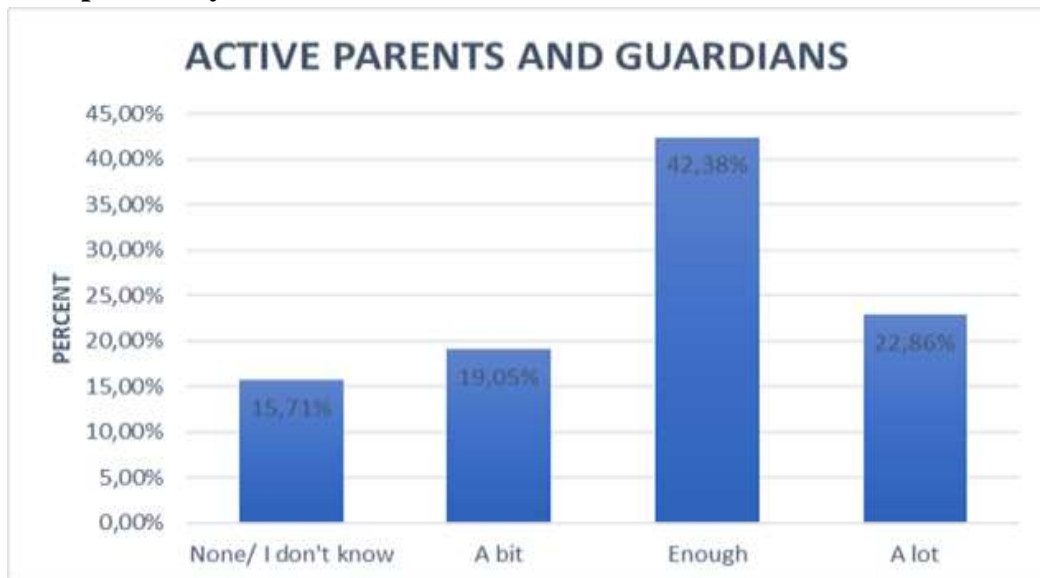
Regarding the quality of objectives, 90% of educators respond that they are clear and realistic, while 73% report that school unit directors frequently discuss quality practices.

**Graph 2. Supervision of Administrative Work of Staff**



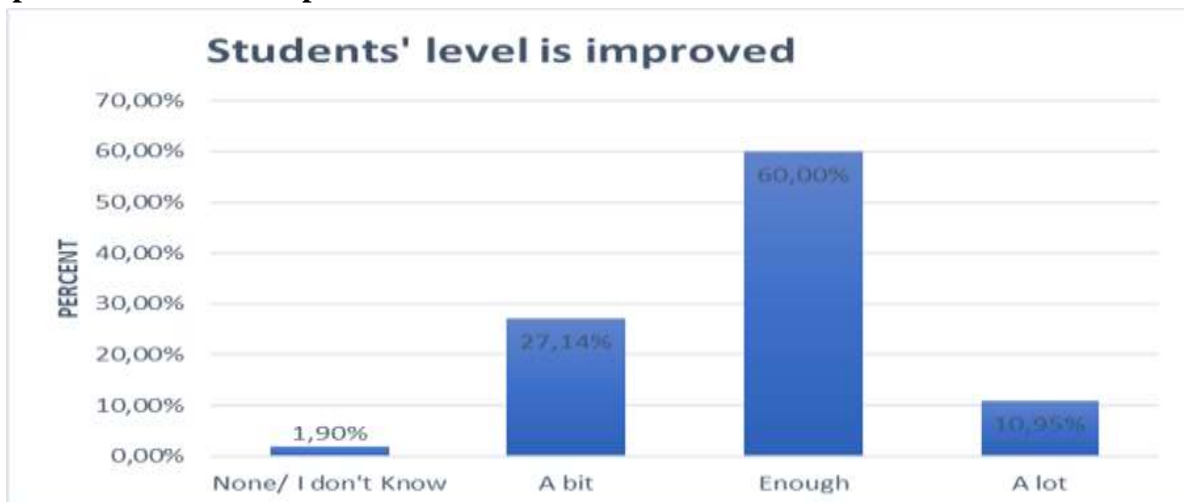
Moreover, 80% claim that the principal is knowledgeable about administrative legislation, with 20% responding with a fairly good score. Regarding whether the principal exercises personalized supervision for each subordinate, 30% of respondents answer negatively, while the rest respond affirmatively. Educators respond in a similar manner regarding the systematic control of their administrative duties.

**Graph 3. Responsibility of the Parents' Association**



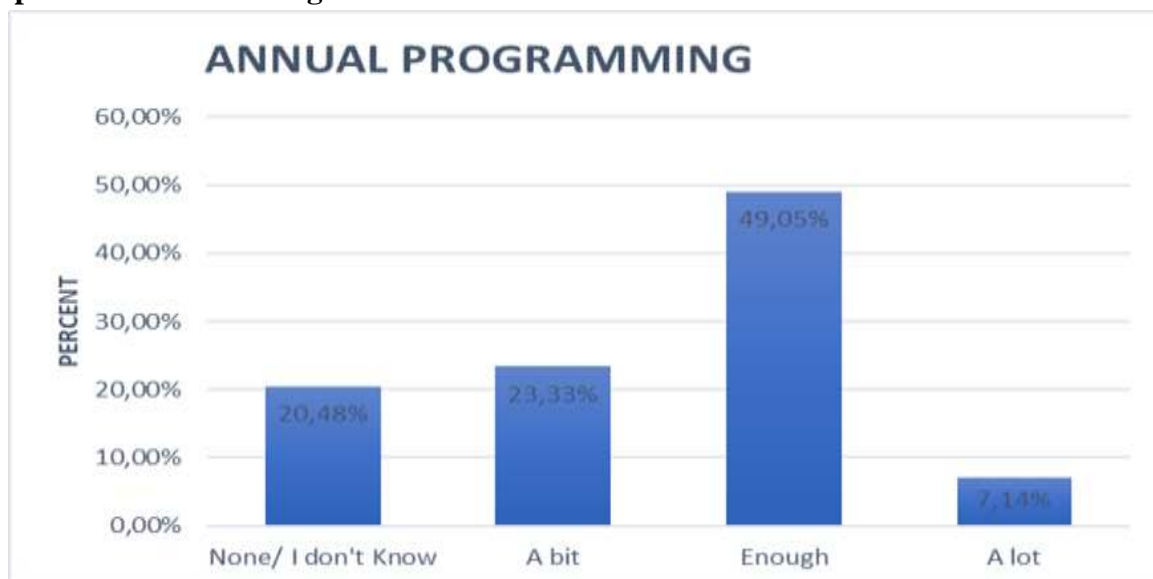
Regarding the active involvement of the Parents' Association in the school, 65% respond positively, while a significant percentage, around 35%, respond negatively. Additionally, for the existence of a complaint form for students, a large percentage, 82%, answer "no." Furthermore, regarding the school's annual events with the assistance of local factors, more than half of the respondents admit that they are almost nonexistent, and the same applies conversely. That is, 60% of respondents answer that neither are the school facilities utilized for activities of the local community.

**Graph 4. Incremental Improvement of Students**



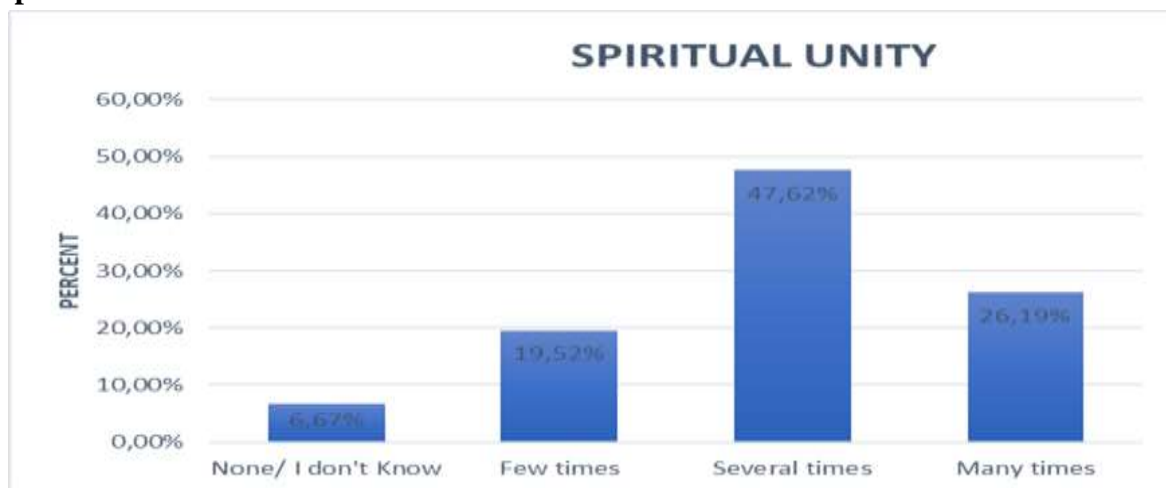
Furthermore, the progress of students throughout the school year improves significantly for 60% of the educators, greatly for 10%, while unfortunately not at all for 30%.

**Graph 5. Annual Planning**



In the area of annual planning for the school unit, the following observations were made: Firstly, a percentage of 56% indicates that the same planning is followed each year, with the same objectives in mind. Finally, the vast majority of educators, 80%, respond that the school's annual planning is faithfully implemented, although the 20% who claim the opposite should not be overlooked.

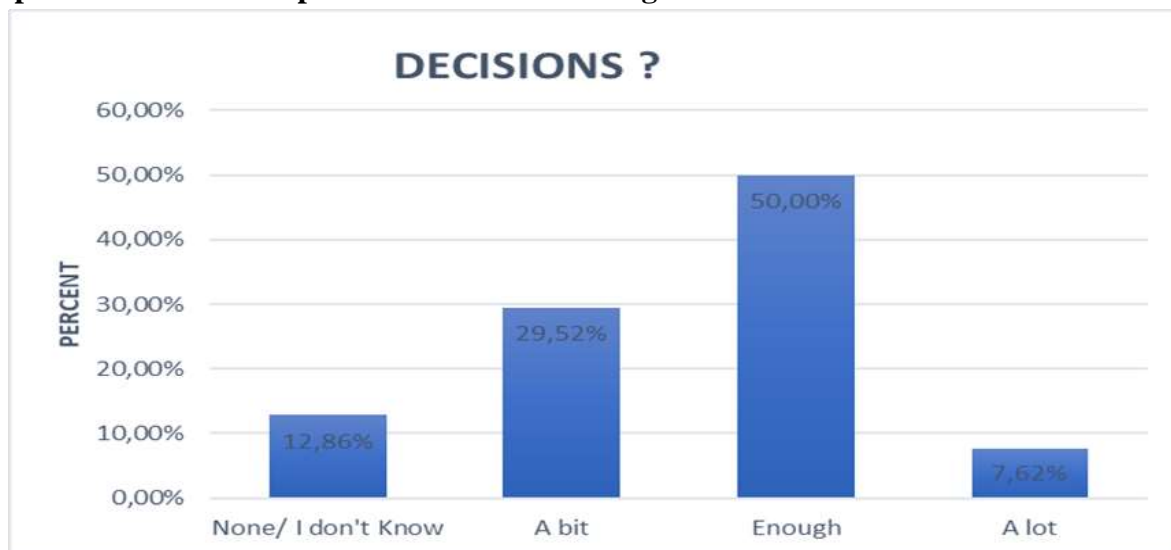
**Graph 6. School Climate**



Nevertheless, in a percentage of 47%, teachers respond that in their schools more than two extracurricular programs are implemented, but 65% of them respond that they do not participate in multi-day excursions. Regarding the climate prevailing among colleagues in a school unit, it is observed that 66% participating in the survey respond that no extracurricular activities are organized for the association (for example, gatherings), while those meetings, councils, and associations held every year are merely administrative, responds 72%. However,

the same percentage responds that teachers are characterized by intellectual harmony, but the remaining 30% which supports the opposite is not small.

**Graph 7. Student Participation in Decision Making**



Regarding the cooperation and resources index, the findings revealed the following: 60% of respondents indicate that there are insufficient resources and that the financial allocations from the school committee do not meet the needs of the school units. The table below presents descriptive measures of the distribution of factors.

**Table 1. Descriptive measures of distribution of the 6 factors**

	N	Range	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	Variance
Sum_h Leadership score	210	41,00	41,00	82,00	63,4524	8,18507	66,995
Sum_ps Score politics and strategy	210	44,00	26,00	70,00	52,7714	7,59597	57,699
Sum_ad Human resource score	210	53,00	19,00	72,00	50,2714	7,91206	62,601
Sum_sp Score parthnerships and resources	210	19,00	7,00	26,00	16,3190	3,68082	13,548
Sum_d Score process	210	32,00	12,00	44,00	31,2286	4,51633	20,397

The correlations between factors are presented in the table below.

**Table 2. Correlations between factors**

Factors	Kolmogorov-Smirnov results
Leadership	D (210) =1.077, p=0.19
Policy and strategy	D (210) =1.111, p=0.169
Human resource's	D (210) =0.694, p=0.721
Partnerships and resources	D (210) =1.076, p=0.197
Procedures	D (210) =1.295, p=0.070

## CONCLUSIONS

First, for all indicators in general, on average, respondents answered positively, which is interpreted as a positive attitude towards application or power quality methods. There is also a correlation between all the factors, which means that the more qualitatively one factor works, the more qualitatively the others also work effectively. Nevertheless, it is found that the positive response and those from instinct (intuition) or qualitative actions alone do not they can guarantee an entirely qualitative result and a modern one effective school. This conclusion confirms many of the recorded in the literature, as it is first demonstrated that education has all the weaknesses of public administration, such as polynomialism, centralization, bureaucracy (Lainas, 2004) and according to findings of previous researches, the overmeasure is largely responsible for them bureaucracy.

Similar conclusions also emerge from previous researches that show that a large part of teachers follow anachronistic methods, since they do not incentives are provided to them for training. In contrast, years of service in the same school unit seem to have no effect in responses, which demonstrates that teachers are adapting quickly in a new professional environment. In general, however, according to the findings of this research, managers are capable executives and possess some leadership and management skills, however present some weaknesses in terms of compliance with certain administrative regulations procedures and educational programming, while failing to adequately control the educational process and its results, as well as pedagogy work of their subordinates.

## BIBLIOGRAPHY

- Arcaro, J. (2024) *Quality in education: An implementation handbook*, Taylor & Francis.
- Batista, M., Feijo, A., Silva, F. (2013) *Quality management and employees' attitudes: an example from certified enterprises*, *Management Research, The Journal of the Iberoamerican Academy of Management*, 11(3), 260-279.
- Cochran, P. (2007) *The evolution of corporate social responsibility*, *Business horizons*, 50(6), 449-454.
- Dervitsiotis, K. (1993) *Total Quality Management*, Stamouli Publications, Athens.

- Ebrahimi, M., Sadeghi, M. (2013) Quality management and performance: An annotated review, *International Journal of Production Research*, 51(18), 5625-5643.
- Fotopoulos, C., Psomas, E., Vouzas, F. (2010) Investigating total quality management practice's inter-relationships in ISO 9001: 2000 certified organizations, *Total Quality Management*, 21(5), 503-515.
- García-Fernández, M., Claver-Cortés, E., Tarí, J. (2022) Relationships between quality management, innovation and performance: A literature systematic review, *European Research on Management and Business Economics*, 28(1), 100-172.
- Kadhim, S. A., Ahmad, M. (2021) The role of TQM in education: an empirical investigation of preparatory schools of Iraq, *International Journal of Services and Operations Management*, 39(1), 26-36.
- Kaleli, Z., Konteos, G., Avlogiaris, G., Kilintzis, P. (2024) Total Quality Management as Competitive Advantage for the Internal Strategy and Policy of Greek Special Education School Units, *Journal of the Knowledge Economy*, 1-20.
- Katsaros, I. (2008) *Organization and administration of education*, Athens, Pedagogical Institute.
- Kilag, O., Sasan, J. (2023) Unpacking the role of instructional leadership in teacher professional development, *Advanced Qualitative Research*, 1(1), 63-73.
- Lainas, A. (2004) The work of the Director of the school unit and his contribution to the effectiveness of the school, *Scientific Yearbook of the Pedagogical Department D.E. of the University of Ioannina*, 17, 153-179.
- Mustafa, M., Hidayat, R. (2024) Classroom management in improving the quality of learning in the education units, *Journal of Higher Education Theory and Practice*, 24(5), 56-69.
- Psomas, E., Jaca, C. (2016) The impact of total quality management on service company performance: evidence from Spain, *International Journal of Quality & Reliability Management*, 33(3), 380-398.
- Psomas, E., Keramida, E., Bouranta, N., Kafetzopoulos, D. (2023) The adoption of Lean in the Greek public sector. An employee perspective, *International Journal of Lean Six Sigma*, 14(7), 1518-1543.
- Qayoom, A. (2023) Effectiveness of Parent Teacher School Management Committee on Quality of Education in Public Secondary School of Tehsil Hub, District Lasbela, *Voyage Journal of Educational Studies*, 3(4), 227-236.
- Saffar, N., Obeidat, A. (2020) The effect of total quality management practices on employee performance: The moderating role of knowledge sharing, *Management Science Letters*, 10(1), 77-90.

## THE IMPACT OF E-GOVERNMENT ON MODERNIZING GREEK PUBLIC ADMINISTRATION BEFORE AND DURING THE COVID-19 PANDEMIC

Nikolaos Vaiou<sup>1</sup>, Sofia University "St. Kliment Ohridski"

### Abstract

*E-government in the Greek public administration is constantly evolving. At the same time, however, its development presents significant delays, mainly due to the long-term entanglements of the public administration. In addition, the initial suspicion and limited public confidence in the public administration should be addressed. Many citizens do not have the necessary digital skills to benefit from the use of ICT. The coronavirus pandemic accelerated the process of digital transformation of the Greek State, as it showed that this choice is one way. The Greek state proceeded to the drafting of the National Plan for Recovery and Sustainability "Greece 2.0", creating a new productive model, which will help the country, the economy and society itself to enter a new era leaving behind problems and delays created by the long economic crisis and the pandemic. It should be emphasized, however, that although the pandemic is a lever for the reform of the public administration and a driving force for the restart of the country's economy, unfortunately significant weaknesses in the Greek e-government remain and costly and time-consuming processes still exist. The consequence of these structural features is that the procedures of the public administration are reconstructed, as the pre-existing procedures are re-evaluated, abolished or restructured and are interconnected in hierarchical and sequential relations.*

**Keywords:** *E-government; Greek public administration reform; coronavirus pandemic; National Plan for Recovery and Sustainability "Greece 2.0".*

### INTRODUCTION

Public Administration is a term with a double meaning. On the one hand, it describes the function that aims at the effective implementation of political decisions and laws enacted by the competent state bodies, on the other hand, it concerns the academic field, which studies the public administrative function and contributes in various ways with scientific research in its development (Marini, 2000).

The Greek state and especially the public administration have been consistently integrating e-government and information technologies in the reform programs of the modernization of the public administration, since the 90's. The use of new technologies has already been applied to almost all functions of public bodies and is also used for secure and fast communication and cooperation (interoperability) between more and more public services (Asprides, 2013). At

---

<sup>1</sup> Nikolaos Vaiou is a PhD student in the Public Administration Department of the Faculty of Philosophy at the Sofia University "St. Kliment Ohridski".

the same time, however, in most of the public sector bodies, electronic services have been put into operation for the remote service of citizens and businesses.

E-government in the Greek public administration is constantly evolving. At the same time, however, its development presents significant delays, mainly due to the long-term entanglements of the public administration, such as the fragmentation of responsibilities, the discontinuity in the implemented policies, the lack of a single mechanism for controlling, evaluating and updating the implemented policies, the design of e-government policies, the absence of a human resource management mechanism, with the result that the trained executives are not utilized in similar positions (Pelagidis, 2005).

The COVID-19 pandemic, in addition to the many negative effects it has had on everyone's lives, has given impetus and accelerated processes that under normal circumstances would take a long time to take place. There were changes that were planned to take place and the pandemic, due to the special and extraordinary conditions that formed in the market, significantly accelerated their implementation. An important area that was strengthened during the pandemic period was the digital transformation of the country. For Greece, improving and strengthening digital governance is a clear strategic choice, which has been intensified and expanded further due to the COVID-19 pandemic (Nitsi, Anastasatou & Katsikas, 2018). Thus, in recent years there have been significant changes that are directly related to the upgrade of electronic services offered by the state to citizens and businesses (Apostolakis, Loukis & Halaris, 2008). Of course, the country still has a long way to go, but everything shows that it is moving in the right direction, and that e-government is now a reality.

### **THE CONCEPT OF E-GOVERNMENT**

The term e-government means the transformation of the state and public administration, which is activated through the significant advances in Information and Communication Technologies (ICT) (Danos, 2014). This transformation of the state and public administration as a whole is accomplished through networked functions in public services and agencies, synchronized information and online services to citizens and through interactive communications, which in turn lead to increased citizen participation in public life.

E-government is one of the greatest challenges of our time for governments. With the help of e-government, government expenditures can be reduced and transactions between the central government and the people who do business with it can be facilitated (Lazakidou, 2015). E-government can help make the public sector more transparent, credible and efficient.

In particular, with e-government:

- There will be simplification of procedures related to the operation of the wider public sector, using communication and information technologies. This will improve the quality of life of citizens while increasing the efficiency of the public sector. Not only will the efficiency of the public sector increase but its operating costs will also decrease, as less staff may be required due to the electronic processing of some services.



- Digitization of many documents is envisaged. This will help in the existence of transparency, in the reduction of the cost, but also of the time of sending and receiving documents between the public bodies and between the citizens and the public.
- Unified management of relations between the state and citizens and / or enterprises is required.
- Certification and authentication of citizens is achieved. Only in this way will the different authentication codes be able to be interconnected, with the result that citizens will have faster and more secure access to personalized online services, with comfort and security.
- Citizens should be involved in public administration through the participatory process, either by criticizing or taking part in consultation and decision-making.
- The interconnection between the basic registers of the public administration will help the citizens not to submit documents and information that already exist in another service. The services will be able to extract documents and information from the interconnected services. The information will already be verified and cross-referenced and can be utilized immediately by limiting the time required (Delitheou, Maraki & Trasanidis, 2019).

Of course, for the implementation of the above, the cost in the beginning will be quite high, as the acquisition and maintenance of technological infrastructure is costly. There is also the need for people properly trained in new technologies. Especially in the beginning there will be reactions and delays as the staff will not have the necessary skills. So, it will be necessary to train the staff. In addition, the initial suspicion and limited public confidence in the public administration should be addressed. Many citizens do not have the necessary digital skills to benefit from the use of ICT (Fragouli, 2012).

### **VALUES PROMOTED BY E-GOVERNMRNT**

E-government is one of the most important tools of the new public management. A key value ensured through e-government is open access for all to public documents and transparency. Transparency is an important element of the functioning of public administration and self-government. It is very important for the existence of transparency to have an open disposition of administrative acts and decisions as they are critical factors for the proper functioning of the administration and need proper coding of administrative procedures to ensure the smooth operation of the control mechanism with the ultimate goal of accountability (Lazakidou, 2015).

An important step in this direction is the establishment of the clarity page <https://diavgeia.gov.gr>. The existence of the transparency website was established by law 3861/2010 and aims at the greatest possible publicity of government and administrative activity in order to ensure transparency and to make accountable in case of irregularities on the part of public authorities (diavgeia, 2021).

One of the major advantages of e-government is that e-government enables more citizens to participate in public and decision-making. In order for there to be open governance, there must be proper information, cooperation and consent of the citizens and all the bodies involved ([www.opengov.gr](http://www.opengov.gr), 2021). Through e-government, open communication with

citizens and direct management of citizens' affairs are developed and promoted. On the page [www.opengov.gr](http://www.opengov.gr), citizens can, through the completion of the necessary form, contact the administration, post comments, opinions, suggestions and express their complaints about services provided through public services. A special mechanism then transfers all the data collected to the competent ministry and more generally to the public body that is responsible (Nitsi et al., 2018).

Also, a great advantage of e-government is the accessibility that all citizens have to it, any time and day they want, if they have a computer and internet connection. People with disabilities can be treated on an equal footing with other citizens as technology helps them overcome physical barriers. Information and communication technologies offer many options and facilities to people with disabilities (Trasanidis, 2018).

The main goals and values promoted through e-government are:

- The immediate service of citizens and businesses, through the use of electronic services.
- Reduction of bureaucracy through the full utilization of Information and Communication Technologies.
- The simplification of public procedures that will then lead to a reduction of the burdens that citizens and businesses suffer when dealing with public sector bodies.
- Establishing relationships of trust between citizens, businesses and public services through the reduction of corruption and the publication of government decisions.
- Improving the working conditions of employees in the public sector while increasing their efficiency.
- Increasing flexibility, speed and quality, while protecting security in the internal communication and operation of public bodies (Delitheou et al., 2019).

E-government addresses issues related to electronic communication and data exchange between administrations and public bodies. E-government handles information in the public sector in such a way that it becomes a subject of processing that will be useful and exploitable in order to facilitate citizens and businesses (Spinellis et al., 2018).

## **PANDEMIC AND GREEK E-GOVERNMENT**

The coronavirus pandemic accelerated the process of digital transformation of the Greek State, as it showed that this choice is one way. Helped the Greek Public Administration to bypass its anchorages (Spinellis et al., 2021), to use the experience of foreign states and finally to bring changes in its organization and operation in order to face the pandemic immediately and with the least possible human losses and on the other hand to offer the best possible service to the citizens.

The Greek administration reacted relatively quickly under the fear of a pandemic. The State took measures, several Government Decisions and Acts of Legislative Content were issued. The following are the most important of the state interventions that took place in the Greek public administration during a pandemic:

- The National Program for Simplification of Procedures was established through the digitization of administrative procedures.
- The Unified digital portal of DD, gov.gr, was created and given to the public, where both citizens and businesses are given the opportunity to issue certificates from a single platform and to issue authorizations and responsible statements without physical presence in KEP.
  - It has become possible to submit applications electronically.
  - Remote citizen service was supported.
  - The measure of teleworking was strengthened.
  - The intangible prescription service has been developed.
  - The online platform for the coronavirus vaccine was implemented (emvolio.gov.gr).
  - A patient registry was set up.
  - Courses began with modern distance education.
- The distance training and retraining of public administration executives began (Spinellis et al., 2021).

The Greek state proceeded to the drafting of the National Plan for Recovery and Sustainability "Greece 2.0", creating a new productive model, which will help the country, the economy and society itself to enter a new era leaving behind problems and delays created by the long economic crisis and the pandemic. The plan is fully in line with EU objectives and will help the Greek economy move faster to a green and digital growth model. It consists of 4 pillars: one green, one digital, one social and one that concerns the economic and institutional transformation (Spinellis et al., 2021),

The second pillar, the digital one, seeks digital transition with infrastructure projects and digital governance. The Greek State, understanding the necessity and importance of digital transformation, went one step further by drafting the Book of Digital Transformation 2020 - 2025 (Ministry of Digital Governance, 2020), adopting modern, flexible, more efficient application systems. With the passage of the Bible, he compiled and updated the relevant institutional framework of digital governance, which was scattered. A vision is the prosperity of society through economic development, which will bring about the opportunities of the digital revolution. Objectives are: the further upgrade of Digital Governance, in order to become more democratic due to the active participation of citizens, the increase of productivity, the more efficient operation of the Public Administration with proper and transparent use of resources (Ministry of Digital Governance, 2020).

It should be emphasized, however, that although the pandemic is a lever for the reform of the public administration and a driving force for the restart of the country's economy, unfortunately significant weaknesses in the Greek e-government remain and costly and time-consuming processes still exist (Spinellis et al., 2021).

## **E-GOVERNMENT SERVING PUBLIC ADMINISTRATION REFORM**

According to the above-mentioned, the structural characteristics of e-government are:

- a) e-government is a dynamic and constantly evolving process.
- b) its applications are politic-centric in nature, ie they are designed to serve situations related to human events.
- c) the electronic services are divided into internal, including those that serve the functions of the organizations themselves and extroverts, which concern the communication of the Administration with the citizens and with the enterprises.
- d) based on their extroverted functions, e-government systems provide only information, or provide one- or two-way interaction services, or are limited to targeted tasks.
- e) Also, its functions are divided into fully or partially automated or individualized.
- f) e-government makes public information easily accessible to both citizens and the administration, strengthening the principles of good governance, interoperability in public administration and citizen participation in political decision-making.
- g) e-government restructures the pre-existing bureaucratic procedures of the public administration, according to a new logic that is partly indicated by the technical peculiarities of ICT, contributing to the redesign of the procedures (Nitsi et al., 2018).

In conclusion, the consequence of these structural features is that the procedures of the public administration are reconstructed, as the pre-existing procedures are re-evaluated, abolished or restructured and are interconnected in hierarchical and sequential relations. In addition, the relations between the administration and the citizens are changed through the new procedures and the bureaucratic procedures are replaced by new digital procedures, which simplify the functions of the Administration, reduce its operational costs, strengthen the communication and cooperation of public organizations and improve the provided services to the citizens (Trasanidis, 2018). The consequence of these drastic changes is the transition of the public administration from its bureaucratic form to the digital one, which implies a more flexible and efficient way of operating it.

## CONCLUSION

Today, Greece has the necessary infrastructure to further utilize the potential of ICT. The majority of the executive staff is now familiar with the handling of electronic services and also includes specialized technological staff with many years of know-how. At the same time, Greek society, citizens and businesses have realized and are gradually using more and more electronic public services, although many more steps will have to be taken to address digital illiteracy and the inability to access electronic services by a large percentage of the population.

Greece has taken many important steps to take advantage of the opportunities and services offered by e-government (Trasanidis, 2018). However, the shortages and needs of public administration, citizens and businesses that can be served by e-government services are still many, especially in the current times of national and global economic crisis, as undoubtedly the new information technologies and of communications are offered as a lever for economic growth and modernization of the state and enterprises.

**BIBLIOGRAPHY**

Apostolakis, I., Loukis, E., Halaris, I. (2008) *Electronic Public Administration*. Athens: Papazisis Publications.

Aspridis, G. (2013). *Introduction to the political and administrative organization of the Greek state*, Athens, Propombos Publications.

Danos, A. (2014) *Public Administration. For a modern and functional Greek Public Administration, in the light of the developments of the 21st century*, Athens, Modern Editorial.

Delitheou, V., Maraki, M., Trasanidis, C. (2019) *The E-Government in Local Governance and Its Contribution to the Regional Development: A Comparative Study*. *International Relations and Diplomacy*, 7(9), 394-406.

diavgeia (2021) <https://diavgeia.gov.gr/>. Available at: <https://diavgeia.gov.gr/>

Fragouli, E. (2012) *E-Government Policy Administration – The Case of Greece*. *Science Journal of Business Management*.

Lazakidou, A. (2015) *E-government and e-services to citizens and businesses*, Athens, Lazakidou Publications.

Marini F. (2000) *Public Administration*, In J.M. Shafritz (edit), *Defining Public Administration, Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview Press, 3- 4.

Ministry of Digital Governance (2020), *Digital Transformation Book 2020-2025*. [https://digitalstrategy.gov.gr](https://digitalstrategy.gov.gr/).

Nitsi, E., Anastasatou, M., Katsikas, D. C. (2018) *The reform of the unified pay system in the public sector*. In D. Ch. Katsikas et.al *Structural reforms in Greece under the crisis (2010- 14)*, Study commissioned by the Bank of Greece, ELIAMEP (42-75).

Pelagidis, T. (2005) *The involvement of reforms in Greece. A valuation of modernization*, Papazisis Publications.

Spinellis, D., Vasilakis, N., Pouloudi, N., Tsouma, N. (2018) *E-Government in Greece. Successes, Problems and the Road to Digital Transformation*. Athens: διαΝΕΟσις. [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/03/egovernment\\_Upd\\_050318.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/03/egovernment_Upd_050318.pdf)

Spinellis, D., Michalopoulos, M., Vasilakis, N., Pouloudi, N., Tsouma, N. (2021) *E-government in Greece in the post-coronavirus era*. Athens: διαΝΕΟσις. [https://www.dianeosis.org/wpcontent/uploads/2021/09/e-gov\\_policy-paper.pdf](https://www.dianeosis.org/wpcontent/uploads/2021/09/e-gov_policy-paper.pdf)

Trasanidis, C. (2018) *Electronic governance in local authorities and their contribution to local development: The case of the municipality of Thessaloniki, MS*. National School of Public Administration.

[https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/03/egovernment\\_Upd\\_050318.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2018/03/egovernment_Upd_050318.pdf).

<http://www.opengov.gr/home/>.